

Man müsste sich hiebei auch fragen, ob nicht bloss bei den *wirtschaftspolitischen* Zielen die Akzente anders gesetzt werden sollen, sondern ebenfalls auf andern Gebieten der Politik. So drängt sich zum Beispiel in manchen Staaten heute immer mehr die Frage auf, ob nicht wieder vermehrte Energien für die Erreichung des altmodischen, aber eben doch nicht unwichtigen Zieles der Sicherheit von Leben, Hab und Gut des Staatsbürgers sowie eines grössern Masses an öffentlicher Ruhe, Ordnung und Sicherheit eingesetzt werden sollten. Denn was ist gewonnen, wenn zwar der Staat alle möglichen wirtschaftspolitischen und andern Ziele anstrebt und sich dabei zum eigentlichen Wohlfahrtsstaat entwickelt, auf der andern Seite aber der Staatsbürger zunehmend der Gefahr ausgesetzt ist, auf der Strasse beraubt oder – falls er Widerstand leistet – zum Krüppel geschlagen zu werden? Ist es erträglich, wenn der Staat diese Sicherheit nicht mehr garantieren kann und den Bürger je länger, je mehr damit vertrösten muss, dass man sich gegen die wirtschaftlichen Folgen solcher Missgeschicke versichern lassen kann? Man wende nicht ein, dies sei lediglich ein Problem einiger amerikanischer Grossstädte. Die Entwicklung hat bereits bedenklich auch auf europäische Städte übergriffen, und wir dürfen uns nicht einbilden, dass sich solche Fragen bei uns nie stellen werden.

Aber das sind, wie gesagt, Probleme, welche sich hier nicht mehr behandeln lassen und die das Thema der wirtschaftspolitischen Zielrevisionen bereits überschreiten.

### C. Freiwillig oder gezwungen?

Raumes halber ebenfalls nicht mehr betrachten kann ich auch die wichtige Frage, ob wir fähig sein werden, die bis jetzt postulierten Zielrevisionen auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik freiwillig vorzunehmen. Dies wäre gewiss zu wünschen. Aber selbst wenn es an der nötigen Einsicht in die Notwendigkeit der Revisionen fehlen sollte, wird die Entwicklung grundsätzlich in dieser Richtung laufen. Denn mit der unveränderten Weiterverfolgung der heutigen Ziele wird die Menschheit früher oder später an harte Grenzen stossen. Das gilt vor allem beim exponentiellen Wachstum, aber auch bei der exponentiell fortschreitenden Umweltschädigung im weitesten Sinne dieses Wortes. Ich möchte die Leser nicht in eine Weltuntergangsstimmung versetzen. Aber ebensowenig will ich die Theorie vertreten, dass der liebe Gott in alle Zukunft jener gute Mann sein werde, der die Menschheit rechtzeitig vor den üblen Begleiterscheinungen bewahren wird, die sich ergeben, wenn wir mit einer besinnungslosen Weiterverfolgung der heutigen Zielsysteme an natürliche Grenzen gelangen. Es war der Zweck meiner Ausführungen, in dieser für unsere Nachfahren wichtigen Frage zum Nachdenken anzuregen.

## Zur rechtlichen Realisierung neuer wirtschaftspolitischer Ziele\*

Von Prof. Dr. *Arnold Koller*, Appenzell

### I. Skepsis gegenüber rechtlichen Festlegungen wirtschaftspolitischer Ziele

Wer von der eindrücklich geschilderten Proliferation der wirtschaftspolitischen Ziele unseres Staates ausgeht und deren rechtlichen Niederschlag sucht, ist vorerst überrascht. Von der Vielzahl wirtschaftspolitischer Ziele, die unser Staat zweifellos verfolgt, haben nur wenige (ausdrücklich) Eingang in unsere Bundesverfassung gefunden.

Es sind vor allem die grundlegenden Ziele der Wirtschaftsfreiheit in Art. 31 Abs. 1 und der Mehrung der Wohlfahrt des Volkes in Art. 31bis Abs. 1 BV. Dazu kommen die wirtschaftspolitischen Ziele des strukturellen Staatsinterventionismus aufgrund der neuen Wirtschaftsartikel, nämlich der Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe (Art. 31bis Abs. 3 lit. a), die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft (Art. 31bis Abs. 3 lit. b), der Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile (Art. 31bis Abs. 3 lit. c). In jüngster Zeit sind Raumplanung (Art. 22quater) und Umweltschutz (Art. 24septies) dazu gestossen. Man sucht indes in der Bundesverfassung vergeblich nach wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen wie gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, Verantwortung gegenüber dem Ausland. Insbesondere aber hat bisher in der Verfassung die be-

\* Vortrag am Orientierungs-Seminar der Weiterbildungsstufe der Hochschule St. Gallen vom 22. bis 25. Oktober 1974: «Wirtschaft und Gesellschaft im Umbruch».

