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

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 58 (1978)

Heft: 10

Artikel: Offenheit und Verfasstheit : die Wirtschaftsordnung in der totalrevidierten Bundesverfassung

Autor: Hotz, Beat

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-163449

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: 09.01.2026

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

BEAT HOTZ

Offenheit und Verfasstheit

Die Wirtschaftsordnung in der totalrevidierten Bundesverfassung

1964 diagnostizierte Max Imboden sowohl die Krise der demokratischen Willensbildung wie auch die abnehmende Leistungsfähigkeit des Staates als *«Helvetisches Malaise»*. Was damals von vielen prominenten Persönlichkeiten als Übertreibung des launischen Basler Professors abgetan wurde, hat sich inzwischen wesentlich verschärft und wird heute allgemein anerkannt: Funktionsverlust der Volksrechte, Ohnmacht des Parlamentes, Entfremdung zwischen Bürger und Staat usw. Aus dem Malaise ist schon eher eine Krise geworden. Charakteristisch dazu etwa die Feststellung von Bundeskanzler Huber, dass sich die Stimmen mehren, «die behaupten, der Bürger sei gar nicht mehr an den für ihn entscheidenden Weichenstellungen mitbeteiligt. Entscheide, die ihn sehr direkt beträfen, seien seiner Mitwirkung entzogen» (Huber 1977, S. 52). Diesen Eindruck bestätigt die Studie Neidhart/Hoby über die «Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz». Es wird darin u. a. festgehalten, «dass die Stimmenthaltung weniger mit Bequemlichkeit sondern viel eher mit einer gewissen Distanz zur Politik (Entfremdung) zu tun hat (Bericht 1977, S. 13).

Stimmabstinenz, Staatsverdrossenheit usw. sind Ausdruck einer politischen Krise. Daneben hat sich aber auch ein *Unbehagen gegenüber der Wirtschaft* aufgebaut. Viele werden durch die anonyme Macht der Wirtschaft, die Undurchsichtigkeit der Entscheidungen, die Machtverfilzungen usw. eingeschüchtert, ja verängstigt und ziehen sich in skeptisch-resignativer Haltung in ihren Privatbereich zurück: Die schweigende Mehrheit. Die Umweltkrise als Folge des masslosen Wirtschaftswachstums, eine Rezession, die stärker war als in den 30er Jahren, hat diese Angst verstärkt, ja z. T. zum Ausbruch gebracht, wie das Beispiel der Atomkraftwerkgegner zeigt. Immer mehr drängt es sich auf, das Verhältnis Staat, Wirtschaft, Gesellschaft neu zu überdenken.

Gewaltige Veränderungen gab es in den *Beziehungen Staat/Wirtschaft*. Im wirtschaftspolitischen Bereich verschärfte sich das *Spannungsverhältnis zwischen der geltenden Verfassungsnorm und der Wirklichkeit*. Die Ver-

flechtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind immer grösser geworden. Der Staat hat nicht mehr nur für die Wirtschaftsordnung zu sorgen, sondern auch Leistungen zu erbringen und regulierend tätig zu werden. Die Wirtschaft selber hat sich in immer mehr Lebensbereichen engagiert, ist komplexer und damit auch krisenanfälliger geworden. Gygi (1970) mehr aus juristischer, Kleinewefers (1978) mehr aus ökonomischer Sicht haben deutlich gezeigt, dass die Rechtssätze der geltenden Wirtschaftsverfassung an der Wirklichkeit vorbeigehen und diese nicht mehr gestaltend zu beeinflussen vermögen, resp. dass die Wirtschaftspolitik in der Schweiz den Anforderungen der neoliberalen Konzeption nicht genügt. Gerade aus diesem Grunde ergaben sich verschiedene Probleme. Der Staat wurde für immer mehr Aufgaben verantwortlich gemacht, die entsprechenden Instrumente wurden ihm aber vielfach vorenthalten.

Wie ist die *Wirtschaftspolitik der 60er und 70er Jahre* denn zu charakterisieren? Anstelle der Setzung zweckmässiger Rahmenbedingungen, innerhalb deren eine effiziente und subsidiäre Selbststeuerung stattfinden konnte, ist diese Zeit durch einen *additiven Interventionismus* mit stark korporativen Zügen aufgrund bereits eingetretener Fehlentwicklungen gekennzeichnet. Das Grundmuster war *reaktiv;* die Eingriffe *punktuell* und *dirigistisch.* Der Staat droht zur Reparatur- und Beseitigungsanstalt anderweitig nicht mehr zu bewältigender Probleme zu werden. Im Zuge der vielen Feuerwehraktionen wurde die ordnungspolitische Orientierungslosigkeit geradezu zum Schlagwort. Plastische Beispiele dazu liefert vor allem die Konjunkturpolitik, in jüngster Zeit etwa die Preisüberwachung.

