Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 72 (1953)

Artikel: Der Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile : gemäss Art. 31bis Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Bundesverfassung

Autor: Castelberg, Guido von

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896103

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: 13.07.2025

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

Der Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile gemäß Art. 31 bis Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Bundesverfassung

Von Dr. Guido von Castelberg, Zürich

Einleitung

Die Bundesverfassung gewährleistet in Art. 31 I die Handels- und Gewerbefreiheit. Als eine von mehreren leges speciales zu dieser Bestimmung formuliert BV 31 bis III lit. c, Abweichungen vom Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit seien zulässig, wenn diese dem Ziel des Schutzes wirtschaftlich bedrohter Landesteile dienen. Die Verfassungsstelle vermittelt eine Gesetzgebungskompetenz; die Rechtswissenschaft hat die Frage zu beantworten, wie weit die dem Gesetzgeber verliehene Befugnis reicht. Eine entsprechende Untersuchung rechtfertigt sich daraus, daß die Schranken der in der Verfassungsstelle liegenden Kompetenz in der Bundesversammlung bereits verschiedentlich[1] deutlich übersehen wurden[2]. Die nähere Prüfung ergibt

[1] Sten. Bull. 1951 NR 881 (Guinand), 1951 NR 887 (Meister), 1952 StR 25 (Fricker).

[2] Wäre die Auffassung der erwähnten Votanten richtig, so wäre BV 31 bis III lit. c ein ausgesprochener Fremdkörper im Revisionswerk. Es würde die zentrale Bestimmung in BV 31 bis III lit. a — einer der Hauptpunkte der neuen Wirtschaftsartikel (vgl. Sten. Bull. 1938 NR 356 [Rais], 1939 StR 405 [Obrecht], 1945 NR 446 [Munz]) — unumgänglich gegenstandslos. Gemäß BV 31 bis III lit. a ist der Bund vor allem befugt zu Freiheitsbeschränkungen im Dienste der Erhaltung wichtiger in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige. Würde BV 31 bis III lit. c im Sinne

nämlich, daß die Verfassungsstelle Freiheitsbeschränkungen nur unter strengen Vorbehalten — nämlich nur von einer bestimmten Intensität im Dienste nur einer bestimmten Sphäre gegenüber nur bestimmten Einflüssen — gestattet.

I. Sphäre

These: Freiheitsbeschränkungen sind nur zulässig im Dienste der bestehenden Ordnung von Produktion und Zirkulation in einem größeren, durch die geographische Lage gegenüber den Zentren der Wirtschaft des Landes als Einheit erscheinenden Gebiet.

Die Verfassungsstelle formuliert mit den Worten «Landesteile» bzw. «régions» bzw. «regioni». Es ist festzustellen, daß in den verschiedenen Texten durch die Verwendung dieser Worte mit nur teilweise parallelen Formulierungen gearbeitet wird, so daß die Frage nach dem maßgebenden Text entsteht. — Die Maßgeblichkeit der deutschsprachi-

der betreffenden Votanten aufzufassen sein, wäre stets, wenn die Voraussetzung gemäß lit. a (wichtiger in seiner Existenz gefährdeter Wirtschaftszweig) erfüllt wäre, gleichzeitig die Voraussetzung gemäß lit. c gegeben. Damit würden aber die zusätzlichen Schranken der «Erhaltung» und der «Selbsthilfemaßnahmen», die in sorgfältiger Gesetzgebungsarbeit zur Kompetenz gemäß lit. a errichtet wurden, gegenstandslos. (Vgl. Guido v. Castelberg, Die Erhaltung wichtiger in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe, in: Wirtschaft und Recht 4 [1952] 186ff.; Guido v. Castelberg, Die Voraussetzung der Selbsthilfe gemäß Artikel 31bis Absatz 4 der Bundesverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung 53 [1952] 113ff.) — Es wäre ferner die Bestimmung in BV 31 I schwer verständlich. Die Handels- und Gewerbefreiheit wäre durch BV 31bis III lit. c in einem enormen Ausmaß eingeschränkt; die Ausnahmen würden einen Anwendungsbereich erreichen, der durch den Bestand der generellen Vorschrift ausgeschlossen ist und darüber hinaus in schärfstem Gegensatz zu den Materialien und der Entstehungsgeschichte von BV 31 I stünde. Vgl. Guido v. Castelberg, Das «Gesamtinteresse» der Wirtschaftsartikel (BV 31bis III Ingreß), in: Wirtschaft und Recht 5 (1953) 8ff.