Mannigfache Anregung für die Ausarbeitung dieses Vortrages verdanke ich folgenden Studien:

*Gygi F.*, Die schweizerische Wirtschaftsverfassung, in ZSR NF 89 (1970), Bd. II, S. 265 ff.;  
*Huber H., Tuchtfeldt E.*, Wirtschaftspolitische Ziele in der Verfassung?, Bern 1970;  
*Scheuner U.*, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Einführung, Frankfurt 1971;  
*Schiller K.*, Wirtschaftspolitik, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965.

rühmt gewordene Konkretisierung des Wohlfahrtszieles in Form des magischen Vierecks der Konjunkturpolitik, nämlich ausgeglichenes Wachstum, Preisstabilität, Vollbeschäftigung und Zahlungsbilanzausgleich, die in der Volkswirtschaftslehre eine dominierende Rolle spielt, keine Verankerung gefunden. Und nach dem Willen des Parlaments soll das magische Viereck auch im neuen Konjunkturartikel kein Gastrecht erhalten. Dabei ist völlig unbestritten, dass sich die staatliche Konjunkturpolitik schon heute nach diesen Zielen richtet und dies künftig noch vermehrt tun soll.

Aber nicht nur die Verfassung, selbst die einfache Gesetzgebung zeigt gegenüber der rechtlichen Festlegung von wirtschaftspolitischen Zielen auffallende Zurückhaltung. Die Skepsis des Rechts gegenüber wirtschaftspolitischen Zielumschreibungen geht sogar noch weiter. Sie hat längst vom Gesetzgeber auch auf die rechtsanwendenden Organe, die Verwaltung und die Gerichte, übergegriffen. Das zeigt sich darin, dass selbst den spärlichen wirtschaftspolitischen Zielbestimmungen in Verfassung und Gesetz die Rechtsnormqualität gemeinhin abgesprochen wird. Die schweizerische Rechtslehre neigt noch heute dazu, wirtschaftspolitischen Zweckartikeln entweder überhaupt jede normative Kraft abzuspochen, sie somit als rein politische Programmsätze zu verstehen, oder aber ihnen höchstens die bescheidene Funktion einer Auslegungshilfe (neben anderen) einzuräumen.

Wie ist diese seltsame Zurückhaltung der Rechtsordnung gegenüber wirtschaftspolitischen Zielen zu erklären? Liegt das daran, dass die Juristen, die wegen der bewahrenden Funktion allen Rechts gern als von Natur aus konservativ gescholten werden, neuere Entwicklungen, hier das Aufkommen einer umfassenden staatlichen Wirtschaftspolitik, ganz einfach nicht zur Kenntnis nehmen wollen und immer noch der Fiktion einer staatsfreien Wirtschaft nachhängen? Oder ist diese Zurückhaltung gegenüber wirtschaftspolitischen Zielen etwa ein Beweis mehr für die vielfach beklagte Diskrepanz zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit? Oder bewegt sich die schweizerische Wirtschaftspolitik gar weitgehend im rechtsfreien Raum? Mangelt es dem Staat der Industriegesellschaft ausgerechnet auf dem zentralen Gebiete der Wirtschaftspolitik an rechtlicher Bindung? Ich glaube, dass keine dieser oft gehörten Erklärungen, selbst wenn jede einen Kern Wahrheit erhält, voll zu befriedigen vermag. Das Problem liegt tiefer. Es hängt letztlich mit dem unterschiedlichen Material- und Formalgegenstand von Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaft zusammen, also mit den unterschiedlichen Gegenständen, von denen beide Wissenschaften handeln, und den unterschiedlichen Gesichtspunkten, unter denen sie ihren Gegenstand betrachten.

## II. Wirtschaftspolitik der Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik der Rechtswissenschaft

### 1. Unterschiedlicher Formalgegenstand

Dass Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaft die Wirtschaftspolitik des Staates unter verschiedenem Gesichtspunkt betrachten, wird schon aus den völlig verschiedenen Begriffsbestimmungen ersichtlich. Die Volkswirtschaftslehre versteht unter Wirtschaftspolitik gemeinhin jede direkte oder indirekte Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft zur Realisierung bestimmter Ziele. Für die Nationalökonomie umfasst die Wirtschaftspolitik somit alles, was der Staat an gestaltenden Massnahmen im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung, die Wirtschaftsstruktur und den Wirtschaftsprozess aktiv unternimmt oder passiv unterlässt.

