

Die Revision der Wirtschaftsartikel

Autor(en): **Roth, Walter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **27 (1947-1948)**

Heft 4

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159544>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

men oder ablehnen, die Minderheit wird sich der Mehrheit fügen und mithelfen, aus der einmal geschaffenen Situation das Bestmögliche zu machen. Im letzten aber gilt wohl auch für *diese* Ehe jene alte Weisheit, die Kierkegaard in einem geistreichen Paradoxon auf die kürzeste Formel gebracht hat: Heirate, heirate nicht, Du wirst es bereuen!

Die Revision der Wirtschaftsartikel

Von Walter Roth

Ausgangspunkt und Ziel

Wenige Wochen nach dem Regimewechsel in England, als in zahlreichen anderen europäischen Staaten *sozialistische* Reformen angekündigt wurden, genehmigte unser Bundesrat die Ergänzungsbotschaft über die Revision der Wirtschaftsartikel, und während die Regierungen in England und in Schweden, die neuen Herren in Frankreich, in der Tschechoslowakei und in Jugoslawien ihre Verstaatlichungsgesetze berieten, begannen die eidgenössischen Räte mit der Diskussion der neuen Wirtschaftsverfassung der Schweiz.

Aber weder der Wind aus dem Osten, noch das Versprechen an die Frontsoldaten, am Ende des Krieges werde die Befreiung des Menschen von aller Not und Sorge stehen, bildeten die Veranlassung der schweizerischen Revisionsbestrebungen. Diese reichen zehn Jahre weiter zurück: als sich in der Krise der Zwischenkriegszeit der Staat immer mehr in die Wirtschaft einmischte und sich damit nicht nur zur Verfassung, sondern auch zum Volksempfinden in Gegensatz stellte, verlangten *bürgerliche* Mitglieder unserer eidgenössischen Behörden eine Revision der Wirtschaftsartikel. In ihrem schon am 4. Juni 1937 erschienenen Bericht gaben die mit den Vorarbeiten betrauten Experten dem Bundesrat als Weisung für die neue Ordnung einmütig auf den Weg:

«Der Staat soll nur dort in die *Wirtschaft* eingreifen, wo es zur Bekämpfung von Mißbräuchen der Wirtschaftsfreiheit oder zur Wahrung wichtiger allgemeiner Interessen erforderlich ist.»

In seiner im gleichen Jahre erschienenen Botschaft umschrieb der Bundesrat als Ziel der Reform «die Wiederherstellung der ursprünglichen Gebote einer *freiheitlichen* und demokratischen *Wirtschaftsgestaltung*», sowie die Anerkennung der Weiterentwicklung des Wirtschaftslebens, «ohne daß das Grundprinzip der geltenden Verfassung, nämlich die *Selbstverantwortlichkeit*, aufgegeben zu werden braucht».

Stellen wir diese generelle Forderung dem gegenüber, was an staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft seit dem ersten Weltkrieg auch in der Schweiz tatsächlich erfolgte, so erkennen wir, daß nicht eine vermehrte Sozialisierung am Anfang der Revision stand, wie heute von den Gegnern gerne behauptet wird, sondern umgekehrt der Wille, unsere Wirtschaft wiederum mehr vom Staate und seinen Eingriffen zu befreien.

Die in Art. 31 gewährleistete *Handels- und Gewerbefreiheit* bestand indessen nie in jener Schrankenlosigkeit, welche die politische Terminologie als «liberalistisch» verfehmt hat. Vielmehr gab es die mannigfachsten Durchlöcherungen, die Aufhebungen und «Ritzungen» — nicht erst durch das Notrecht der beiden Kriege und durch die Dringlichkeitsbeschlüsse der Krise, sondern schon vor 1914 mit der stillschweigenden oder ausdrücklichen Billigung des Volkes. Das eidgenössische Fabrikgesetz schränkte die Handels- und Gewerbefreiheit ein, als sie eben in der Verfassung verankert worden war. Der Grundsatz existierte «immer nur als Kompromiß zwischen wirtschaftlicher Freiheit und staatlicher Intervention» — die Richtigkeit dieser Feststellung von Bundesrat Stampfli wird niemand bestreiten wollen. Wechselnd und umstritten war immer nur das Verhältnis von *Freiheit und Bindung*. Je nach der wirtschaftlichen Lage überwogen Freiheit und Selbstverantwortlichkeit oder staatlicher Zwang und Schutz. Dabei, seien wir offen, wurde diese von jedem Wirtschaftszweig und jedem Berufe geduldet und beansprucht, wenn Not an Mann kam.