gen Formulierung ist dadurch ausgeschlossen, daß ein eigentlicher Sprachgebrauch gar nicht besteht. In den führenden Werken der Linguistik ist das Wort «Landesteil» gar nicht aufgeführt[3]. Eine spezielle, im schweizerischen Bundesstaatsrecht übliche Verwendung, die herangezogen werden könnte, fehlt ebenfalls[4]. Auch steht die Entstehungsgeschichte der Formulierung einer Maßgeblichkeit der deutschsprachigen Variante entgegen. Die Verfassungsstelle geht auf einen Antrag Dollfus zurück, der nach dem Protokoll nur französischsprachig formuliert war[5]. Auf dieser Grundlage erscheint der abweichende Inhalt bzw. die fehlende Bedeutung des deutschsprachigen Textes als die Frucht einer Ungenauigkeit des Übersetzers, die natürlich ohne Zwang keine normative Wirkung erhalten darf. — Die dargestellte Entstehungsgeschichte spricht auch gegen

[3] Moriz Heyne, Deutsches Wörterbuch, 2. Bd. (Leipzig 1892) 543.

P. F. L. Hoffmann/Martin Block, Wörterbuch der deutschen Sprache in ihrer heutigen Ausbildung (10. Aufl. Leipzig 1936) 327.

Theodor Matthias/Karl Quenzel/Hans Volz, Das neue deutsche Wörterbuch (8. Aufl. Leipzig 1941) 207.

Daniel Sander, Wörterbuch der Deutschen Sprache, 2. Bd. 2. Hälfte (Leipzig 1865) 1307.

Fr. L. K. Weigand/Karl von Bahder/Hermann Hirt/Karl Kant, Deutsches Wörterbuch, 2. Bd. (Gießen 1910) 14.

Duden. Rechtschreibung der deutschen Sprache und der Fremdwörter (13. Aufl. für die Schweiz, Zürich 1948) 328.

Das Deutsche Wort. Rechtschreibung und Erklärung des deutschen Wortschatzes sowie der Fremdwörter. Nach den amtlichen Regeln bearbeitet von Richard Pekrun (211. bis 250. Tausend, Leipzig 1934) 581.

Dagegen: Jakob Grimm/Wilhelm Grimm, Deutsches Wörterbuch, 6. Bd. (Leipzig 1885) 112.

Daniel Sander, Ergänzungs-Wörterbuch der deutschen Sprache (Berlin 1885) 557.

[4] Das Wort «Landesteil» findet sich noch in BV 13 II, BV 72 II und BV 80 1. Satz; das Wort erscheint dort nach den eindeutigen Zusammenhängen als Synonym zu «Halbkanton».

[5] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 68.

den italienischsprachigen Text, soweit dieser überhaupt im Gegensatz zur französischsprachigen Formulierung steht. Dabei erhält das Argument hier dadurch noch erhöhte Bedeutung, daß der italienischsprachige Text in den ganzen parlamentarischen Verhandlungen vollständig im Hintergrund stand. — Gegen die Maßgeblichkeit des deutschsprachigen und des italienischsprachigen Textes spricht schließlich, daß nur über den französischsprachigen Text eine Konkordanz mit den verfassungsmäßigen Voraussetzungen hinsichtlich der Einflüsse besteht.

Durch den französischsprachigen Wortlaut sind die Freiheitsbeschränkungen nur im Dienste größerer Gebiete zulässig[6]. Es gibt eine untere Grenze der Größe des schützbaren Gebietes. Ein Dorf allein kann nicht Grundlage für eine Subsumtion unter «régions» bilden[7]. Allerdings liegt die bezügliche Grenze nach unten verhältnismäßig tief; bereits eine mittlere Talschaft ist groß genug, um als «régions» bezeichnet werden zu können[8].

---

[6] E. Littré, Dictionnaire de la Langue Française, 4. Bd. (Paris 1882) 1559.

Dictionnaire de l'Académie Française, 2. Bd. (8. Aufl. Paris 1935) 484.