Demgegenüber erfasst der Rechtsbegriff der Wirtschaftspolitik oder genauer der wirtschaftspolitischen Massnahmen nur jene staatlichen Einwirkungen auf die Wirtschaft, die in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit erfolgen, einer ausdrücklichen verfassungsmässigen Kompetenz bedürfen und grundsätzlich dem Bund vorbehalten sind. Das Schwergewicht dieser Ausnahmekompetenzen findet sich in dem bereits zitierten Art. 31bis Abs. 3 BV, der zur Erhaltung wichtiger Wirtschaftszweige, einer leistungsfähigen Landwirtschaft, zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile, (systematisch seltsam) gegen volkswirtschaftlich und sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen sowie über vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten Vorschriften zulässt, die, wenn es das Gesamtinteresse rechtfertigt, nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen dürfen.

Professor Gygi hat daher durchaus zu Recht, wenn auch pointiert gesagt: «Der sektorale Interventionismus macht in der rechtlichen Terminologie die ganze Wirtschaftspolitik aus.» Die Volkswirtschaftler mögen ob solch weltfremder Enge juristischer Begriffsbildung den Kopf schütteln und sich (ausnahmsweise) genüsslich des Vorsprungs ihrer Wissenschaft erfreuen. Es mutet tatsächlich auch uns Juristen seltsam an, wenn wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass nach geltendem Verfassungsrecht für die ganze Volkswirtschaft so wichtige Anliegen wie die Regelung des Geldumlaufs unseres Landes oder die Verhütung von Wirtschaftskrisen und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit immer noch Aufgabe der an die individualistische Handels- und Gewerbefreiheit gebundenen Gewerbepolizei und nicht Ziele einer vorab auf das Gemeinwohl ausgerichteten Gesamtwirtschaftspolitik sind.

Ob dieses verständlichen Kopfschüttelns sollte man aber zweierlei nicht übersehen. Einmal, dass die Rechtswissenschaft als praktische und normative

Wissenschaft in ihrer Begriffsbildung weitgehend an das positive Recht gebunden ist. Sodann, dass das grundlegende verfassungsrechtliche Prinzip, das hier in Frage steht, immerhin seit genau 100 Jahren gilt und zum Wirtschaftsaufschwung der Schweiz wie zur Erhaltung einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung sicher Wesentliches beigetragen hat. Anlass zu dem uns heute seltsam anmutenden rechtlichen Begriff der Wirtschaftspolitik gab nämlich die heute oft verschriene, im Jahre 1874 in die Verfassung aufgenommene Handels- und Gewerbefreiheit (HGF).

Diese in die Form eines Freiheitsrechtes gekleidete wirtschaftsordnungspolitische Grundentscheidung ist eigentlich auf eine staatsfreie Wirtschaft ausgerichtet und beruht auf der klassischen nationalökonomischen Lehre des Gemeinwohlautomatismus. Immerhin wurde auch die HGF wie die anderen Freiheitsrechte nie als schrankenloses Recht aufgefasst. Im Gegenteil, gewisse Beschränkungen wurden als zulässig und sogar notwendig erachtet. Es war von Anfang an eine Selbstverständlichkeit, dass der Staat auch im Bereiche der Wirtschaft den Schutz der Polizeigüter (Ruhe, Ordnung, Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr) zu gewährleisten hatte. Staatliche Einwirkungen auf die Wirtschaft, die zu polizeilichen Zwecken erfolgten, waren daher schon aus damaliger Sicht legitim und mit der HGF durchaus vereinbar. Unerwünscht und verboten aber sollten die übrigen staatlichen Eingriffe in die private Wirtschaft sein. Solche Massnahmen, die nicht nur den Rand der HGF tangierten, sondern deren Kern verletzten (in Frage standen vor allem protektionistische Massnahmen der Kantone), wurden von der Rechtsprechung, im Unterschied zu den zulässigen wirtschaftspolizeilichen, alsbald wirtschaftspolitische genannt. Der seltsam enge Rechtsbegriff der Wirtschaftspolitik entsprang somit von Anfang an einem eminent praktischen Rechtsprechungsbedürfnis, nämlich der Unterscheidung der unter dem Gesichtspunkt der HGF zulässigen von den unzulässigen Einwirkungen des Staates auf die private Wirtschaft.

