

Neue Handlungsinstrumente des Staates - Eine Herausforderung für die Verwaltung und den Bürger¹

PAUL RICHLI

Résumé

Selon la thèse de M. Freiburghaus, nous assistons à une transformation importante des modes d'action de l'Etat: l'information devient un moyen d'intervention étatique privilégié, remplaçant peu à peu les instruments traditionnels tels que notamment les normes de comportement à caractère injonctif ou prohibitif et les incitations financières. Cette transformation constitue un défi pour le droit. Car les nouveaux instruments utilisés posent toute une série de questions auxquelles la science juridique tarde à répondre. Ces questions concernent par exemple la protection des droits fondamentaux et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

Die These von Herrn Freiburghaus, dass der moderne Staat im Begriffe sei, sich zu einem Informationsstaat zu wandeln und Verhaltensvorschriften sowie finanziellen Anreizen einen geringeren Platz einzuräumen sich anschicke, ist aus rechtlicher Sicht interessant und bedeutungsvoll zugleich. Lassen Sie mich das, meine Damen und Herren, ein wenig ausführen:

Verhaltensvorschriften lassen sich mit dem bekannten rechtlichen Instrumentarium recht eindeutig beurteilen. Sie können in erster Linie als Grundrechtsbeschränkungen begriffen und alsdann an den Voraussetzungen für solche Beschränkungen gemessen werden. Das Gebot zum Beispiel, in Zukunft nur noch Personenwagen mit Katalysator zu verwenden, betrifft den Geltungsbereich der Eigentumsgarantie und der

¹ Diskussionsbeitrag anlässlich der Wissenschaftlichen Tagung 1988 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (vgl. dazu den Bericht von Martin Keller auf Seite 77).

Handels- und Gewerbefreiheit (HGF). Für die Eigentümer von Personenwagen ohne Katalysator bedeutet das Gebot ein Verbot der Weiterverwendung ihres Wagens, was eine schwere Beschränkung der Eigentumsgarantie ist. Für die Hersteller und den Handel steht demgegenüber die HGF im Vordergrund. Für sie bedeutet das Gebot, dass sie inskünftig Personenwagen ohne Katalysator nicht mehr herstellen und verkaufen dürfen. Zur grundrechtlichen Problematik kommt noch eine kompetenzrechtliche hinzu. Der Bund kann ein entsprechendes Gebot nur aufstellen, wenn er hierzu eine verfassungsrechtliche Zuständigkeit hat. Im Hinblick auf die Grundrechtsbeschränkungen ist erforderlich, dass der Bund das fragliche Gebot durch ein Gesetz einführt, dass es einem überwiegenden umweltpolitischen Interesse entspricht, verhältnismässig ist und schliesslich den Kerngehalt der betroffenen Grundrechte nicht verletzt. Mit Blick auf die Eigentumsgarantie hat man es je nachdem mit einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung zu tun.

Greift der Staat zu finanziellen Anreizen, so fällt die rechtliche Beurteilung mit Hilfe des bekannten Instrumentariums bereits weniger leicht. Namentlich Grundrechtsüberlegungen führen nicht mehr ohne weiteres zu gleicherweise eindeutigen Aussagen wie bei der Verwendung von Verhaltensvorschriften. Denn nach überkommener Auffassung sind finanzielle Anreize grundsätzlich keine Grundrechtsbeschränkungen. In neuerer Zeit hat man allerdings vermehrt eingesehen, dass diese Auskunft zwar für den Empfänger finanzieller Anreize stimmen mag, im Hinblick auf Rechtsgenossen, welche solcher Anreize nicht teilhaftig werden, hingegen fragwürdig sein kann. Namentlich für Unternehmen kann es zu spürbaren Wettbewerbsverzerrungen kommen, wenn die einen finanzielle Anreize erhalten und die andern leer ausgehen. Nicht zuletzt will die Frage nicht so recht passen, ob finanzielle Anreize verhältnismässig seien. Denn die Frage nach der Verhältnismässigkeit rührt ohne jeden Zweifel vom Eingriffsdanken her. Was das Verhältnismässigkeitsgebot zu leisten vermag, wenn keine Eingriffe, sondern finanzielle Anreize, etwa für den Ersatz von Personenwagen ohne Katalysator durch solche mit Katalysator, in Frage stehen, ist mehr oder weniger offen.