Dictionnaire encyclopédique Quillet publié sous la direction de Raoul Mortier, 5. Bd. (Paris 1934) 4004.

Larousse du XXe siècle publié sous la direction de Paul Angé, 4. Bd. (Paris 1932) 982.

Es sei bemerkt, daß eine Verbindlichkeit des italienischsprachigen Textes in dieser Beziehung zum gleichen Ergebnis führen würde. Vgl. Giulio Cappuccini / Bruno Migliorini, Vocabolario della Lingua Italiana (Turin/Mailand/Padua etc. 1945) 1277ff.

Fernando Palazzi, Novissimo Dizionario della Lingua Italiana (6. Aufl. Mailand 1940) 938.

Nicola Zingarelli, Vocabolario della Lingua Italiana (7. Aufl. Bologna 1942) 1267.

[7] Vgl. über die ratio des Ausschlusses von Freiheitsbeschränkungen im Dienste von kleineren Sphären gemäß BV 31bis III lit. a: Guido v. Castelberg, Die Erhaltung wichtiger in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe, in: Wirtschaft und Recht 4 (1952) 186.

[8] Die noch darzustellenden in den Materialien zitierten denk-

Der Sprachgebrauch zum französischsprachigen Text kennt die spezielle Qualifikation des unter einem bestimmten Gesichtspunkt als Einheit erscheinenden größeren Gebietes. Gewiß ist dies nicht der einzige durch den Sprachgebrauch zum Wort «régions» vermittelte Norminhalt; auch führt diese Alternative selbst wieder zu Alternativen, da gemäß dem Sprachgebrauch verschiedene Kriterien zur Einheitsbildung zugelassen sind[9]. Diese verhältnismäßige Breite des Sprachgebrauches stört aber nicht; die verschiedenen Auslegungsmethoden vermitteln übereinstimmend die Verbindlichkeit der erwähnten speziellen Qualifikation im spezifischen Sinne, daß das Gebiet durch eine besondere geographische Lage gegenüber den Zentren der Wirtschaft des Landes als Einheit erscheinen muß[10]. — Als erstes Argument ist die historische Situation zu erwähnen, aus der die Bestimmung entstanden ist. BV 31bis III lit. c ist eindeutig ein Ausfluß der Rivendicazioni ticinesi. Bekanntlich wurden bereits in den zwanziger Jahren und dann auch in den dreißiger Jahren vom Tessin verschiedene Forderungen in bezug auf die eidgenössische Wirtschaftspolitik erhoben. Einem Teil der betreffenden Begehren wurde entgegengehalten, entsprechende Maßnahmen seien durch die Handels- und Gewerbefreiheit ausgeschlossen; diesem Einwand wollte begegnet werden. Auf dieser Grundlage wurde im Rapporto sulle rivendicazioni (24. November 1937) von der vom Großen Rat des Kantons Tessin zum Studium des Problems der Rivendicazioni bestellten Kommission empfohlen, es sollte eine zu BV 31bis III lit. a parallele Ausnahme für Bevölkerungsgruppen, die aus geographi-

baren Anwendungsgebiete der Bestimmung lassen erkennen, daß keineswegs eine Grundlage für Interventionen zum Schutze sehr kleiner Gebiete geschaffen werden wollte. Vgl. ferner Sten. Bull. 1938 NR 335 (Obrecht), 1939 StR 31 (Schöpfer).

[9] Dictionnaire de l'Académie Française, 2. Bd. (8. Aufl. Paris 1935) 484.

[10] gl. M. BBl 1952 II 669.

gl. M. L. Couchepin / Th. Abrecht, Gutachten dem EVD erstattet am 6. März 1950 (Uhrenindustrie).

schen Gründen in ihrer Existenz bedroht sind, angestrebt werden[11]. Dazu wurde in der Kommission der Volkswirtschaftsdirektoren (21. Januar 1938) eine entsprechende Bestimmung beantragt[12]; dazu stellte der tessinische Nationalrat Dollfus in der nationalrätlichen Kommission seinen Antrag[13]. Gemäß dem Grundsatz der Rechtsgleichheit war unumgänglich, daß die betreffende Bestimmung so gefaßt wurde, daß nicht nur der Tessin, sondern auch andere Gebiete in ähnlicher Situation darunter subsumiert werden konnten. Dies ist aber die einzige Ausdehnung über den Gedanken der Hilfe an den Tessin hinaus, die mit der historischen Situation, aus der die Bestimmung entstanden ist, verbunden werden kann. — Das gleiche Ergebnis vermittelt eine Untersuchung der Materialien. In den parlamentarischen Verhandlungen wurden verschiedentlich Gebiete genannt, zu deren Schutz gegebenenfalls auf Grund von lit. c legiferiert werden könnte. Im Mittelpunkt steht bei diesen Beispielen der Kanton Tessin[14]; genannt werden

