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

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 36 (1956-1957)

Heft: 3

Artikel: Die Revision des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland

Autor: Geyer, Ernst

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160546

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: 15.07.2025

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

DIE REVISION DES BUNDESBESCHLUSSES ÜBER WIRTSCHAFTLICHE MASSNAHMEN GEGENÜBER DEM AUSLAND

VON ERNST GEYER

Vor dem ersten Weltkrieg waren die Zölle und langfristige Handelsverträge, welche gegenseitige Zollbindungen und die Meistbegünstigungsklausel zum alleinigen Gegenstand hatten, das einzige Mittel der Außenhandelspolitik im engern Sinne, das ergänzt wurde durch Vereinbarungen über die Niederlassungsfreiheit. Zölle und Zollbindungen sind heute noch wichtige Mittel der Handelspolitik. Neben ihnen sind aber neue, zumeist einschneidendere Maßnahmen aufgekommen, vor allem mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und die Devisenbewirtschaftung. Zur letzteren hat die Schweiz nie gegriffen. Trotzdem sah sie sich zu zahlreichen Maßnahmen genötigt. Deren Grundlage war der «Bundesbeschluß über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland» vom 14. Oktober 1933, der nun revidiert werden soll. Die Geschichte dieses Beschlusses spiegelt ein gutes Stück der neueren schweizerischen Wirtschaftspolitik und des wirtschaftlichen Geschehens wider. Seine nunmehrige Revision sollte zu wesentlichen Klärungen und in gewisser Hinsicht auch zum Abschluß einer Epoche führen.

Der Bundesbeschluß vom 14. Oktober 1933 hatte Vorläufer. Wohl das erste Mal seit dem Durchbruch des Liberalismus ist im Jahr 1919 eine Einfuhrbeschränkung erfolgt, und zwar für Möbel. Sie stützte sich auf die Kriegsvollmachten und darf als ein für die damalige Ära, als *Bundesrat Schultheß* die schweizerische Wirtschaftspolitik leitete, typischer Schritt betrachtet werden. Ohne allzu große verfassungsmäßige Skrupeln, und das Gewicht mehr auf die Bedürfnisse der opportunistischen Praxis als auf langfristige Grundsätze legend, hat Bundesrat Schultheß vorgekehrt, was ihm geboten schien. Am 18. Februar 1921, am gleichen Tage, an welchem die Ermächtigung der Räte an den Bundesrat zur Anpassung des Zolltarifs an die veränderten Verhältnisse erfolgte, auf welcher der noch heute gültige Tarif beruht, erging ein Bundesbeschluß betreffend die Beschränkung der Einfuhr. Beides, neuer Zolltarif und Bundesbeschluß, dienten der Abwehr der Überschwemmung der Schweiz mit Waren aus den Ländern, in denen eine galoppierende Inflation herrschte. 1926 kam der Bundesbeschluß wieder in Wegfall.

Es waren die schwere Wirtschaftskrise, die Einführung der Devisenbewirtschaftung in zahlreichen Ländern, und der Übergang

Großbritanniens zum Hochschutzzoll, welche die eidgenössischen Räte veranlaßten, am 23. Dezember 1931 einen neuen Beschluß über die Beschränkung der Einfuhr zu fassen. Am 14. Oktober 1933 wurde er durch den «Bundesbeschluß über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland» ersetzt, der seither, meist für je 3 Jahre, immer wieder verlängert worden ist, zuerst durch dringliche, später durch referendumspflichtige Beschlüsse, wobei aber nie ein Referendumsbegehren eingeleitet worden ist.

Jeder spätere Beschluß war umfassender als der vorhergehende. Derjenige von 1921 sah nur Maßnahmen zur Beschränkung der Einfuhr vor; der von 1931 erwähnte bereits auch den Abschluß kurzfristiger Abkommen gegenüber Staaten mit beschränktem Zahlungsverkehr. Es begann damals die Ära der Clearingverträge, die sich auf den Waren- *und* den Zahlungsverkehr erstreckten. Dem Zwang der Verhältnisse folgend, wurde der Beschluß in dem Sinne interpretiert, daß er auch die Befugnis zu einseitigen Abwehrmaßnahmen gegenüber Staaten mit beschränktem Zahlungsverkehr enthalte; andernfalls hätten sich diese, unter Verweigerung des Abschlusses von Abkommen, ungestraft jede wirtschaftliche Zurücksetzung der Schweiz erlauben können.