Dabei ist es dann leider, so muss man wohl sagen, bis heute geblieben. Die HGF blieb der verbindliche verfassungsrechtliche Massstab jeder staatlichen Wirtschaftspolitik. Auf Grund der Erfahrungen der Krisen- und Kriegsjahre war zwar die Hypothese des Gemeinwohlautomatismus der Wettbewerbswirtschaft auf vielen Gebieten widerlegt. Auch war klar geworden, dass der Staat seine Einwirkung auf die Wirtschaft nicht weiter auf den Schutz der Polizeigüter beschränken konnte. Andererseits wollte man – zu Recht – aus volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Gründen am Prinzip der freien Wirtschaft soweit als möglich festhalten bzw. sie nach dem grassierenden Interventionismus der Krisen- und Kriegsjahre in möglichst grossem Umfange wiederherstellen. Aus solcher Sicht blieb anscheinend nichts anderes übrig, als die HGF als rechtliches Grundprinzip unserer Wirtschaft zu bestätigen, andererseits aber für all jene Gebiete,

in denen sich das Prinzip der Wirtschaftsfreiheit nicht bewährt hatte, Abweichungen, eben sogenannte wirtschaftspolitische Massnahmen zu gestatten.

Diese Konzeption der neuen Wirtschaftsartikel hatte zweifellos gewichtige Vorteile. Sie trug nach dem Zweiten Weltkrieg wesentlich zur Wiederherstellung der Marktwirtschaft bei und wies den Wirtschaftsprotektionismus, soweit auf ihn, wie in der Landwirtschaftspolitik, nicht verzichtet werden konnte, wenigstens in enge verfassungsmässige Schranken. Der Nachteil dieser Konzeption lag jedoch darin, dass auch die neu aufkommende Gesamtwirtschaftspolitik des Staates stets am doch weitgehend sachfremden individualistischen Prinzip der HGF gemessen werden musste. Wo es somit an ausdrücklichen Kompetenzen zur Abweichung von der HGF fehlt, besteht stets die Gefahr, dass eine noch so notwendige staatliche Wirtschaftspolitik schon an der Frage der Verfassungsmässigkeit scheitert (siehe Schicksal des Notenbankinstrumentariums). Aus dieser fragwürdigen Konzeption der neuen Wirtschaftsartikel folgt weiter, dass wirtschaftspolitische Massnahmen, obwohl sie im Laufe der Zeit aus sogenannten Sachzwängen zunehmend zugelassen werden mussten, aus rechtlicher Sicht immer irgendwie als Sünde wider die HGF erscheinen mussten. Es haftet ihnen daher bis heute der Ruf des Abnormalen, des vom goldenen Weg der Tugend (= Wirtschaftsfreiheit) Abweichenden an, das nur ausnahmsweise und zeitlich möglichst beschränkt zur Bekämpfung eigentlicher wirtschaftlicher Notlagen geduldet werden sollte. Die neuen Wirtschaftsartikel haben die Wirtschaftspolitik, soweit sie über die Wirtschaftspolizei hinausgeht, verfassungsrechtlich von Anfang an ins Abseits gestellt.

Angesichts dieser Abwehrstellung der Rechtsordnung dürfte verständlich werden, dass sich auch die Rechtswissenschaft der modernen Wirtschaftspolitik gegenüber schon aus rein begrifflich-konzeptionellen Gründen passiv oder gar abwehrend verhielt. Es verwundert deshalb auch nicht, dass die Jurisprudenz in der rechtlichen Bewältigung der sich rasch ausdehnenden staatlichen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik arg in Rückstand geraten ist. So hat etwa, um nur ein aktuelles Beispiel zu nennen, die politisch brisante Mitbestimmungsforderung Privat- wie Staatsrechtler weitgehend unvorbereitet überrascht. Dass sich eine fehlende rechtliche Verarbeitung solcher Neuordnungen der Wirtschaft später sehr nachteilig auswirken kann, bedarf demgegenüber keiner langen Worte.

Auf dem engeren Gebiete der Wirtschaftspolitik sind sich die Juristen in den letzten Jahren der Inadäquanz unseres Begriffs- und Ordnungsystems wegen der zunehmend notwendigen Ermächtigungen zur Abweichung von der HGF einerseits und der Streckung, wenn nicht gar Überforderung des Begriffes der Wirtschaftspolizei andererseits immer mehr bewusst geworden. Das Bundesgericht selbst hat in der berühmt gewordenen Entscheidung Griessen (BGE 97 I 499) einen ersten wichtigen Schritt zur Erneuerung des nicht mehr adäquaten Begriffs-