---

[11] Bericht des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit an die Kommission des Nationalrates betreffend Aufnahme einer Bestimmung über den «Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile», 7.

[12] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 70.

[13] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 68.

[14] Sten. Bull. 1938 NR 346 (Bossi), 1938 NR 353 (Nietlispach), 1939 StR 31 (Schöpfer), 1939 StR 44 (Iten), 1945 NR 440, 518 (Condrau), 1945 NR 443 (Pini).

Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 68 (Dollfus), 71 (Grimm).

Redaktionsausschuß der nationalrätlichen Kommission für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der Session vom 28. Februar bis 1. März 1938, 2 (Renggli).

Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 2. Session (10. bis 11. März 1938), 26 (Renggli), 26 (Gadient).

ferner, durchaus entsprechend, der Kanton Graubünden[15] bzw. die ennetbirgischen Täler des Kantons Graubünden[16], das Wallis[17], der Neuchâteler Jura[18] und Genf[19]. Zu erwähnen sind ferner generelle Verweisungen auf Grenzkantone[20], Berggegenden[21] und Alpengegenden[22], die ebenfalls deutlich für das Erfordernis der besonderen geographischen Lage sprechen. Wenn daneben auch zweimal das Rheintal[23] genannt wird, kann dies das klare Bild — sofern überhaupt dabei ein Widerspruch vorliegen sollte — nicht stören. Außerdem ist zu bemerken, daß in der Begründung des Antrags Dollfus ausdrücklich von der speziellen geographischen Lage gewisser Gebiete die Rede war[24]. Dieser Anknüpfungspunkt des heutigen lit. c gelangt auch im folgen-

---

Kommission des Ständerates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 2. Session (3. bis 4. November 1938), 17 (Renggli).

[15] Sten. Bull. 1938 NR 346 (Bossi).

[16] Sten. Bull. 1938 NR 353 (Nietlispach), 1945 NR 440, 518 (Condrau).

Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 72 (Gadient).

Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 2. Session (10. bis 11. März 1938), 26 (Gadient).

[17] Sten. Bull. 1939 StR 44 (Iten).

[18] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 69 (Graber).

[19] Sten. Bull. 1945 NR 518 (Condrau).

[20] Sten. Bull. 1945 NR 443 (Pini), 1945 NR 518 (Condrau).

[21] Sten. Bull. 1938 NR 346 (Bossi).

Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 71 (Grimm).

[22] Sten. Bull. 1945 StR 198, 236 (Bosset).

[23] Sten. Bull. 1939 StR 31 (Schöpfer), 1939 StR 44 (Iten).

[24] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 68 (Dollfus).

den Votum Graber[25] und im Referat des nationalrätlichen Kommissionsreferenten Nietlispach[26] zum Ausdruck.

Die Verfassungsstelle verwendet die Worte «wirtschaftlich» bedrohte Landesteile, bzw. «dont l'économie est menacée», bzw. «la cui economia è in pericolo». Der französischsprachige und der italienischsprachige Text können einzig einen Hinweis auf die bedrohte Sphäre darstellen. Der deutschsprachige Text dagegen kann sowohl als Hinweis auf die bedrohte Sphäre wie auch als Hinweis auf das drohende Ereignis aufgefaßt werden. Die Stelle ist als Umschreibung der bedrohten Sphäre aufzufassen[27]. — Für die Maßgeblichkeit der durch den französischsprachigen und den italienischsprachigen Text nahegelegten Bedeutung spricht einmal die Überlegung, daß die Formulierung andernfalls überflüssig würde; es ist selbstverständlich, daß die Mittel der Beschränkung in der Handels- und Gewerbefreiheit nur vor nachteiligen Einflüssen wirtschaftlicher Phänomene schützen können. — Für die Umschreibung der bedrohten Sphäre spricht ferner der Zusammenhang. Sowohl in lit. a wie auch in lit. b ist ein Stück Wirtschaft als Schutzobjekt in die Formulierung der Zielsetzung eingegangen. — Schließlich legt auch die Entstehungsgeschichte der Formulierung die Auslegung als Hinweis auf die bedrohte Sphäre nahe. Der erwähnte Antrag Dollfus[28] lautete: «importantes régions du pays menacées dans leur existence». Die Formulierung «wirtschaftlich bedrohter» ist eine Modifikation des bundesrätlichen Vertreters Obrecht, die keine wesentliche inhaltliche Änderung bewirken woll-