«In der Vergangenheit litt die Wirtschaftspolitik unter der Schwerfälligkeit der bundesstaatlich-demokratischen Institutionen» (Gygi 1978, S. 103). Zentrale Schwachstelle war und ist gerade in der Wirtschaftspolitik der umständliche und zeitraubende *Willensbildungs- und Entscheidungsprozess,* wie er durch die Verfassung begründet und mit ihr verknüpft ist. Er ist überstrapaziert, ja zeitweise praktisch blockiert. Nicht selten war der Bund zur Handlungsunfähigkeit verurteilt und verlor deshalb an Glaubwürdigkeit. Verfassungsmässige Unklarheiten und damit zusammenhängende langwierige Revisionsarbeiten waren die Regel. Ein zeitgerechtes und konzeptionelles Handeln der staatlichen Wirtschaftspolitik blieb praktisch ausgeschlossen. Damit stellt sich das *Problem der Erhöhung der Flexibilität und Handlungsautonomie von Regierung und Parlament bei der gleichzeitigen Setzung von Schranken des staatlichen Handelns.*

Die Totalrevision ist also aktuell: Ausgangspunkt für ein grundlegendes Überdenken der Wirtschaftsverfassung sind die wachsende Kluft zwischen Verfassungsnorm und Wirklichkeit im allgemeinen und Engpässe beim Verfahren der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung im besonde-

ren. Es ist zu hoffen, was Bundesrat Furgler in der Juni-Nummer der Schweizer Monatshefte ausführte, «dass die politische Auseinandersetzung um den Verfassungsentwurf nicht nur auf einzelne Bestimmungen beschränkt bleibt; sie soll mit dem Blick für das Ganze geführt und immer wieder auf die skizzierten Leitideen ausgerichtet werden».

Neuregelung der Wirtschaftsordnung

Der Entwurf der Expertenkommission versucht diesen Herausforderungen gerecht zu werden und die rechtlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaftspolitik zu schaffen: Die *Wirtschaftsfreiheit* in Art. 19 VE wird als Grundrecht ausgestaltet und geniesst damit den (gemäss Art. 23 VE) für alle Grundrechte festgelegten erhöhten Schutz gegenüber Einschränkungen. Unter Wirtschaftsfreiheit versteht die Kommission «die private wirtschaftliche Tätigkeit», womit einerseits die unternehmerische Wirtschaftsfreiheit, anderseits die Berufsausübungsfreiheit ganz allgemein gewährleistet wird. Diese Freiheit ist insofern eng mit den *Zielen der Wirtschaftspolitik* (Art. 31 VE) verbunden, als sie «im Rahmen der Gesetzgebung» gewährleistet wird und diese Gesetzgebung so auszugestalten ist, dass die wirtschaftspolitischen Ziele erreicht werden (Art. 19 Abs. 2 VE). Die Ziele werden im Sinne eines positiv formulierten Auftrages an den Staat festgehalten. Damit sind Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftspolitik einander als ebenbürtige Verfassungsgrundsätze zugeordnet.

Der durch die Ausgestaltung der Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht bereits getroffene *ordnungspolitische Grundsatzentscheid* für eine marktorientierte und sozialverpflichtete Wirtschaftsordnung wird durch eine als Variante gekennzeichnete Hinzufügung in Art. 31° VE wiederholt und verstärkt: «Der Staat strebt eine marktwirtschaftliche Ordnung an, welche die sozialen Pflichten beachtet».

Das *Entscheidungsverfahren* ändert sich insofern, als der Verfassungsentwurf nur von Zielen spricht und nicht von Mitteln, die zur Erreichung dieser Ziele eingesetzt werden können. Damit wird dem Gesetzgeber überlassen, welche Mittel bereitgestellt und eingesetzt werden sollen.