Der Bundesbeschluß vom 14. Oktober 1933 zog die Konsequenzen aus der Entwicklung. Er erwähnte ausdrücklich Maßnahmen im Interesse der Zahlungsbilanz und schuf die einwandfreie Befugnis zur Ergreifung auch einseitiger Abwehrmaßnahmen. Ebenso erwähnte er die Förderung des Exportes, in deren Dienst die Clearingverträge allerdings schon vorher gestellt worden waren. Die Ergänzung, die im Jahr 1939 getroffen wurde, erlaubte es, die Einfuhrbewilligungen unter der Auflage einer kriegsvorsorglichen Vorratshaltung zu erteilen.

Dieser Rückblick zeigt, daß die Schweiz ihr Arsenal an handelspolitischen Waffen durchaus im Sinne der *Verteidigung* ausgestattet hat. Die Gesetzgebung hinkte mehrmals hinter der Praxis her, indem bestimmte Maßnahmen erst gesetzlich statuiert wurden, als sie, vorerst auf eine weitherzige Interpretation gestützt, unter dem Druck der Verhältnisse bereits in Anwendung gebracht worden waren. Die Befugnisse sind nicht geschaffen worden, weil der Schweiz eine neue wirtschaftspolitische Konzeption vorgeschwebt hätte. Was sie tat, war Abwehr gegen die Entwicklung im Ausland. Das war in andern Ländern nicht immer so. Dort hat man die Devisenbewirtschaftung nicht nur als Notmaßnahme gehandhabt, sondern auch als Mittel der staatlichen Wirtschaftslenkung und im Interesse der Wehrwirtschaft und der Kriegsrüstung. Man darf demgegenüber feststellen, daß die Schweiz im allgemeinen die Eingriffe gelockert oder abgebaut hat, wenn sie sich als entbehrlich erwiesen. Der bedeu-

tendste Entschluß in dieser Richtung war wohl der, nach dem zweiten Weltkrieg im Hinblick auf die gebesserte Wirtschaftslage die mengenmäßige Beschränkung der Einfuhr von Industriegütern, wie sie in den Dreißigerjahren bestanden hatte, abgesehen von zwei wehrwirtschaftlich bedingten Ausnahmen, nicht wieder aufleben zu lassen, obwohl die Beschlüsse an sich nicht aufgehoben waren.

Was war der *Hauptinhalt* der getroffenen Maßnahmen? Als die Schweiz nach dem ersten Weltkrieg aus den Staaten mit offener Inflation mit Waren überschwemmt wurde, wurde der Inlandmarkt durch mengenmäßige Beschränkungen geschützt. Als nach dem Ausbruch der großen Wirtschaftskrise anfangs der Dreißigerjahre eine zunehmende Zahl von Ländern zur Devisenbewirtschaftung überging, geriet unser Land in die Gefahr, wohl mit Waren zur Devisenbeschaffung reichlich beliefert, beim Einkauf aber übergangen zu werden. So legte es die Hand auf die Zahlungen, die von der Schweiz aus nach solchen Ländern geleistet wurden, und erwirkte durch vertragliche Abmachungen, daß sie nicht einfach abdisponiert werden konnten, sondern zu einem angemessenen Teil für schweizerische Exportgüter und für Zahlungen für den Fremdenverkehr, für Zinsen und Entschädigungen für schweizerisches geistiges Eigentum usw. verwendet werden mußten. Importkontingente wurden gewährt, um als Gegenleistung die Türen für unsern Export zu öffnen. Einkäufe wurden dort getätigt, wo es die Alimentierung des Zahlungsverkehrs mit einem bestimmten Land als wünschbar erscheinen ließ.