systems getan, indem es sozialpolitische Massnahmen der Kantone als dritte selbständige Kategorie staatlicher Massnahmen aus dem bisher geschlossenen System von Wirtschaftspolizei und Wirtschaftspolitik herausgelöst hat. Gygi hat sodann in seiner kühnen Schrift über «Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung» erklärt, die von der Volkswirtschaftslehre seit längerer Zeit geforderte und vom Bund seit einiger Zeit auch bereits tatsächlich praktizierte Gesamtwirtschaftspolitik, d. h. Wettbewerbs-, Konjunktur-, Struktur- und Sozialpolitik, sei in der Bundesverfassung ausreichend abgesichert, wenn man sie nur zu lesen verstehe, d. h. die HGF nicht weiter als *den* zentralen Mittelpunkt der schweizerischen Wirtschaftsverfassung sehe, sondern die übrigen die Wirtschafts- und Sozialordnung betreffenden Verfassungsnormen wie den Wohlfahrtsartikel, den Kartellartikel, den Notenbankartikel, die Zollartikel, die Bestimmungen über die Arbeitsverfassung, die Fremdenpolizei usw. in die Betrachtung miteinbeziehe. Schliesslich hat Hans Huber unter Hinweis auf Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, die unausgesprochene Einbrüche in die Gewerbefreiheit zulassen, geltend gemacht, man würde in solchen Fällen besser gar nicht von Einbrüchen in die HGF sprechen, sondern einfach von Sachgebieten, in denen eine sachgeprägte Wirtschaftspolitik angezeigt sei, ganz unabhängig von der Frage, ob und wie sie die individuelle Erwerbstätigkeit treffe.

Solche Neuinterpretationen der Verfassung und die gleichzeitige Anpassung unserer Begriffe werden zweifellos dazu beitragen, dass die Rechtswissenschaft ihre der Wirtschaftspolitik gegenüber weitgehend passive, wenn nicht gar ablehnende Haltung zu überwinden vermag. Ob sich durch Fortschritte in Begriffsbildung und Interpretation allein das Grundproblem einer adäquaten rechtlichen Bewältigung der von der Volkswirtschaftslehre geforderten modernen Wirtschaftspolitik lösen lässt, bleibt dagegen fraglich. Eine voll befriedigende Lösung könnte wahrscheinlich nur eine rechtliche Neuordnung der Wirtschaftspolitik durch den Verfassungsgesetzgeber, etwa im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung, bringen.

## 2. Unterschiedlicher Materialgegenstand

Die eingangs festgestellte Zurückhaltung der Rechtsordnung gegenüber wirtschaftspolitischen Zielen in Verfassung und Gesetz hat neben diesem begrifflich-konzeptionellen einen wohl nicht minder wichtigen *sachlichen* Grund. Dieser liegt im unterschiedlichen Materialgegenstand der beiden Wissenschaften, Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaft. Die Jurisprudenz hat es nämlich ex definitione mit Rechtsnormen zu tun. Im Bereich der hier im Vordergrund des Interesses stehenden Verfassung handelt es sich vorwiegend um organisatorische Normen, also um Zuständigkeiten zur Gesetzgebung. Pointiert könnte man den Un-

terschied wie folgt ausdrücken: Der *Volkswirtschaftler* geht von *wirtschaftspolitischen Zielen*, der *Jurist* von *Zuständigkeiten* aus. Insbesondere im Bundesstaat liegt eine wichtige Aufgabe der Verfassung in der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten. Und selbst dort, wo wie bei neuen wirtschaftspolitischen Aufgaben gewöhnlich von vornherein nur die Zuständigkeit des Bundes in Frage kommt, gilt es aus juristischer Sicht, diese neue Bundeskompetenz ein- und abzugrenzen, um dem Bürger trotz ständig zunehmender Staatstätigkeit einen staatsfreien Raum zu erhalten. Es zeigt sich hier einmal mehr, dass juristisches Denken, wenigstens liberales, wesentlich auf Abgrenzung und Einschränkung der Staatsallmacht ausgerichtet ist.

Nun lassen sich freilich Zuständigkeiten auch durch Angabe von wirtschaftspolitischen Zielen bestimmen. Die schweizerische Bundesverfassung hat von dieser Möglichkeit verschiedentlich Gebrauch gemacht und tut es in neuerer Zeit sogar zunehmend. Es sei hier nur an die bereits genannten Beispiele des sektoralen Interventionismus im Rahmen der neuen Wirtschaftsartikel oder der neuen Verfassungsartikel über Raumplanung und Umweltschutz erinnert. Diese Beispiele zeigen indes gerade auch die offensichtlichen Schwächen der Zuständigkeitsbestimmung durch Angabe wirtschaftspolitischer Ziele. Wirtschaftspolitische Ziele haben nämlich meist wenig oder überhaupt keinen Abgrenzungswert. Oder welche wirtschaftspolitischen Massnahmen des Staates schliesst etwa das Ziel der Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe aus? Solcher Zuständigkeitsbestimmung fehlt offensichtlich fast jeder Abgrenzungswert. Selbst die weitere Bindung an den (vagen) Begriff des Gesamtinteresses hilft in solcher Lage nicht viel. Wegen der Unschärfe solcher Zuständigkeitsbestimmung besteht regelmässig die Gefahr des unkontrollierten Überwucherns solcher Gesetzgebungskompetenzen in durch die Grundrechte geschützte individuelle Rechtspositionen oder in den Bereich konkurrierender Zuständigkeiten der Kantone. Beide Gefahren sind bei der parlamentarischen Beratung des Raumplanungsgesetzes manifest geworden. Wir müssen uns hier zur Illustration mit den Stichworten Rückzonung/materielle Enteignung sowie Mehrwertabschöpfung/Grundstückgewinnsteuer begnügen.