Der Wettbewerbsartikel beruht nach wie vor auf dem Missbrauchsprinzip, wobei in Berücksichtigung der realen Entwicklungen ein grösseres Gewicht als bisher auf die unerwünschten Zusammenschlüsse von Unternehmen gelegt wird (Art. 32 VE). Der Schutz der Konsumenten wird zum Verfassungsauftrag (Art. 33 VE). Gemäss Art. 34 Abs. 1 VE kann der Staat selber wirtschaftlich tätig werden, wo es im öffentlichen Interesse liegt. Dies konkret zu bestimmen ist Sache des Gesetzgebers. Eine Ver-

staatlichung einzelner Wirtschaftsbereiche oder Unternehmen soll nur gegen Entschädigung und auch nur dann, wenn die Weiterführung der privaten Wirtschaftstätigkeit das öffentliche Interesse schwer beeinträchtigen würde, möglich sein (Art. 34 Abs. 2 VE).

Soviel zur neuen Wirtschaftsverfassung. Aufgrund einer groben Durchsicht erhält man den Eindruck, dass wichtige Gründe für eine Totalrevision auch gebührend berücksichtigt wurden. Der Entscheidungsprozess wird so modifiziert, dass eine leistungsfähigere Wirtschaftspolitik eher möglich ist. Verfassungsnorm und Realität werden besser in Übereinstimmung gebracht. Nicht dass die Kommission unkritisch einfach nachvollzogen hätte, was in der gewandelten Wirklichkeit an positiven aber auch negativen Eigenheiten festzustellen ist. Mit den Grundrechten sowie den Zielen der Eidgenossenschaft und ihrer Politik wird der normative Kerngehalt angegeben, an dem sich die staatlichen Aktivitäten zu orientieren haben, den es in der Eidgenossenschaft stets von neuem zu verwirklichen gilt. Wo setzt nun aber die Kritik ein?

Elemente der bisher vorgetragenen Kritik

Die bisher vorgetragene Kritik zielt in ihrem Kern nicht auf einige Retouchen, sondern auf ein zentrales Element der Konzeption des Verfassungsentwurfes. Grundsätzlich in Frage gestellt wird die Idee, wonach die Verfassung staatsleitende Grundsätze, Grundrechte und korrespondierende Aufträge der Politik im Zusammenhang mit der Verwirklichung dieser Grundrechte enthalten soll, und die einzelnen Instrumente auf Gesetzesstufe geregelt werden. Den Hauptharst der Kritiker drückt eine Sorge: Ausgehend von der Dichotomisierung Staat/Privat betrachten sie die *Gefahr einer schrankenlosen Ausdehnung des staatlichen Einflussbereiches* gemäss der vorgeschlagenen Regelung als sehr gross. Die heute geltende Ordnung im privaten Bereich werde bedroht. Dieser Grundgedanke findet in verschiedenen Formen, abstrakt wie auch konkret, allgemein wie auch speziell seinen Ausdruck.

Im einzelnen liest sich das etwa wie folgt: Die heute geltende Handels- und Gewerbefreiheit werde durch die *gleichrangige Verankerung eines unbegrenzten Auftrages zur Wirtschaftspolitik* ausgehöhlt und entthront. Es könne nicht akzeptiert werden, dass Eigentum und Wirtschaftsfreiheit nur noch «im Rahmen der Gesetzgebung» gewährleistet werden. Sie würden als Grundrechte minderen Ranges behandelt, was eine entscheidende Schwächung der Marktwirtschaft bedeute.

Im Verfassungsentwurf fehle es an genügenden *ordnungspolitischen*

Leitlinien, an materiellen Grundsätzen. Die Möglichkeit eines ungerechtfertigten Übergriffes des Staates auf die Wirtschaft sei nicht ausgeschlossen; einem unkontrollierten und unreflektierten Handeln des Staates seien Tür und Tor geöffnet. Die staatlichen Handlungsspielräume seien zu begrenzen, indem in der Verfassung klare und eindeutige Schranken gesetzt werden. Bei der geringen Normativität des Entwurfes nütze auch die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit wenig; sie könne sich kaum auf Kriterien des Gebotenen und Nichtgebotenen stützen.

Der aufgeführte Kerngedanke findet seinen Ausdruck auch in der Kritik an der sogenannten «offenen Verfassung» sowie an der geringen Regelungsdichte der Staatstätigkeit. Eine Hauptgefahr läge im *Verzicht auf die «zweistufige» Gesetzgebung mit Verfassungsänderung und Gesetzeserlass.* Der Bundesgesetzgeber erhalte eine viel zu freie Hand; der Einfluss der Verwaltung würde noch grösser.

