

# Vom Sinn der neuen Wirtschaftsartikel : zur Eidgenössischen Volksabstimmung vom 5. Oktober über Tabakkontingentierung

Autor(en): **Häberlin, H.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **32 (1952-1953)**

Heft 6

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160078>

## **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.

# VOM SINN DER NEUEN WIRTSCHAFTSARTIKEL

*Zur Eidgenössischen Volksabstimmung vom 5. Oktober über  
die Tabakkontingentierung*

VON NATIONALRAT H. HABERLIN

Die geistige Auseinandersetzung um die Anwendung der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung darf heute als das *zentrale Problem auf wirtschaftspolitischem Gebiete* bezeichnet werden. Es war an jenem denkwürdigen 6. Juli 1947, daß im Kielwasser der mitreißend populären Alters- und Hinterlassenen-Versicherung auch die heftig umstrittenen neuen Wirtschaftsartikel die Gnade des eidgenössischen Souveräns fanden.

Ich stand damals aus voller Überzeugung *im Lager der Befürworter* und habe als Sinn jener Verfassungsrevision verstanden, neue verfassungsrechtliche Grundlagen zu schaffen für eine Wirtschafts- und Sozialpolitik des Bundes, die einerseits die sich erfahrungsgemäß als unumgänglich notwendig erwiesenen Maßnahmen zu ergreifen ermöglichen, andererseits dann aber auch in der Anwendung strikte respektiert werden sollten. Es sollten dem Bunde wohl neue Kompetenzen verliehen, zugleich aber dem unhaltbaren Zustand ein Ende gesetzt werden, der sich insbesondere in der wirtschaftlichen Krisenzeit der Dreißigerjahre herausgebildet hatte, da man fortgesetzt zu Maßnahmen griff, die — wie der reichlich euphemistische terminus *technicus* lautete — die Verfassung ritzen. Also: Zwar Revision der Verfassung, dann aber auch zurück zur Verfassung!

Ich vertrete nach wie vor die Auffassung, daß die neuen Wirtschaftsartikel eine durchaus *brauchbare Grundlage* darstellen, um darauf eine — im modernen Sinne — liberale Wirtschafts- und Sozialpolitik abzustützen. Nur muß ein wachsamer Kampf geführt werden gegen vielfältige Tendenzen, durch erneute bewußte Verfassungsritzungen oder gewagteste Interpretationen, die im Endeffekt auf das gleiche hinauslaufen, den offenbaren Willen des Gesetzgebers zu mißachten. Dazu fühle ich mich verpflichtet nicht nur aus dem Glauben an die liberale Weltanschauung, sondern auch aus Treue gegenüber der Verfassung.

An der Spitze der neuen Wirtschaftsartikel ist nach wie vor der *Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit* verankert, die im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet bleibt. Das kommt nicht etwa nur so von ungefähr. Während der ganzen langen Dauer

der Verfassungsrevision ist vielmehr immer wieder versichert worden, daß an der Grundlage einer liberalen Wirtschaftspolitik, der unser Land eine so blühende Entfaltung verdankt, nicht gerüttelt werden solle. Ein Zitat unter vielen aus der Botschaft des Bundesrates über eine Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vom 10. September 1937: «Das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft wird nach der Meinung des Bundesrates so zu gestalten sein, daß die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen an erster Stelle steht und der Staat nur dort und nur insoweit eingreift, als es unter den gegebenen Verhältnissen im Interesse der Gesamtheit unerlässlich notwendig ist. Die Privatwirtschaft, die sich auf die freie Initiative des Einzelnen und seine persönliche Verantwortung aufbaut, wird nach wie vor die Grundlage unserer Wirtschaft bilden.»

Das Neue, das die Verfassungsrevision brachte, war der Versuch, die *Ausnahmen von der Regel* abzugrenzen; die Voraussetzungen zu umschreiben, unter denen von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden kann und die Kautelen festzulegen, die dabei zu beobachten sind. Auf Grund dieser neuen Bestimmungen wurden das Uhrenstatut und das Landwirtschaftsgesetz geschaffen, wobei die Einrede der Verfassungswidrigkeit nicht erhoben wurde. Anders verhält es sich bei der sogenannten Tabakkontingentierung. Hier ist die Verfassungsmäßigkeit bestritten, weshalb gegen das Bundesgesetz betreffend die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung des Tabaks im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung mit Erfolg das Referendum ergriffen wurde.