Die schweizerische Handelspolitik verteidigte auch die herkömmliche Struktur unserer Außenwirtschaft. Die devisenbewirtschaftenden Staaten wollten Zahlungsmittel, insbesondere wenn sie noch Rüstungs- und Industrialisierungspläne und später den Wiederaufbau verfolgten, nur für Güter freigeben, die sie als «lebenswichtig» betrachteten. Dadurch wäre jener große Teil der schweizerischen Industrie und Landwirtschaft, der Güter des gehobenen zivilen Bedarfes erzeugt, schwerwiegend benachteiligt worden; dies nicht wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit, sondern als Folge ausländischer Wirtschaftspläne. So wurde denn auch in den Handelsabkommen nach Möglichkeit eine angemessene Verteilung der verfügbaren Mittel auf alle Sparten des Exportes, aber auch auf den Fremdenverkehr und andere Wirtschaftsbereiche festgelegt. — Heute, unter dem Einfluß der OEEC und der Europäischen Zahlungsunion, gehören diese Sorgen weitgehend der Vergangenheit an. Sie sind aber immer noch die Begleiter unserer Unterhändler gegenüber Staaten, mit denen die Beziehungen nach wie vor zweiseitig geregelt sind.

Für diesen ganzen Komplex von Maßnahmen und Vereinbarun-

gen und auch für gelegentliche Kampfmaßnahmen bildete der Bundesbeschluß vom 14. Oktober 1933 die rechtliche Basis.

War aber auch die Notwendigkeit des Beschlusses über alle Zweifel erhaben, so war er doch von einer *Zone des Unbehagens* umgeben. Sie galt nicht der handelspolitischen Praxis, sondern dem Ermächtigungscharakter des Beschlusses, der angezweifelten verfassungsmäßigen Grundlage und der Tatsache, daß er in den Krisenjahren als Rechtsbasis für einige Eingriffe mißbraucht wurde, die mit dem Ausland nur von ferne zu tun hatten. In dieser Hinsicht ist im Laufe der Jahre eine sukzessive Bereinigung erfolgt. Der Agrarschutz stützt sich heute auf das Landwirtschaftsgesetz; die nicht primär außenwirtschaftlichen Maßnahmen in der Uhrenindustrie haben das sog. Uhrenstatut als Grundlage, und für die wirtschaftliche Krisenvorsorge besteht nun ebenfalls ein separates Gesetz. Etliche andere einstige Beschlüsse aus der Krisenzeit sind vollständig fallen gelassen worden.

Was die *verfassungsmäßige Basis* anbelangt, hat eine jahrelange Diskussion zu einer, man darf wohl sagen, vollen Klärung geführt. Der Bundesbeschluß von 1933 hatte keine Verfassungsbestimmung angerufen. Das heißt noch nicht, daß er keine besaß. Der bundesrätliche Bericht hat diese Frage seinerzeit unerörtert gelassen. Als dann Maßnahmen, die in keiner oder nur einer entfernten Beziehung zum Ausland standen, auf den Bundesbeschluß gestützt wurden, zog man häufig den Schluß, daß nicht nur ihnen, sondern auch dem zugrundeliegenden Bundesbeschluß die Verfassungsgrundlage fehle. Bundesbeschluß und Ausführungsbestimmungen gerieten in den Geruch typischer Zeugen der «Dringlichkeitsära». Als die Revision der Wirtschaftsartikel an die Hand genommen wurde, bestand keineswegs die Absicht, sie auch zur Basis der Außenwirtschaftspolitik zu machen. Die Wirtschaftsartikel sind in keiner Weise auf die Außenwirtschaftspolitik zugeschnitten. Da ihre Revision aber auch an die Hand genommen worden war, um aus der Ära der dringlichen Beschlüsse herauszukommen, wurde gelegentlich dann doch, auch in den eidgenössischen Räten, die Auffassung geäußert, auch der Bundesbeschluß über wirtschaftliche Maßnahmen gehöre in diesen Zusammenhang.