---

[25] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 69 (Graber).

[26] Sten. Bull. 1938 NR 353 (Nietlispach).

[27] gl. M. Hans Marti, Die Handels- und Gewerbefreiheit nach den neuen Wirtschaftsartikeln (Bern 1950) 174.

[28] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 68 (Dollfus).

te[29]; wegleitend für die Änderung waren vermutlich stilistische Gründe oder der Gedanke, bei Landesteilen könne vernünftigermaßen nicht von Existenzgefährdung gesprochen werden. Wenn nun aber gemäß der Entstehungsgeschichte das Wort «wirtschaftlich» statt «dans leur existence» steht, bedeutet dies, daß, soll keine wesentliche inhaltliche Änderung resultieren, die Stelle eine Umschreibung der bedrohten Sphäre darstellen muß.

Die Wirtschaft als bedrohte Sphäre an sich wäre bei der Vieldeutigkeit dieses Wortes vielleicht keine sehr erhebliche Beschränkung des Interventionismus. Die Umschreibung der bedrohten Sphäre durch die Verfassung wird aber bedeutungsvoll in Verbindung mit den darauf aufbauenden weiteren Ergebnissen der Auslegung. Das Wort «wirtschaftlich» ist in einem ganz bestimmten Sinne, nämlich als Hinweis auf die bestehende Organisation von Produktion und Zirkulation, aufzufassen. — Diese Bedeutung läßt sich einmal aus dem Zusammenhang ableiten. BV 31bis III lit. a—c, die funktionell und entstehungsgeschichtlich[30] in enger Verbindung stehen, bringen einheitlich eine starke Zurückhaltung gegenüber Erscheinungen zum Ausdruck, die eine Veränderung der Organisation von Produktion oder Zirkulation zur Folge haben. Es wäre übertrieben, den Verfassungsgesetzgeber als eigentlich fortschrittsfeindlich zu bezeichnen. Anderseits darf doch festgestellt werden, daß sowohl in lit. b wie auch vor allem in lit. a deutliche Ansätze bestehen, neuere Entwicklungen, die die bestehende Organisation stören, zu beschränken. Auf dieser Grundlage drängt sich auf, das Wort «wirtschaftlich» in lit. c als einen Hinweis auf die bestehende

---

[29] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 70 (Obrecht).

[30] Noch im Bundesbeschluß vom 21. September 1939 (BBl 1940 I 197) waren die heutigen lit. a und lit. c in einem lit. a vereinigt. Die Trennung erfolgte aus Gründen der Verweisung in BV 31bis IV. Vgl. BBl 1945 I 928ff.

Organisation von Produktion und Zirkulation zu verstehen. — Zum gleichen Ergebnis wie der grammatikalische Zusammenhang führt die historische Situation des Kantons Tessin, aus der die Bestimmung entstanden ist.

II. Intensität

These: Freiheitsbeschränkungen sind nur zulässig im Sinne von Abwehr.