Zuständigkeitsbestimmungen durch wirtschaftspolitische Ziele haben neben dem Mangel des schwachen oder gänzlich fehlenden Abgrenzungswertes oft noch einen weiteren Nachteil. Dieser soll kurz am Beispiel des berühmten magischen Vierecks der Konjunkturpolitik, nämlich ausgeglichenes Wachstum, Preisstabilität, Vollbeschäftigung und Zahlungsbilanzausgleich aufgezeigt werden. Es ist unter Volkswirtschaftlern unbestritten, dass sich diese vier Ziele einer zeitgemässen Wirtschaftspolitik nicht gleichzeitig voll verwirklichen lassen, weil sie, worauf das Wort magisch hindeutet, untereinander nicht im Verhältnis der Harmonie, sondern wenigstens zum Teil, der Antinomie stehen. Nach Auffassung der

Nationalökonomie bestehen vor allem zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung Zielkonflikte. Angesichts dieser Sachlage wird sich der Jurist sofort fragen, was rechtlich durch eine Verankerung des magischen Vierecks in Verfassung oder Gesetz zu gewinnen wäre. Offensichtlich nichts. Denn angesichts des ungeklärten und bewusst offengelassenen genaueren Verhältnissen zwischen den sich teilweise widersprechenden Teilzielen ergäbe sich daraus für den Gesetzgeber wie für die Verwaltung wohl keinerlei rechtliche Bindung. In diesem Fall ist die mangelnde normative Substanz wirtschaftspolitischer Zielumschreibung in Verfassung oder Gesetz besonders evident. Der Verfassungsgesetzgeber war daher sicher gut beraten, wenn er im neuen Konjunkturartikel auf die Verankerung des magischen Vierecks bewusst verzichtet hat.

Neuestens wird (auch von Juristen) gelegentlich propagiert, *Sozialrechte* wären eine geeignete juristische Form, neue wirtschaftspolitische, besonders sozialpolitische Ziele rechtlich zu verankern. Es ist hier natürlich nicht möglich, auf die ganze Problematik von Sozialrechten in der Verfassung näher einzugehen. Wenn ich die Argumentation der Befürworter richtig verstehe, so ist sie vor allem eine politische. Der Sozialstaat, der die Schweiz bereits ist und immer mehr wird, müsse auch in der Verfassung besser zum Ausdruck kommen, nicht erst in der reichlich unübersichtlichen und oft sehr technischen Spezialgesetzgebung, z. B. über die Sozialversicherung. Das beste und einprägsamste Mittel hierfür seien Sozialrechte. So weit so gut. Aus juristischer Sicht bleiben indes, wie neuere gründliche Untersuchungen eindrücklich zeigen, Bedenken. Sozialrechte sind nun mal nicht wie die klassischen Freiheitsrechte unmittelbar anwendbares Recht, sondern (lediglich) «Kurzformeln für sozialstaatliche Postulate» (Hans Huber), die der Verwirklichung durch den Gesetzgeber bedürfen. Von der Sache her scheint mir daher, dass verbindliche Gesetzgebungsaufträge in der Verfassung, die konkretere wirtschafts- oder sozialpolitische Zielsetzungen beinhalten als Sozialrechte, der rechtlich adäquatere Ausdruck des gleichen politischen Anliegens wären. Denn Sozialrechte wie das Recht auf Bildung, Wohnung, Arbeit usw. laufen wegen ihrer geringen rechtlichen Substanz Gefahr, im Volk Illusionen zu wecken und damit nach eingetretener Enttäuschung zu einer Abwertung von Recht und Verfassung ganz allgemein zu führen.

Letztlich hängt die Frage der Sozialrechte in der Verfassung freilich vom Verfassungsverständnis ganz allgemein ab. Wer eine stärkere Politisierung unseres obersten Grundgesetzes für wünschbar hält oder wer gar meint, die Verfassung müsse jeweils die gesamte wirtschaftliche und soziale Wirklichkeit widerspiegeln, wird für eine Konstitutionalisierung aller wichtigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele votieren. Man sollte sich dabei dann freilich auch im klaren sein, dass solche Option bei der Kurzlebigkeit mancher wirtschaftspolitischer Ziele – es sei hier nur an das vor kurzer Zeit noch hochgespielte

Wachstumziel erinnert – stetige Verfassungsrevision bedingt. Ob das mit dem Wesen der Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates (Kägi), die Dauer und Rechtssicherheit verlangt, vereinbar ist, bleibt mehr als fragwürdig.