Noch schwieriger wird die rechtliche Beurteilung mit Hilfe des bekannten Instrumentariums, wenn weder Verhaltensvorschriften noch finanzielle Anreize zur Diskussion stehen, sondern Informationen. Macht

der Staat beispielsweise Aufrufe oder Empfehlungen, man möge in Zukunft nur noch Personenwagen mit Katalysator verwenden, so scheint auf den ersten Blick eine Grundrechtsbetroffenheit überhaupt zu fehlen. Dieser Eindruck mag sich mit Bezug auf die Automobilisten bei näherem Zusehen bestätigen, kann aber ins Wanken geraten, sobald man den Blick auf die Hersteller und die Händler richtet. Folgen die Automobilisten dem Aufruf oder der Empfehlung freiwillig, so hat das für die Hersteller und Händler Konsequenzen. Sie können nicht mehr im gleichen Masse Personenwagen ohne Katalysator herstellen und verkaufen wie bis anhin. Anders als bei Verhaltensvorschriften und finanziellen Anreizen lässt sich die Wirkung von Empfehlungen und Aufrufen kaum quantifizieren und schon gar nicht bei bestimmten Adressaten identifizieren. Die Wirkung ist nicht gezielt, sondern vollkommen diffus, was eine zeit- und sachgerechte Reaktion der Hersteller und Produzenten ganz erheblich erschweren kann. Dieses Phänomen lässt sich aufgrund der bisherigen rechtlichen Beurteilungsinstrumente noch nicht in befriedigender Weise angeben.

Nicht nur hinsichtlich der grundrechtlichen Beurteilung werfen informationelle Mittel Probleme auf. Auch hinsichtlich der Kompetenzen sind Unsicherheiten festzustellen. Bekanntlich betreibt der Bund heute im Bereiche der Energiepolitik bereits eine umfangreiche Informationspolitik, welche darauf abzielt, die Rechtssubjekte zu einem energiesparenden Verhalten zu bewegen. Nicht weniger bekannt ist, dass der Bund bis anhin über keine energiepolitische Kompetenz verfügt. Ginge man davon aus, dass der Bund umfassende Informationspolitiken auch dort inszenieren könnte, wo ihm eine verfassungsrechtliche Zuständigkeit fehlt, so wäre die Folge, falls die These von Herrn Freiburghaus stimmt, dass die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung ohne formelle Verfassungsänderung zugunsten des Bundes verschoben werden könnte.

Man sieht: Das Recht und die Rechtswissenschaft haben die Informationsgesellschaft noch keineswegs fest im Griff. Wir stellen vielmehr einen beunruhigenden "time lag" in der rechtlichen Bewältigung informationeller Mittel fest. Die Rechtswissenschaft ist gefordert, ja geradezu herausgefordert, will sie einen Beitrag zur adäquaten Bewältigung der Probleme leisten, die sich in einem je länger je mehr informationelle Instrumente einsetzenden Staate stellen.

Gestatten Sie mir, aus dem Bereich der Energiepolitik noch einen kleinen Abstecher in den Bereich der Finanz- und Bankenpolitik zu machen. Seit Jahren arbeitet insbesondere die Schweizerische Nationalbank mit Informationen. Im Vordergrund steht die jährliche Bekanntgabe eines Geldmengenziels. Damit gibt sie den Wirtschaftssubjekten bekannt, mit welcher Geldversorgung gerechnet werden kann. Diese Information enthält nach dem heutigen Stand der Wirtschaftswissenschaften allemal auch eine Aussage darüber, ob man den Pfad der Stabilitätspolitik beschreiten oder mit Rücksicht auf andere Interessen eine erhöhte Inflation in Kauf nehmen will. Die Bekanntgabe eines Geldmengenzieles weckt oder nährt demzufolge Erwartungen und Befürchtungen hinsichtlich ökonomisch relevanter Daten (Teuerung, Konjunktur, Zinsen usw.) und beeinflusst im Gefolge das Verhalten der Wirtschafts- und Rechtssubjekte. Es lässt sich aber nicht zum voraus und auch nicht einmal im nachhinein mit Sicherheit ermitteln, wer sich in welcher Weise beeinflussen liess. Das erschwert die rechtliche Beurteilung dieses finanz- und allgemein wirtschaftspolitischen Instruments der schweizerischen Nationalbank aus den bereits dargelegten Gründen. Insbesondere lässt sich schwerlich mit grundrechtsbezogenen Argumenten fechten.