Das Wort «Schutze» in BV 31bis III lit. c steht im Gegensatz[31] zum Wort «Förderung» in BV 31bis II und BV 31bis III lit. a. Förderung bedeutet Hebung der Lage. Schutz bedeutet Abwehr nachteiliger Einflüsse. Der Gegensatz zwischen Schutz und Förderung ist allerdings kein vollständiger. Es sind leicht Vorschriften denkbar, die sowohl durch die Formel «Förderung» wie auch durch die Formel «Schutze» gedeckt werden. Dies trifft dann zu, wenn im Tatbestand gleichzeitig günstige und ungünstige Einwirkungen vorliegen. Werden in solchen Fällen im Sinne von «Schutze» die ungünstigen Wirkungen ausgeschaltet, muß notwendig eine «Förderung» resultieren. Damit wird aber auch deutlich, daß die beiden Formeln sich nur teilweise entsprechen. Es sind leicht Vorschriften denkbar, die wohl durch die Formel «Förderung», nicht aber durch die Formel «Schutze» gedeckt werden. Die durch das Wort «Schutze» vermittelte Schranke des Interventionismus ist bedeutungsvoll. In allen Fällen, da keine entsprechenden nachteiligen Einflüsse bestehen, könnte einzig auf Grund des Wortes «Förderung» interveniert werden. Auch ist zu erwägen, daß oft wohl entsprechende nachteilige Einflüsse bestehen werden, nicht aber durch Bekämpfung dieser Einflüsse interveniert werden kann; auch dann sind Freiheitsbeschränkungen verfassungsrechtlich ausgeschlossen durch die Formulierung mit dem Worte «Schutze».

---

[31] Vgl. Guido v. Castelberg, Die Erhaltung wichtiger in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe, in: Wirtschaft und Recht 4 (1952) 187.

III. Einflüsse

These: Freiheitsbeschränkungen sind nur zulässig gegenüber Einflüssen, die eine gewisse Wahrscheinlichkeit und eine gewisse Nachteiligkeit aufweisen und die durch die geographische Lage bedingt sind.

Die Verfassungsstelle beschränkt die Gesetzgebungskompetenz auf Fälle «bedrohter» Landesteile. Nach dem Sprachgebrauch entspricht die Bedeutung des Wortes «bedrohter» (BV 31 bis III lit. c) im wesentlichen derjenigen des Wortes «gefährdeter» (BV 31 bis III lit. a). Durchaus entsprechend verwendet denn auch die Verfassungsstelle im französischsprachigen Text[32] in beiden Fällen das Wort «menacée»[33]. — Bedrohung bedeutet ein zukünftiges ungünstiges Ereignis, für dessen Aktualisierung eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht. Die Formulierung «bedrohter» in der Verfassungsstelle bewirkt, daß durch den Wortlaut Freiheitsbeschränkungen in den Fällen ausgeschlossen sind, da der Grad der Wahrscheinlichkeit für die nachteilige Entwicklung gering ist. Wie nicht jede Wahrscheinlichkeit für eine nachteilige Entwicklung als Gefahr bezeichnet werden kann[34], erscheint auch nicht jede solche Wahrscheinlichkeit als Bedrohung. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die Gesetzgebungskompetenz gemäß dem Wortlaut auch Wahrscheinlichkeiten nicht ausgesprochen hohen Grades erfaßt. — Es ist festzustellen, daß die durch den Wortlaut vermittelte Grenze nicht scharf ist. Man mag deshalb bedauern, daß die verschiedenen Interpretationsgrundlagen keine schärfere Abgrenzung vermitteln. Unter

---

[32] Im italienischsprachigen Text steht in lit. a «minacciati», in lit. c «in pericolo».

[33] Vgl. ferner: Sten. Bull. 1939 StR 46 (Iten), 1939 StR 46 (Obrecht).

[34] Guido v. Castelberg, Die Erhaltung wichtiger in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe, in: Wirtschaft und Recht 4 (1952) 195ff.

dem Gesichtspunkt der in der Verfassungsstelle getroffenen Abgrenzung von Freiheit und Zwang ist wichtig, daß bei aller Vagheit trotzdem eine gewisse konstitutionelle Bindung der Gesetzgebung resultiert.

Aus der der Verfassungsstelle zugrunde liegenden historischen Situation des Kantons Tessin, aus der bereits dargestellten Entstehungsgeschichte der Formulierung[35] und aus den Materialien[36] ergibt sich ferner, daß das Wort «bedrohter» in BV 31bis III lit. c dahin zu verstehen ist, es seien Schutzmaßnahmen nur unter der Voraussetzung gesteigert nachteiliger Einflüsse zulässig. Das drohende nachteilige Ereignis muß hinsichtlich seiner Nachteiligkeit von einer ziemlich hohen Intensität sein. Naturgemäß ist es nicht möglich, eine bestimmte Stelle in der kontinuierlichen Reihe der verschiedenen möglichen Nachteiligkeiten als verbindliche Grenze namhaft zu machen. Dies darf aber nicht übersehen lassen, daß durch dieses Erfordernis trotzdem ein erheblicher zusätzlicher Bereich gewährleisteter Freiheit vermittelt wird[37].