In der heute geltenden Verfassung sind die Zielsetzungen in die Artikel über die Bundeskompetenzen eingebaut, wodurch sie eine Konkretisierung und Begrenzung erfahren. Im vorliegenden Entwurf sind sie dagegen in sehr umfassender Weise ohne Nennung von Schranken und ohne Zuweisung von Kompetenzen formuliert. Die Trennung von *Ziel- und Kompetenzbestimmungen* wird als eigenartig empfunden und kritisiert; sie sollten vielmehr *zusammengefasst werden,* da eine Trennung ohnehin nicht leicht durchführbar sei. Die Liste könnte weiter ausgeführt und auch mit konkreten Beispielen wie etwa der Kritik an der Unternehmungsordnung illustriert werden.

Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftspolitik

Die Garantie der Wirtschaftsfreiheit wurde als *Grundrecht* im Grundrechtsteil aufgenommen. Ein Grundrecht setzt für dessen Ausübung eine *minimale Basis* voraus. So verlangt die Ausübung der Wirtschaftsfreiheit eine ökonomische Basis und einen gewissen Grad an wirtschaftlicher Stabilität und Sicherheit (Gygi 1970, S. 84). Schon früh wurde erkannt, dass das marktwirtschaftliche System ein äusserst labiles und verletzliches ist und nicht über genügend selbstregulierende Stabilisatoren verfügt: Wettbewerbs-, Konjunktur- und Sozialpolitik wurden von verschiedenen liberalen Theoretikern bald einmal als unumgänglich betrachtet.

Was bedeutet Wirtschaftsfreiheit, wenn die Märkte geschlossen und vermachtet sind und ein freier Eintritt nicht mehr möglich ist? Was bedeutet eine Eigentumsgarantie, wenn die Konjunkturschwankungen mit Inflation und Rezession auf kaltem Wege hart erarbeitete Einkommen und Ver-

mögen umverteilen? Was bedeutet sie, wenn Einkommen und Vermögen so einseitig verteilt sind, dass nur noch eine Minderheit davon effektiv Gebrauch machen kann? Der Staat hat nicht nur Freiheiten zu respektieren, sondern mit einer «Politik» auch für möglichst breite Chancen ihrer realen Nutzung zu sorgen (J. P. Müller 1978).

Die Gefahren hat beispielsweise die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz in ihren Zielsetzungen von 1971 deutlich gesehen, wenn sie festhält, dass die Vermögensbildung unabdingbar für die Erhaltung der Marktwirtschaft sei. «Das Volksvermögen darf nicht in den Händen weniger konzentriert werden, sondern soll in allen Volksschichten breit gestreut sein» (Zielsetzungen 1971, S. 30), und die SKA schreibt in einem Inserat 1972: «Die Demokratie steht und fällt mit der Streuung des privaten Grundeigentums». Als der entsprechende Verfassungsauftrag an der Delegiertenversammlung des Hauseigentümerverbandes diskutiert wurde, erhielt der Berichterstatter der NZZ jedoch folgenden Eindruck: «Vorrang hat hier, so schien es, im Zweifelsfall noch immer die Wahrung eines auf immer weniger Eigentümer verteilten Besitzstandes vor dem bisher eher verbalen Postulat einer breiteren Streuung des Eigentums» (NZZ, 5. 6. 78/127).

Eng damit verbunden ist die *Glaubwürdigkeit der Marktwirtschaft*. Die Legitimation und damit die stillschweigende und selbstverständliche Anerkennung der geltenden marktwirtschaftlichen Ordnung kann nur aufrechterhalten bleiben, wenn die Kluft zwischen Anspruch und Realität für die grosse Mehrheit der Bevölkerung sich in einem noch vertretbaren Ausmass hält. Daraus lässt sich ein Bedarf, ja eine Notwendigkeit nach Wirtschaftspolitik ableiten.

In einem hochentwickelten Land wie der Schweiz sind Staat, Wirtschaft und Gesellschaft so aufeinander angewiesen und voneinander abhängig, dass Wirtschaftspolitik nicht als «Abirrung von der ordentlichen Wirtschaftsverfassung» als ausnahmsweise zulässige Abweichung von einem Normalzustand verstanden werden kann (Bericht 1977, S. 74). Wirtschaft und Staat erfüllen gemeinsam und in enger, prinzipiell unauflöslicher Wechselwirkung die Wohlstandszielsetzung. Der Bund bekennt sich explizit zu einer bewussten Politik der Stärkung einer marktorientierten und sozial verpflichteten Wirtschaftsordnung (vgl. Botschaft Regierungsrichtlinien, BBl 1976 I 442 ff.). Bereits 1970 hat Gygi denn auch eine Wirtschaftsverfassung der Wirtschaftspolitik anstelle einer solchen der Handels- und Gewerbefreiheit verlangt. Werden Wirtschaftsfreiheit und staatliche Wirtschaftspolitik, beides systemimmanente Teile der Wirtschaftsordnung, als gleichgeordnete Verfassungsgrundsätze aufgestellt, so akzeptiert damit die Kommission lediglich die Realität und bringt eine dem heu-

tigen Entwicklungsstand angemessene Konzeption. Das bisher gestörte Verhältnis zwischen Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftspolitik wird beseitigt.