Ich halte deshalb dafür, dass der schweizerische Verfassungsgesetzgeber gut beraten war und ist, wenn er in der Umschreibung wirtschaftspolitischer Ziele in der Verfassung Zurückhaltung übt und solche Zielumschreibungen insbesondere nicht oder nur selten zur Begründung von Gesetzgebungskompetenzen verwendet. *Die Formulierung und mehr oder weniger weitgehende Realisierung neuer wirtschaftspolitischer Ziele ist und soll im Rahmen von Verfassung und Gesetz vorwiegend eine Aufgabe der Politik bleiben.*

### III. Formale oder materiale verfassungsrechtliche Bewältigung neuer wirtschaftspolitischer Ziele

Während wirtschaftspolitische Zielumschreibungen in Verfassung und Gesetz sich zur Begrenzung der staatlichen Einwirkung auf die private Wirtschaft nur schlecht oder gar nicht eignen, wird heute, allerdings erst vereinzelt, die Ansicht vertreten, sie könnten den Juristen bei der Lösung eines andern Problems durchaus nützliche Dienste leisten. Gemeint ist die Frage, ob es die Verfassung bei der Anerkennung neuer Staatsaufgaben mit der Einräumung neuer Gesetzgebungskompetenzen bewenden lassen soll oder ob sie für die neue Staatstätigkeit gewisse materiale Halt- und Richtpunkte setzen müsse. Dabei könnten genaue Umschreibungen wirtschaftspolitischer Ziele allenfalls als Orientierungshilfen dienen.

Man kann die erste Lösung als rein formale rechtliche Bewältigung, die zweite dagegen als materiale rechtliche Bewältigung neuer wirtschaftspolitischer Ziele auf Verfassungsstufe bezeichnen.

Für eine bloss formale rechtliche Bewältigung eines neuen wirtschaftspolitischen Zieles genügt eine neue Bundeskompetenz, die traditionellerweise nach Sachgebieten umschrieben wird. Da sich effiziente Gesamtwirtschaftspolitik oft, wie im Falle der Konjunkturpolitik, nicht ohne Eingriffe in die HGF betreiben lässt, ist zusätzlich die Anordnung erforderlich, dass nötigenfalls von der HGF abgewichen werden darf. Damit ist der Wirtschaftspolitik inhaltlich von Verfassung wegen keine Richtung mehr gewiesen. Aus solcher Sicht könnte ein neuer Konjunkturartikel einfach lauten: Die Konjunkturpolitik ist Sache des Bundes. Der Bund ist befugt, nötigenfalls auch in Abweichung von der HGF Vorschriften zu erlassen.

Eine solch rein formale Bewältigung neuer wirtschaftspolitischer Ziele wird

auch von Juristen befürwortet. Dahinter steht ein vorwiegend instrumentales Verfassungsverständnis. Danach soll die Verfassung – mit Ausnahme der bürgerlichen Freiheitsrechte – nur den organisatorischen Aufbau des Staates, also die Behördenorganisation, Zuständigkeiten und das Verfahren der Gesetzgebung regeln. Die ganze inhaltliche Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik bliebe demnach Sache der einfachen Gesetzgebung. Die Vorteile einer solchen Verfassung werden in ihrer Offenheit und Flexibilität gesehen. Diese verhinderten eine verfassungsrechtliche Versteinerung zeitgebundener wirtschaftspolitischer Auffassungen, sondern überliessen die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik zu Recht dem Spiel der wechselnden politischen Kräfte. Mag sein, dass dabei auch die für manchen Juristen bittere Erfahrung nachwirkt, dass sich im Falle des Notenbankinstrumentariums die geltende Verfassung wegen der Schranke der HGF als (ein) Hemmnis einer zeitgemässen staatlichen Konjunkturpolitik erwies.