Dieses Bundesgesetz sieht zwei *Schutzmaßnahmen zugunsten der schweizerischen Zigarrenindustrie* vor, die untereinander in keinerlei Zusammenhang stehen. Aus der fiskalischen Belastung des Tabaks finanziert der Bund bekanntlich seinen Beitrag an die AHV. Im Hinblick auf die stark gestiegenen Rohtabakpreise soll diese fiskalische Belastung eine erhebliche Ermäßigung erfahren, wobei die schon bestehende wesentliche Begünstigung der Klein- und Mittelbetriebe noch vergrößert werden soll. Dieser Teil der Vorlage kann als unangefochten gelten.

Die zweite Schutzmaßnahme besteht in der *Kontingentierung der Zigarrenproduktion*, die 1937 auf Begehren der Zigarrenindustrie (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) auf dem Wege des Fiskalnotrechtes eingeführt wurde. Nun soll — befristet bis Ende 1960 — die Verankerung in der ordentlichen Gesetzgebung erfolgen. Zur Erhaltung der kleinen und mittleren Betriebe der Zigarrenindustrie sowie des Arbeitsplatzes der darin Beschäftigten soll nämlich für jeden Betrieb alle drei Jahre ein Kontingent an Rohmaterial (Rohtabak und Tabakersatzstoffe) festgesetzt werden, das der Menge des Rohmaterials entspricht, das der Betrieb in den drei Vorjahren verarbeitet hat. Die

Verlegung des Kontingentes in eine andere Ortschaft ist nur mit Bewilligung der Oberzolldirektion statthaft. Für Rohmaterial, das über die zugewiesene Verbrauchsquote hinaus verarbeitet wird, ist ein Zuschlag zur Fabrikationsabgabe von 200 Fr. je 100 kg zu entrichten, der in den meisten Fällen prohibitive Wirkung hat.

Es ist anzuerkennen, daß versucht wurde, in das bisher *außerordentlich starr gehandhabte System* der Kontingentierung gewisse Lockerungen einzubauen, wie die besondere Berücksichtigung neu entstehender Unternehmen und von Betrieben, die arbeitslose Zigarrenmacher der Gegend einstellen; wie die Neufestsetzung der Kontingente alle drei Jahre, während bis anhin unentwegt auf das Jahr 1937 abgestellt wurde und schließlich die Erteilung der Kompetenz an den Bundesrat, die Kontingentierungsmaßnahmen schon vor 1960 wieder außer Kraft zu setzen. Ich will nicht untersuchen, wie weit diese Lockerungen im einzelnen von praktischer Bedeutung sind, da ich den Standpunkt vertrete, die Kontingentierung der Zigarrenproduktion könne als Ganzes vor der Verfassung nicht bestehen.

Es ist unbestritten, daß die Kontingentierung, womit jedem einzelnen Unternehmen das zulässige Maximum seiner Produktion fixiert wird, einen *schweren Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit* bedeutet, und es ist deshalb zu untersuchen, ob sie der Erhaltung eines wichtigen, in seinen Existenzgrundlagen gefährdeten Wirtschaftszweiges oder Berufes dient und sich damit auf Art. 31 bis, Absatz 3, lit. a stützen kann. Ich lege kein Gewicht auf die Frage, ob es sich bei der Zigarrenindustrie, die alles in allem gegen 5000 Personen, worunter sich viele verheiratete Frauen befinden, beschäftigt, ein wichtiger Wirtschaftszweig im Sinne der Verfassung sei. Entscheidend ist für mich die Tatsache, daß es sich weder bei der Zigarrenindustrie noch bei den Zigarrenmachern um einen in seinen Existenzgrundlagen gefährdeten Wirtschaftszweig oder Beruf handelt.

Zutreffenderweise spricht ja schon der Gesetzestext nicht von einer Erhaltung der Tabakindustrie, sondern nur von der Erhaltung der in ihr bestehenden kleinen und mittleren Betriebe. Tatsächlich ist der ausschließliche Zweck der Kontingentierung, die mittleren und kleineren Betriebe vor dem angeblich übermächtigen Expansionsdrang der Großbetriebe zu schützen. Nicht die Industrie als Ganzes ist also gefährdet, sondern es soll *nur die Gefahr einer inneren Strukturverschiebung* bestehen. Ob man nun mit solchen Schutzmaßnahmen an und für sich sympathisiere oder nicht — sie sind nach meiner Auffassung eindeutig verfassungswidrig.