Der Durchbruch zur rechtlichen Klarheit ist vor allem Prof. Dr. *Zaccharia Giacometti* und seinem Aufsatz «Außenhandel und Handels- und Gewerbefreiheit» in der Festgabe für Prof. Nawiasky zu verdanken. Prof. Giacometti konnte an die Professoren *Burckhardt* und *Fleiner* anknüpfen, so daß er eigentlich keine neuen Grundsätze aufgestellt, sondern vergessene wieder zum Leben erweckt und neu durchdacht hat. Er hat die Rechtstradition, die in der sturmbedrängten Ära der Dreißigerjahre mit ihren manchmal

zu schnell ergriffenen Notmaßnahmen unterbrochen worden ist, wieder aufgenommen. Die These, die er vertrat, wird heute wohl allgemein gebilligt. Prof. Giacometti vertritt die Auffassung, daß dem Bund im Artikel 28 mit der Zollhoheit auch die Hoheit über die gesamte Außenwirtschaftspolitik übertragen worden sei, ähnlich wie das Postregal, ohne sie ausdrücklich zu nennen, auch die Hoheit über das Telephon und das Radio, als modernere Mittel der Nachrichtenübermittlung, in sich schließe. In analoger Auslegung besitze der Bund auch die Befugnis, nötigenfalls nicht nur Zölle, sondern auch mengenmäßige Beschränkungen der Wareneinfuhr und andere neuartige Maßnahmen zu dekretieren, sowie Maßnahmen auf dem Gebiet des nicht mit Warenlieferungen verbundenen Zahlungsverkehrs zu ergreifen.

Damit ist eine klare Abgrenzung gegenüber den Wirtschaftsartikeln gegeben. Die Wirtschaftsartikel regeln das *Verhältnis zwischen der privaten Wirtschaft und dem Staat.* Der Bundesbeschluß über wirtschaftliche Maßnahmen ordnet die *wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Ausland.* Der neue Entwurf, den der Bundesrat am 27. April 1956 nun den eidgenössischen Räten zugeleitet hat, beruft sich denn auch mit Recht nur auf die Zoll-, nicht aber auf die Wirtschaftsartikel der Verfassung. Diese letzteren doch als Rechtsbasis nennen zu wollen, würde einen Schritt zur Rechtsunklarheit bedeuten. Ein solcher wäre aber auch praktisch gesehen überflüssig, weil die verfassungsmäßige Basis der Zollartikel nach der Auslegung von Prof. Giacometti breit genug ist, um auch für jene Maßnahmen eine gesetzliche Grundlage schaffen zu können, die sich im Falle einer Wirtschaftskrise als notwendig erweisen sollten. Protektionistische Maßnahmen außerhalb des Zolltarifes sollten allerdings in normalen Zeiten nicht in Betracht gezogen werden. Der Entwurf sieht sie denn auch nicht vor. Sie wären nötigenfalls einem spätern Erlaß vorzubehalten.

Die erfreuliche Bereinigung, die vom neuen Bundesbeschluß erwartet werden darf, zeigt sich bei einem Vergleich der Texte mit aller Deutlichkeit. Der Bundesbeschluß von 1933 erteilte dem Bundesrat fast unbegrenzte Ermächtigungen. Demgegenüber lautet Absatz 1 des Artikels 1 des neuen bundesrätlichen Entwurfes:

> «Sofern ausländische Maßnahmen oder außerordentliche Verhältnisse im Ausland den Waren- oder Zahlungsverkehr der Schweiz derart beeinflussen, daß wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden, kann der Bundesrat für solange, als es die Umstände erfordern,
>
> a) die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren überwachen, bewilligungspflichtig erklären, beschränken oder verbieten;

b) den Zahlungsverkehr mit bestimmten Ländern regeln;

c) Abkommen über den Waren- und Zahlungsverkehr mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen abschließen.»