Mit der Revision der Wirtschaftsartikel wollte man die unerläßlich *staatliche Intervention* in eine *legale Form* bringen, nachdem im Laufe der Jahre durch gesetzgeberische und administrative Erlasse des Bundes eine faktische Wirtschafts- und Sozialordnung entstanden war, die weitgehend der rechtlichen Untermauerung entbehrt und im Gegensatz steht zum Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit. Man hatte begriffen und war bereit, es auch zu erklären: eine unter allen Umständen zu wahrende wirtschaftliche Freiheit, die völlige Unabhängigkeit vom Staat, gibt es nicht. Dann aber mußte man den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit mit der möglichst klaren Umschreibung der Ausnahmen ergänzen, die aus Gründen der Gerechtigkeit und der Staatsraison notwendig sind.

So war aus dem überbordenden verfassungswidrigen Interventionismus der Wunsch gewachsen, einerseits die Freiheit als den maßgebenden Grundsatz der schweizerischen Wirtschaftspolitik zu bestätigen und zu erhärten, andererseits die Ausnahmen an möglichst klare gesetzliche Voraussetzungen und Grenzen zu binden.

Die Vorlage

Der aus der Überarbeitung der abstimmungsreifen Vorlage vom 21. September 1939 entstandene zweite *bundesrätliche Entwurf* vom 3. August 1945 für die neuen Wirtschaftsartikel genügte dem Ausgangspunkt und dem Ziel am Anfang der Revisionsbewegung. Die in Zusammenarbeit mit den Spitzenorganisationen der Wirtschaft geschaffene Vorlage war wohl abgewogen. Sie trug den neuen wirtschafts- und sozialpolitischen Auffassungen weitgehend Rechnung, anerkannte aber immer noch deutlich die Handels- und Gewerbefreiheit als das wirtschaftliche Prinzip und schuf die verfassungsmäßige Grundlage für saubere rechtliche Lösungen in wirtschaftlichen und sozialen Dingen.

Dagegen verliefen die *parlamentarischen Beratungen* zunächst nicht in sonderlich freiheitlichem Geiste und es waltete auch nicht der Wille zu größtmöglicher Klarheit. Die Sozialisten bewirkten mit ihrer Initiative: «Wirtschaftsreform und Rechte auf Arbeit» im Rücken von einem schwachen *Nationalrat* Zugeständnisse auf Kosten des eindeutigen Vorschlages des Bundesrates. Zwar gewährleistete die nationalrätliche Vorlage weiter die Handels- und Gewerbefreiheit. Im gleichen Artikel 31 verpflichtete sie aber den Bund, zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes die Wirtschaft zu fördern. Mit diesem Nebeneinander wurden neue Interpretationsschwierigkeiten geschaffen und wirtschaftliche und soziale Lösungen begünstigt, die zur Handels- und Gewerbefreiheit in einem unerträglichen Widerspruch stehen. So frohlockte das «Volksrecht» denn auch, eine neue Mehrheit könne mit den revidierten Wirtschaftsartikeln «umwälzende Neuerungen einleiten, ohne die Verfassung ritzen zu müssen».

Als dann das unmißverständliche Volksverdikt über die Verkehrsartikel im Februar 1946 offenbart hatte, welches die Meinung der Wähler über die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft sei, hatte der von wirtschaftlicher Seite im *Ständerat* erfolgte Vorstoß auf eine Rückrevidierung der nationalrätlichen Beschlüsse Erfolg. Die größten Unebenheiten wurden in der endgültigen Fassung beseitigt. Vor allem anerkennt Artikel 31 die Handels- und Gewerbefreiheit wiederum als *den* maßgebenden Grundsatz der schweizerischen Wirtschaftspolitik; die staatliche Intervention wird in Art. 31bis ausdrücklich zur Ausnahme erklärt. Dabei werden die Abweichungen vom Prinzip an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. So darf von der Handels- und Gewerbefreiheit nur abgegangen werden, «wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt» und «wenn die zu schützenden Wirtschaftszweige diejenigen Selbsthilfemaßnahmen getroffen haben, die ihnen billigerweise zugemutet werden können». Die Freiheit gemäß Art. 31 und die Bindungen, wie sie in den Ar-

tikeln 31bis — 31quinquies enthalten sind, bilden die beiden Pole, innerhalb welcher sich inskünftig die Wirtschaftspolitik unseres Landes bewegen soll.