Schranken der Wirtschaftspolitik

Staatliche Wirtschaftspolitik muss als ebenbürtig zur Wirtschaftsfreiheit akzeptiert werden. Damit aber stellt sich die Frage nach der Art und Weise dieser Politik, nach ihren Schranken. Der Wirtschaftsfreiheit (wie auch der Eigentumsgarantie) wird in jedem Fall eindeutig *Grundrechtscharakter* zugemessen (vgl. Bericht, S. 30). Damit wird die Marktorientierung der anzustrebenden Wirtschaftsordnung deutlich unterstrichen.

Zusätzlich wird im Entwurf als Variante ausdrücklich festgehalten, dass der Staat eine *marktwirtschaftliche Ordnung* anzustreben habe, welche die sozialen Pflichten beachtet (Art. 31 VE). Damit ist eine beliebige Umkrempelung der Wirtschaftsordnung erst recht ausgeschlossen. Wie «marktwirtschaftlich» im einzelnen konkret auszulegen ist, wird Aufgabe des Gesetzgebers und des Bundesgerichtes sein. Der Verfassungsentwurf legt sie aber klarer und eindeutiger auf den Ordnungstypus der sozialen Marktwirtschaft fest, als es z. B. das Grundgesetz in der BRD tut (vgl. Pilz 1974, S. 28 ff.). Eine Betrachtung des Grundgesetzes nach der historischen Methode zeigt, dass dort nicht eine bestimmte Sozial- und Wirtschaftsordnung verfassungsrechtlich verankert werden sollte, sondern die «Offenheit» der Ausgestaltung, die der einfache Gesetzgeber vorzunehmen hat (vgl. Gotthold 1975, S. 70 ff.).

Von grosser Bedeutung für die Frage, unter welchen Bedingungen Grundrechte (also auch die Wirtschaftsfreiheit) beschränkt werden dürfen, sind die allgemeinen *Grundsätze staatlichen Handelns: die Bindung an Verfassung und Gesetz,* das *Verhältnismässigkeitsprinzip,* das Willkürverbot, das Gebot von Treu und Glauben, die Schadenersatzpflicht des Staates für sein rechtswidriges oder rechtmässiges Handeln und die Informationspflicht der Behörden (Art. 4—7 VE). In einem speziellen Artikel wird die Problematik der *Tragweite und Schranken der Grundrechte* behandelt: Zusätzlich zu den Grundsätzen staatlichen Handelns wird dort verlangt, dass Grundrechte nur eingeschränkt werden dürfen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt (Art. 23 VE); im Falle der Wirtschaftsfreiheit, wenn es zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele notwendig ist. Zumindest ihr *Kern ist unantastbar,* womit ein Gegengewicht gegen die Überbewertung des öffentlichen Interesses, resp. der wirtschaftspolitischen Ziele gesetzt wird. Handelt es sich um schwerwiegende

Einschränkungen, so müssen diese im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Es wird Aufgabe vor allem der Verfassungsrechtsprechung sein, die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Grundrechtseingriff und dem betroffenen Grundrechtswert vorzunehmen oder das Erfordernis der klaren gesetzlichen Grundlage bei allen schweren Grundrechtsbeschränkungen näher zu konkretisieren.

Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, dass eine (auch heute bestehende) Schranke gemäss Entwurf nach wie vor wirksam bleibt: *Das fakultative Referendum.* Die Organisationen der vorwiegend wirtschaftlichen Interessen konnten aufgrund der Referendumsmöglichkeit bei der Gesetzgebung ein wirksames und permanent glaubhaftes Vetopotential aufbauen. Die Behörden reagierten auf dieses ständige Entscheidungsrisiko mit der Entwicklung spezieller Verfahren, in denen die Vetowahrscheinlichkeiten eines Referendums durch die Berücksichtigung aller referendumsfähigen Gruppen minimiert werden sollte. Die Instrumente dazu waren die bedarfsmässige Kommissionsbildung sowie die geregelte Anhörung der betroffenen Interessen (Vernehmlassungsverfahren). Dabei ist die sogenannte Expertenkommission nicht ein Gremium neutraler Experten, sondern eine Repräsentation der interessierten Kreise, ein «Quasi-Parlament der organisierten Interessen» (Neidhart 1970, S. 54), «eine Art Miniatur-Interessenparlament» (Gruner 1973, S. 11). Diese vorparlamentarischen Verhandlungen führen zu wohlausgewogenen Gleichgewichtslösungen, haben sich doch die unmittelbar engagierten Interessen über längere Zeit gegenseitig abgeschliffen. Wie verschiedene konkrete Beispiele zeigen, ist die Innovationsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftspolitik aufgrund des Referendums äusserst gering. *Extrem proportionalistische Lösungen,* eine *Politik der kleinen Schritte* dominiert. Der grosse Wurf, eine radikale Neuerung, ist ausgeschlossen. Realpolitisch gesehen wird ein Überborden des Staates wegen den weiterhin geltenden Vetomöglichkeiten der organisierten Interessen nicht stattfinden. Kommt es einmal tatsächlich zu einer offenen Konfliktaustragung im Sinne einer Volksabstimmung und wird von einer Mehrheit der Bevölkerung eine bestimmte Wirtschaftspolitik beschlossen, so wird es zu einer grundsätzlichen Frage des Demokratieverständnisses, ob man diesen Entscheid akzeptiert oder verketzert.

Realpolitisch gesehen ergibt sich eine weitere sehr wesentliche Schranke daraus, dass der Staat und damit jede Regierung faktisch nicht dauerhaft gegen *Grunderfordernisse der erwerbswirtschaftlichen Produktion* wie Wachstum, Sicherung von Kaufkraft und Vollbeschäftigung, Absicherung des aussenwirtschaftlichen Gleichgewichtes usw. verstossen kann. Der Staat ist z. B. über seinen Finanzhaushalt sowie die politische Verantwortung jeder Regierung in höchstem Masse abhängig von einer funktionie-

renden Wirtschaft. Da grössere Störungen sofort politische Konsequenzen haben, bleiben bestimmte, sehr weitgehende Massnahmen (ganz abgesehen von den verfassungsmässigen Schranken) ausgeschlossen. Die Gebote der Funktionstüchtigkeit der Wirtschaft dominieren letztlich jede Politik.

Dass die Wirtschaftsverfassung mehr als eine einzige Ausführungsregelung zulässt und der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers einen Spielraum eröffnet, ist eine Selbstverständlichkeit. Der Offenheit sind in der Verfassung Schranken durch Orientierungs- und Haltepunkte zu setzen. Diese sind von den Zielen, von den erwarteten und anzustrebenden Systemleistungen her anzugehen. Der vorliegende Verfassungsentwurf enthält den verbindlichen Auftrag, eine marktorientierte und sozialverpflichtete Wirtschafts- und Sozialordnung zu verwirklichen, was durch die Ziele der Politiken weiter präzisiert wird. Damit ist eine Grundoption getroffen, die, eingebettet in die ganze Verfassungskonzeption, Offenheit und Entwicklungsfähigkeit deutlich relativiert und kanalisiert. Die Diskussion der Schranken der Wirtschaftspolitik scheint sich faktisch vielmehr um die Verteilung der Kosten und Nutzen von Entwicklung und Politik in der Gesellschaft als um die Sicherung eines bestimmten Ordnungstypus zu drehen.

Verfassungsverständnis

Die von verschiedenen Autoren geführte Analyse der gegenwärtigen Situation hat deutlich gezeigt: Die Normenflut auf der Ebene der referendumspflichtigen Vorlagen ist abzubauen; der Normenstoff muss neu auf die verschiedenen Zuständigkeitsstufen verteilt werden. Dazu ist die Aufgabenverteilung zwischen Exekutive, Legislative und Souverän neu zu regeln. Eine zeit-, problem- und qualitätsgerechte Rechtssetzung ist zu sichern. Nur so kann der staatliche Bereich funktionsfähig erhalten und können die staatlichen Leistungsziele erreicht werden.

Der vorliegende Verfassungsentwurf stellt dazu einen wohlüberlegten, konkreten Vorschlag dar. Die Kommission strebt eine klare Veränderung der Regelungsdichte in der Verfassung an. Dies erlaubt eine angemessene Beschleunigung des Rechtssetzungsprozesses, eine Verwesentlichung der Demokratie im Sinne der Auseinandersetzung über grundlegende Fragen auf Verfassungsstufe. Partialrevisionen werden in geringerem Masse nötig sein; die Anpassung an Umweltveränderungen wird erleichtert. Damit wird aber auch der Gesetzgeber gestärkt. Möglicherweise werden die Funktionsverluste des Parlaments, die der Aufbau des vorparlamentarischen Verfahrens sowie die Stärkung der Verwaltung zur Folge gehabt haben, teilweise wieder rückgängig gemacht.