Auch diese Formulierung gibt dem Bundesrat einen großen Bereich des Ermessens. Es wird ihm anheimgestellt sein, zu entscheiden, *ob* er die Voraussetzungen als gegeben erachtet, um gestützt auf diesen Beschluß zu handeln, und es ist seine Sache, zu entscheiden, *zu welchen* Maßnahmen gegriffen werden soll. Man kann der Landesregierung eben kein Rezeptbüchlein zur Regelung der Beziehungen mit dem Ausland in die Hand geben, da sich Maß und Mittel nach den Verhältnissen und den ausländischen Vorkehren richten müssen. Die regelmäßige Berichterstattung an die Räte und die Befristung des Beschlusses sollen die Kontrolle ermöglichen. Aber im Entwurf ist nun klargestellt, daß der Beschluß nur soll angerufen werden dürfen, wenn es sich darum handelt, schädlichen Wirkungen *ausländischer* außerordentlicher Maßnahmen oder Verhältnissen entgegenzutreten. Er soll nicht mehr in den Dienst der internen Wirtschaftspolitik gestellt werden können. Auch das Arsenal der zulässigen außenwirtschaftspolitischen Eingriffe ist abschließend aufgezählt.

Der Beschluß wird die Abwehr außerordentlicher Verhältnisse und ausländischer Maßnahmen verschiedenster Natur gestatten. Ohne weiteres fallen Gegenmaßnahmen gegen ausländische Beschränkungen für schweizerische Waren und Leistungen in seinen Bereich, aber auch Maßnahmen der Abwehr gegen außerordentliche Zustände, wie eine offene Inflation. Auch in Fällen, in welchen ausländische Konzerne eine restriktive, für uns schädliche Politik treiben, wie es seinerzeit der Fall war, als die Schweiz mit amerikanischen Nylonstrümpfen überschwemmt wurde, ihre Industrie sich aber wegen Konzern-, nicht wegen staatlichen Maßnahmen nicht mit Garnen eindecken konnte, sollte der Beschluß angerufen werden können. Als außerordentlich wird man auch die Zustände in kommunistischen Staaten oder Staaten mit sonstiger extremer Staatswirtschaft betrachten können, wo das wirtschaftliche Rechnen in unserem Sinne ausgeschaltet ist und die Konkurrenz daher verfälscht sein kann. Die Abwehr wird sich auch auf diskriminierende Vorkehren überstaatlicher Organe erstrecken können. So mag in Zukunft das eine Mal die Exportindustrie Nutznießerin des Beschlusses sein, wenn versucht wird, den sie hindernden Einfuhrschranken anderer Länder beizukommen, ein andermal eine durch ausländisches Dumping bedrängte schweizerische Inlandindustrie, ein drittes Mal das Fremdengewerbe oder ein Patentinhaber, der Lizenzen ins Ausland vergeben hat und von diesem benachteiligt wird. Der Beschluß wird,

wie dies der Entwurf erwarten läßt, das notwendige außenwirtschaftliche Rüstzeug in vollem Umfang bieten, aber er wird vom Ballast früherer Zeiten befreit sein, nachdem nun besondere Gesetze Bereiche regeln, die früher in rechtlich nicht einwandfreier Weise auf Grund des Bundesbeschlusses von 1933 «betreut» worden sind. Insofern sollte er den Schlußstrich unter jener Periode bilden, die — etwas vereinfachend — als «Dringlichkeitsära» bezeichnet worden ist und in welcher man die «kleinen Vollmachten» als Rechtsbasis für eine umfassende interne und außenwirtschaftliche Krisen- und Notgesetzgebung behandelte.

Es versteht sich fast von selbst, daß der Entwurf auch eine moderne Regelung des *Rechtsschutzes* bringt. Allerdings soll für gewisse Fragen auch in Zukunft die Verwaltungs-, nicht die Verwaltungs*gerichts*beschwerde gelten. Es gibt im Gebiet der Außenwirtschaft zahlreiche Ermessensfragen, für die der Richter nicht die gegebene Instanz ist. Verwaltungsfunktionen soll man ihm nicht übertragen. Die Abgrenzung zwischen der Verwaltungs- und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in diesem Entwurf sei der Aufmerksamkeit aller jener empfohlen, die sich mit dem Ausbau der Verwaltungsrechtspflege beschäftigen. An diesem praktischen Exempel durchexerziert, dürfte sich die Generalklausel kaum empfehlen, will man nicht den Richter in ihm wesensfremde verwaltungsmäßige Aufgaben einschalten. Soweit ein Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit aber möglich ist, dürfte sie im Entwurf vorgesehen sein.