Die Gegenmeinung macht demgegenüber geltend, die Verfassung dürfe es auch künftig bei der rechtlichen Bewältigung neuer wirtschaftspolitischer Ziele nicht mit der Begründung von möglichst umfassenden Gesetzgebungskompetenzen und damit der zweifelsfreien Sicherung der Verfassungsmässigkeit der Wirtschaftspolitik bewenden lassen. Mit einer solch rein formalen Legalisierung der immer bedeutsamer werdenden staatlichen Wirtschaftspolitik sei es nicht getan. Es gehe nicht an, unter dem Druck von sogenannten Sachzwängen immer weitere Gebiete der staatlichen Wirtschaftspolitik einfach aus der HGF zu entlassen und damit inhaltlich ins verfassungsrechtliche Niemandsland zu verweisen. Wenn die individualistische HGF auf weiten Gebieten der sog. Gesamtwirtschaftspolitik nicht weiter als Grenze und Richtlinie der staatlichen Wirtschaftspolitik taue, dann gelte es, neue adäquate Halte- und Richtpunkte zu finden. Es komme einer eigentlichen Abdankung des Verfassungsgesetzgebers gleich, wenn man sich damit begnüge, alte, nicht mehr haltbare Schranken der staatlichen Wirtschaftspolitik einfach aufzugeben, ohne sich ernsthaft zu bemühen, neue, auf die veränderten Verhältnisse zugeschnittene Kriterien zu entwickeln, welche der staatlichen Wirtschaftspolitik auch künftig ordnungspolitischen Halt gäben. Dabei sei selbstverständlich, dass es sich auf Verfassungsstufe nur um allgemeinste Orientierungs- und Richtpunkte handeln könne.

Aus solchem Verlangen nach einer materialen Bewältigung neuer wirtschaftspolitischer Ziele ist etwa das Ringen um eine inhaltliche Strukturierung des neuen Konjunkturartikels, wenigstens rechtswissenschaftlich, zu verstehen. Dabei hat sich freilich gezeigt, dass die Jurisprudenz, weil sie ihr ganzes Denken allzulange an der HGF orientiert hat, für solche Aufgaben nicht vorbereitet ist. Dass ihr in dieser misslichen Lage auch die Volkswirtschaftslehre kaum praktikablen Support leisten konnte, ist wenig Trost. Ich bin daher auch nicht sicher, ob die im Verfassungstext nun zum Ausdruck gebrachte Subsidiarität der direk-

ten konjunkturpolitischen Eingriffe sich in der kommenden Gesetzgebungspraxis als ordnungspolitische Leitlinie bewähren wird.

Sicher ist, dass wir auch künftig schon aus politischen, aber auch aus rechtlichen Gründen nicht darum herumkommen werden, uns um eine *materiale verfassungsrechtliche Bewältigung neuer wirtschaftspolitischer Ziele zu bemühen*. Dabei soll hier nicht einem Rückfall in eine ähnlich rigide Wirtschaftsverfassung das Wort gesprochen sein, wie es jene der HGF war. Aber die Verfassung wird auch in ihren wirtschaftsrelevanten Normen, wenn sie wirklich Grundordnung sein und bleiben will, nicht bei rein formalen Kompetenzvorschriften stehenbleiben dürfen, sondern hat materiale Richtpunkte zu setzen, an denen sich der Gesetzgeber orientieren kann und muss. Denn sonst läuft die Wirtschaftspolitik Gefahr, in orientierungslosem, ordnungspolitisch bedenklichem Pragmatismus zu enden. Das zurzeit geltende konjunkturpolitische Notrecht ist hierfür Fingerzeig genug.

Die Bewältigung neuer wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele wie Konjunkturpolitik, Strukturpolitik, Raumplanung, Mitbestimmung usw. stellt die Rechtswissenschaft vor eine Vielzahl weiterer Probleme, auf die ich hier nicht mehr einzeln eintreten, sondern nurmehr stichwortartig verweisen kann, wie etwa die Grenzen der Gesetzesdelegation an die Verwaltung, die Frage, wie weit vertragliche Lösungen wirtschaftspolitischer Aufgaben in Form von Gentlemen's Agreements, Sozialpartnervereinbarungen usw. rechtsstaatlich zulässig sind, das im Bereich der Wirtschaftspolitik ungelöste Problem des Rechtsschutzes, die Frage der Vereinbarkeit paritätischer Mitbestimmung mit der Eigentumsgarantie usw.

Die Rechtswissenschaft ist auf solche neue Aufgaben, wie wir gesehen haben, eher schlecht vorbereitet. Sie steht diesbezüglich vor einem eigentlichen Neubeginn. Bei der Bewältigung der vielfältigen neuen Probleme, welche die moderne Wirtschaftspolitik der Jurisprudenz stellt, wird ihr als einer alten Wissenschaft freilich zugute kommen, dass sie auf ein ausgeklügeltes privatrechtliches und bewährtes verwaltungsrechtliches Instrumentarium zurückgreifen kann. Der Schwierigkeiten werden indes auch so noch genug sein. Die zurzeit vordringlichste Aufgabe aber scheint mir, nach der notwendigen, weitgehenden Preisgabe der HGF als Schranke der staatlichen Wirtschaftspolitik, für diese neue adäquate Ordnungsprinzipien zu finden, welche die Freiheitlichkeit und Rechtsstaatlichkeit unserer Wirtschaftsordnung auch künftig sicherstellen.