Ausschlaggebend für diese Vorschläge ist u. a. das *Verfassungsverständnis,* das vertreten wird. Die Kommission hat sich dafür entschieden, in der Verfassung Gesamtzusammenhänge aufzuzeigen und das Wesentliche zu regeln. Fragen mittlerer Wichtigkeit sind auf Gesetzesstufe zu entscheiden. Noch weiter ist eine Basler Gruppe um Prof. Saladin gegangen, die eine Kernverfassung vorschlug, dabei aber zwischen Verfassungs- und Gesetzesstufe eine weitere Ebene einschalten wollte.

Dieser Grundsatzentscheid ist natürlich aufs engste mit dem *Selbstverständnis der Kommission,* der Interpretation des erhaltenen Auftrages verbunden. Sie hat sich nicht auf eine formale Textüberarbeitung beschränken wollen, sondern sich klar und eindeutig für eine inhaltliche Strukturbereinigung entschieden. Sie hat eine lediglich punktuelle Verbesserung abgelehnt und insbesondere im Bereiche der Wirtschaftsverfassung konzeptionell gedacht und eine umfassende materielle Arbeit geleistet.

Die konsequente Verfolgung der vorgetragenen Kritik am vorgeschlagenen Konzept der Wirtschaftsverfassung führt bald einmal zur Frage, ob eine Totalrevision denn überhaupt erwünscht sei, ja ob es — was die Wirtschaftsverfassung anbelangt — neben der geltenden (evtl. textbereinigten) Verfassung und dem gemachten Vorschlag einen dritten, prinzipiell anderen Weg gibt. Dies abzuklären ist Aufgabe der laufenden Phase der Vernehmlassung. Insbesondere von den Vertretern der ordoliberalen Richtung sind konkrete Vorschläge zu erwarten, kritisieren sie doch einerseits die heute geltende Wirtschaftsverfassung selber (Gygi 1970), anderseits stehen sie dem vorliegenden Entwurf aber skeptisch bis ablehnend gegenüber (Rohr NZZ, 2. 6. 78, Sieber NZZ, 11./18. 7. 78).

Das Dilemma zwischen Handlungsfähigkeit und Schranken

Aufgrund der seit der Veröffentlichung des Entwurfes vorgetragenen Kritik stellt sich die grundsätzliche Frage, ob in der Wirtschaftsverfassung überhaupt mit *Kompromissen* eine Lösung gefunden werden kann. Die aufgeführte Kritik — so kann behauptet werden — ist nur sehr begrenzt kompromissfähig und mündet ziemlich schnell in einen grundlegenden *Prinzipienwechsel.* Sollen weitere, stärkere Schranken eingeführt werden, so sind bald einmal wieder die einzelnen wirtschaftspolitischen Instrumente oder mehr oder weniger klar abgrenzbare Instrumentalbereiche aufzuführen, womit wieder die heute geltende Konzeption vorliegt. Dazu schreibt Gygi: «Es kann der vorgeschlagenen Verfassung nicht zum Vorwurf gereichen, dass sie nach dieser Richtung hin nicht besser ausgestaltet worden ist.

Hier klafft noch eine Lücke im Wissensstand. Der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft sind noch grosse Anstrengungen abgefordert, um zu vermehrter Klarheit darüber vorzustossen, welches die richtigen wirtschaftspolitischen Mittel in einer freiheitlich-sozialen Wirtschaftsordnung sind» (Gygi 1978, S. 105).

Genau darin aber liegt ein zentrales Problem für die Festlegung der Wirtschaftsverfassung. Die richtigen wirtschaftspolitischen Mittel werden von seiten der Wissenschaft mindestens in absehbarer Zeit (abgesehen von einigen Ausnahmen) nie einigermassen eindeutig angegeben werden können. Einen Eindruck dazu mag ein Zitat aus einer lehrbuchartigen Publikation vermitteln: «Die Konjunkturtheorie (. . .) stagniert eigentlich auf dem Niveau der dreissiger Jahre, sie hat den Wandel in der Erscheinungsform der Konjunkturschwankungen kaum zur Kenntnis genommen. Konjunkturanalyse und Konjunkturpolitik müssen daher bis auf den heutigen Tag im theorielosen Raum operieren, woraus zwangsläufig zahllose Probleme entstanden» (Tichy 1976, S. 1). Mag diese Stellungnahme auch pointiert erscheinen; was die Nationalökonomie liefert, sind vielfältige Ideen und Instrumente, die ständig neu entweder rein theoretisch oder an einem eng begrenzten Fall entwickelt werden. Die grossen Schwächen liegen bei der konkreten Anwendung (meist spielen interessenpolitische Aspekte eine entscheidende Rolle) und insbesondere bei den Wirkungsanalysen. Oft müssen aufgrund unvorhergesehener negativer Erfahrungen im nachhinein Modifikationen an den Instrumenten vorgenommen werden.