Es sei indessen nicht verschwiegen, daß auch in der so bereinigten Vorlage noch allerlei *Schönheitsfehler* bestehen, einmal in den Deklamationen wie: der Bund trifft «die zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Maßnahmen» und «Maßnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen», dann in den reichhaltigen Ermächtigungen des Bundes, von der Gewerbefreiheit abzuweichen. Es ist indessen zu beachten, daß es sich hier um reine *Kompetenzartikel* handelt, die unter Umschreibung der Voraussetzungen und der Grenzen die gesetzgeberischen Befugnisse nennen. Die *Ausführung* bleibt den Gesetzen und Verordnungen überlassen. Da ist es wesentlich, daß die Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit nur durch Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse geschehen können, welche der Volksabstimmung unterstehen.

Die Bremse

Es bildet die große Verpflichtung jener Kreise, die an die Segnungen der freien Wirtschaft glauben und um die Gefahren von staatlichen Eingriffen zur Unzeit, am falschen Ort und in unrichtigem Maß wissen, gegen den überbordenden Interventionismus ans Volk zu appellieren. Nur schon die Möglichkeit des Referendums dürfte die gesetzgebenden Behörden veranlassen, in der Handhabung der Art. 31bis — 31quinquies weises Maß zu halten.

Nun ist es richtig: für Fälle *dringlicher* Art in Zeiten wirtschaftlicher Störung bleibt Art. 89, Abs. 3 vorbehalten, wonach das Referendum ausgeschlossen werden kann. Wir kennen die Praxis aus der Zeit, da das Recht der Krise zur «Krise des Rechtes» wurde. In den Jahren 1920 bis 1937 ergingen 132 Dringlichkeitsbeschlüsse; rund drei Viertel davon betrafen Maßnahmen zum Schutz bedrohter Volksschichten. Man weiß auch, wie Dringlichkeitsbeschlüsse immer wieder verlängert wurden und darauf während zehn und mehr Jahren in Kraft blieben, weil die eidgenössischen Räte dem Volk mißtrauten.

So wurde im Ständerat die Frage aufgeworfen, ob nicht im Bereich der Wirtschaftsartikel das Dringlichkeitsrecht über die heutige Ordnung hinaus *ingeschränkt* werden soll. Man begnügte sich dann aber mit der Entgegennahme der Erklärung des Vorstehers des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, der Bundesrat werde «nur in ganz dringenden Fällen» den Ausschluß des Referendums beantragen. Schlußendlich habe die Bundesversammlung darüber zu entscheiden, ob mit gutem Gewissen die Dringlichkeitsklausel angewendet werden könne.

Nach der Dringlichkeitspraxis der Zwischenkriegszeit und der willkürlichen Handhabung der Vollmachtenbeschlüsse kann es nicht verwundern, daß nicht jedermann unseren politischen Behörden den schuldigen Respekt vor dem Volk, seinem Willen und seinen Rechten zubilligt. Die Befürchtung ist nicht unbegründet, die Bundesversammlung mit den zahlreichen Vertretern mächtiger Wirtschaftsverbände werde allzu leicht geneigt sein, in der alten Selbstherrlichkeit, unter Umgehung des Referendums die Ausnahmen von der Handels- und Gewerbefreiheit zu beschließen. Nun liegt aber seit einem Jahr vor der Bundesversammlung ein Volksbegehren für die *Rückkehr zur direkten Demokratie*, das die Dringlichkeit weiter einschränken möchte. Das Volk wird eine solche vermehrte Gewährleistung seines Mitspracherechtes begrüßen, und im Bundeshaus sollte man sich hüten, gerade diese Initiative zu schubladisieren und dem Souverän vorzuenthalten.