Aus der *Entstehungsgeschichte der einschlägigen Verfassungsbestimmung* ist das eindeutig abzuleiten. Zur Vorberatung des ganzen Problems einer Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement sei-

nerzeit eine begutachtende Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung bestellt, der Vertreter der wichtigsten Wirtschaftsverbände sowie Mitglieder der Bundesversammlung angehörten. Zur Bewältigung ihrer Arbeit teilte sich diese Kommission in vier Unterkommissionen auf. In einem frühen Stadium der Beratung einer solchen Unterkommission hieß lit. a von Art. 31 bis, Absatz 3 einmal: «Zum Schutze bedrohter Wirtschaftszweige sowie der Kleinbetriebe in Handel und Gewerbe».

Gegen die Erwähnung der Kleinbetriebe erhoben sich in der Folge aber Bedenken, worauf dieser Passus fallengelassen wurde, und unter den von ihr ausgearbeiteten allgemeinen Grundsätzen der innern Wirtschaftspolitik betrachtete die Kommission ausdrücklich «die Einschränkung der Großbetriebe durch Polizeivorschriften, den Erlaß von Eröffnungs- und Erweiterungsverboten, die Anwendung der Bedürfnisklausel sowie die *Einführung von Produktionsbeschränkungen mit staatlichem Zwang auf die Dauer nicht als geeignete Mittel* der Wirtschaftspolitik.» Im gleichen Zusammenhang sprach sich die Kommission lediglich aus für «die Ausmerzungen einer nicht auf höherer Leistung beruhenden Konkurrenz von Betrieben, die sich nur durch unterdurchschnittliche Bezahlung der Arbeiter, durch Nichteinhaltung ihrer Schuldverpflichtungen und durch qualitativ ungenügende Arbeit behaupten können.»

Die Botschaft des Bundesrates übernahm diese Betrachtungsweise. So wandte sie sich gegen eine vorgeschlagene Spezialbestimmung zugunsten der Genossenschaften, u. a. mit der Begründung, «es würde dann namentlich die Frage auftauchen, ob nicht auch eine besondere Bestimmung zugunsten der Kleinbetriebe aufzunehmen sei.» Daraus muß zwingend geschlossen werden, daß eine solche Schutzbestimmung für die Kleinbetriebe bewußt nicht gewollt wurde. Auch die in der Botschaft gegebene authentische Interpretation: «Unter *Wirtschaftszweig* ist ein ganzes Teilgebiet der nationalen Wirtschaft, wie der Fremdenverkehr oder die Textilindustrie, zu verstehen» läßt eine andere Deutung nicht zu.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß zur verfassungsmäßigen Stützung der Tabakkontingentierung auch nicht lit. c von Art. 31 bis, Absatz 3 BV herangezogen werden kann, wonach Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit zulässig sind «zum *Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile*». Die Tabakindustrie spielt lediglich für ein Teilgebiet des Kantons Aargau wirtschaftlich eine erhebliche Rolle. Das ist aber kein «Landesteil» im Sinne der zitierten verfassungsrechtlichen Bestimmung, hat doch als Präsident der vorberatenden Kommission der damalige Aargauer Nationalrat und heutige Versicherungsrichter Nietlisbach ausgeführt: «Hinsichtlich der Bedeutung der von der Kommission vorgeschlagenen Formel

ist festzustellen, daß unter einem wirtschaftlich bedrohten Landesteile nicht irgendeine Gegend der Schweiz verstanden werden kann, die von irgendeiner wirtschaftlichen Gefahr bedroht ist. Die beiden Begriffe sind vielmehr so miteinander in Beziehung zu setzen, daß die wirtschaftliche Bedrohung *sich als Folge der besondern geographischen Lage* dieses Landteiles im Verhältnis zur übrigen Schweiz ergeben muß.» Und zur näheren Erläuterung wurden sodann als typische Fälle der Kanton Tessin oder die ennetbirgischen Täler Graubünden<sup>5</sup> genannt.

So komme ich zu folgendem Schlusse: Im Sinne der Bundesverfassung dient die *Tabakkontingentierung* weder der Erhaltung eines wichtigen, in seinen Existenzgrundlagen gefährdeten Wirtschaftszweiges noch dem Schutze eines wirtschaftlich bedrohten Landesteiles. Sie kann sich auch sonst auf keine andere in der Verfassung vorgesehene Bestimmung, die Maßnahmen unter Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit gestattet, stützen und muß deshalb in der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 5. Oktober *als verfassungswidrig abgelehnt* werden.

*D'Schwyz isch es Glück für d'Wält, aber nume so lang si übe d'Schwyz blybt. Sobald sie den andere Länder glych wird, isch si nümme, was sy sött. D'Schwyz i ihrer Freiheit isch e Gottesoffebarung und wenn men'ere d'Freiheit nimmt, so isch es Wunderwärk gschändet.*

*Rudolf von Tavel*