Diese Schwierigkeiten werden dadurch potenziert, dass die kommenden Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft und die damit verbundenen neuen Anforderungen an den Staat nur begrenzt voraussehbar sind. In der neueren Diskussion über die Handlungsspielräume staatlicher Aktivitäten wird u. a. sogar die These vertreten, dass viele für die staatliche Politik wichtige Phänomene in einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft grundsätzlich nicht prognostizierbar seien, ganz unabhängig vom Stand der Wissenschaft (vgl. z. R. Ronge/Schmieg 1973, S. 53 ff.).

Damit aber präsentiert sich die altbekannte Problematik: Eine Regelung ähnlich der heute geltenden legt die Instrumente auf Verfassungsstufe fest, was Flexibilität und Reaktionsfähigkeit von Regierung und Parlament stark einschränkt. Wird ein Instrument übermässig modifiziert oder werden neue Instrumente gebraucht, so setzt die langwierige Diskussion der Verfassungsrevision ein. Wirtschaftspolitik muss weitgehend von Fall zu Fall mit dem Verfassungsgesetzgeber gemacht werden, kommt damit praktisch immer zu spät, ja findet überhaupt nur bei Überschreiten einer hohen Reizschwelle statt. Der Verfassungsauftrag wird nicht oder nur ansatzweise erfüllt; der Staat verliert an Glaubwürdigkeit.

Eine Alternative präsentiert der Verfassungsentwurf, wo auf Verfassungsstufe nur die Grundprinzipien und Ziele der Wirtschaftspolitik, die Instrumente aber auf Gesetzesstufe geregelt werden. Der Handlungsspielraum von Regierung und Parlament ist grösser; die Aussichten, den Verfassungsauftrag zu erfüllen, besser. Diese Konzeption bringt nicht mehr, sondern einen andern Staat, einen Staat, der zeitgerecht handeln, die Rahmenbedingungen setzen kann und so den Wirtschaftsablauf kanalisiert. Wie, ja ob sich über die *Mischung von Flexibilität und Schranken,* von Offenheit und Verfasstheit überhaupt ein Kompromiss im Rahmen einer Revision der ganzen Wirtschaftsverfassung finden lassen wird, ist noch völlig offen.

Literaturverzeichnis

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977), Bericht, Bern. – J. Gotthold (1975), Wirtschaftliche Entwicklung und Verfassungsrecht, Köln. – E. Gruner (1973), Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Bern. – F. Gygi (1970), Die schweizerische Wirtschaftsverfassung, ZSR 89/II, S. 265 bis 389. – F. Gygi (1978), Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsordnung im Verfassungsentwurf, in: Totalrevision der Bundesverfassung – Notwendigkeit oder Wunschtraum? Schriften des Schweizerischen Aufklärungsdienstes Nr. 15, Stäfa, S. 89–110. – K. Huber (1977), Indifferenz und Resignation in der direkten Demokratie, in: E. Gruner, J. P. Müller (Hrsg.), Erneuerung der schweizerischen Demokratie? Bern. – H. Kleinewefers (1978), Die schweizerische Wirtschaftspolitik in der Wachstumsepoche von 1950–1973, Freiburg (unveröffentlichtes Manuskript). – J. P. Müller (1978), Grundrechte in einer revidierten Bundesverfassung, in: Schriften des Schweizerischen Aufklärungsdienstes Nr. 15, a.a.O. S. 77–84. – L. Neidhart (1970), Reform des Bundesstaates, Bern. – L. Neidhart, J. P. Hoby (1977), Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz, Bern. – F. Pilz (1974), Das System der Sozialen Marktwirtschaft, München. – V. Ronge, G. Schmieg (1973), Restriktionen politischer Planung, Frankfurt a. M. – G. J. Tichy (1976), Konjunkturschwankungen – Theorie, Messung, Prognose, Berlin, Heidelberg, New York.