Aber auch ohne die Beschränkung des Dringlichkeitsrechtes bedeuten die *neuen Wirtschaftsartikel* eine *Verbesserung* gegenüber dem heutigen rechtlosen Zustand. Sie erklären einerseits Ausnahmen von der Regel als verfassungsmäßig, binden sie aber gleichzeitig an bestimmte Voraussetzungen und Schranken. Unter der *alten Ordnung* besteht ein den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten zugestandenermaßen nicht genügender Verfassungsgrundsatz. Ihn zu mißachten würden die tatsächlichen Entwicklungen und Verhältnisse unsere Behörden auch in Zukunft zwingen, ohne daß dieser «moralische Zwang» mit gesetzlichen Normen gebändigt wäre.

Das Nein zur Unzeit

Als die Sozialdemokraten im Nationalrat die Handels- und Gewerbefreiheit als überlebt bezeichneten und sie mit den Richtlinien für ihre «Neue Schweiz» ersetzen wollten, rief ihnen Bundesrat Stampfli zu: «Streichen Sie den Grundsatz aus der Bundesverfassung. Sie werden sehen, daß der Schweizer an dieser Freiheit festhält, daß er sie immer noch als ein hohes Rechtsgut betrachtet und daß er nie und nimmer zugeben wird, daß sie als überholt und überlebt aus der Verfassung verschwindet!»

Ein Vierteljahr später, anfangs Februar 1946, haben 570 000 Schweizerbürger den *Verkehrsartikel* verworfen; nur etwa die Hälfte stellten sich hinter die zustimmende Parole der Behörden, aller großen Parteien und Wirtschaftsorganisationen. Etwa im gleichen Verhältnis lehnte unser Volk in diesem Frühjahr die sozialistische «*Neue Schweiz*» ab, und es haben jene recht bekommen, welche die Drohung der Linken während der Beratungen der Wirtschaftsartikel nicht zu schrecken vermochte: wenn man den sozialistischen Forderungen nicht entspreche, würden revolutionäre Lösungen kommen.

Beide Entscheide sind symptomatisch für die *Grundhaltung des Schweizers*. Er beansprucht auch in wirtschaftlichen Dingen eine möglichst weite staatsfreie Sphäre. Denn er weiß, daß die freie Wirtschaft besser als der Staat die materielle und die ethische Wohlfahrt der Völker zu fördern vermag, und daß sie Ursprung und Quelle des allgemeinen Wohlstandes bedeutet, der sich im Laufe eines Jahrhunderts in unserem Lande gebildet hat.

Darum werden weder die Empfehlungen der Parteien, noch sämtlicher großer Wirtschaftsorganisationen imstande sein, die Zustimmung zu den neuen Wirtschaftsartikeln zu erwirken, wenn beim Bürger die Meinung obwaltet, sie begünstigen eine staatssozialistische Ordnung. Diese Auffassung ist irrig. Im Gegenteil: die Revision wird jenem der Kontrolle des Volkes bisher entzogenen weitgespannten Interventionismus ein Ende setzen, der die hinter uns liegende gesetzlose Zeit kennzeichnet. Die Wirtschaftsartikel bedeuten nur den *ersten Schritt* zur künftigen Wirtschafts- und Sozialordnung. Auch für die Gestaltung im einzelnen ist das Mitspracherecht des Volkes gewahrt, und mit wachem Mißtrauen wird es Nein sagen, sobald dem Staate Befugnisse und Pflichten übertragen werden wollen, die über das Unerläßliche hinausgehen.

Die *Verwerfung* der grundlegenden Wirtschaftsartikel aber bedeutet ein Nein zur Unzeit. Sie *verbaut* die *Rückkehr zum Rechtsstaat* und *begünstigt willkürliche* kollektivistische und etatistische *Lösungen* durch das Parlament. Wer sich aber der Hoffnung hingeben sollte, der heutigen nicht befriedigenden Vorlage werde im Falle der Ablehnung eine freiheitlichere folgen, könnte es erleben, daß bei dem langsamen Ablauf unserer Gesetzgebung die *dritte Revision* in einer wirtschaftlich ungünstigeren Situation erfolgt und daß uns *dann* die Anpassung der Verfassung an die tatsächlichen Verhältnisse weiter wegführt von der Handels- und Gewerbefreiheit.

Daß sich eine Revision aufdrängt, wird auch von den liberalen Gegnern der Wirtschaftsartikel anerkannt, weil die geltende Verfassung jener «Ordnung in der Freiheit» entgegensteht, die *sie* als die schweizerische Synthese im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft verwirklichen möchten.