Die wichtigste Schranke bezüglich der abzuwehrenden Einflüsse besteht darin, daß diese durch die geographische Lage des Gebietes bedingt sein müssen. BV 31bis III lit. c

---

[35] Vorn 150ff. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den französischsprachigen Text des Bundesbeschlusses vom 21. September 1939 «dont l'économie périclite» (Feuille fédérale 1940 I 201), der nur redaktionell in «dont l'économie est menacée» verändert wurde (Feuille fédérale 1945 I 904).

[36] Sten. Bull. 1938 NR 335 (Obrecht), 1945 NR 443, 520 (Pini), 1945 StR 236 (Bosset), 1945 StR 236 (Stampfli).

[37] Das Erfordernis der gesteigert nachteiligen Einflüsse bei lit. c deckt sich nicht mit dem Erfordernis der Existenzgefährdung im Sinne von lit. a. Damit wird im Bereich von lit. c möglich, daß Freiheitsbeschränkungen ohne das Bestehen einer Existenzgefährdung auf die Erhaltung wichtiger Wirtschaftszweige hinwirken. Dies scheint Otto Konstantin Kaufmann zu übersehen. Vgl. Otto Konstantin Kaufmann, Die revidierten Wirtschaftsartikel der Schweizerischen Bundesverfassung und das geltende Wirtschaftsrecht, in: Staat und Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky (Einsiedeln/Zürich/Köln 1950), 36ff.

begründet damit nur eine sogar sehr spezielle Schutzkompetenz für die von dieser Bestimmung erfaßten Gebiete[38]. — Diese Forderung an die Einflüsse ergibt sich erstens aus den Materialien. Interesse verdient in dieser Frage vor allem ein Bericht des BIGA, das von der nationalrätlichen Kommission beauftragt wurde, die allfällige Tragweite einer Bestimmung im Sinne des heutigen lit. c zu begutachten[39]. Der betreffende Bericht bildete nämlich die Grundlage der endgültigen Zustimmung der nationalrätlichen Kommission zur bestehenden textlichen Abfassung[40]. Auch gingen die entscheidenden Ausführungen in das Referat des nationalrätlichen Kommissionsreferenten[41] ein. Die maßgebende Stelle lautet: «Unter einem ‚wirtschaftlich bedrohten Landesteil' ist nicht irgend eine Gegend der Schweiz zu verstehen, die von irgend einer wirtschaftlichen Gefahr bedroht ist, sondern die beiden Begriffe sind so miteinander in Beziehung zu setzen, daß die wirtschaftliche Bedrohung sich als Folge der besonderen geographischen Lage dieses

---

[38] gl. M. BBl 1952 II 668.

gl. M. H. Häberlin, Vom Sinn der neuen Wirtschaftsartikel. Zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 5. Oktober über die Tabakkontingentierung, in: Schweizer Monatshefte 32 (1952/53) 353ff.

gl. M. Hans Herold, Tabakkontingentierung und Wirtschaftsartikel 4 (1952) 17.

gl. M. Hans Marti, Die Handels- und Gewerbefreiheit nach den revidierten Wirtschaftsartikeln (Bern 1950) 174.

Der Vorort des Schweiz. Handels- und Industrievereins vertritt dagegen die Auffassung, BV 31bis III lit. c lasse den Ausgleich rein standortmäßiger Nachteile nicht zu (vgl. BBl 1952 II 668). Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Der Ausgleich standortmäßiger Nachteile ist innerhalb der dargestellten Schranken durch die Verfassungsstelle eindeutig zugelassen.

[39] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session (24. bis 27. Januar 1938), 71 (Scherer), 71ff. (Nietlispach).

[40] Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 2. Session (10. bis 11. März 1938), 26ff.

[41] Sten. Bull. 1938 NR 353 (Nietlispach).

Landesteiles im Verhältnis zur übrigen Schweiz ergibt»[42]. BV 31bis III lit. c wurde in den zweiten Verhandlungen unverändert und unbestritten aus dem Bundesbeschluß vom 21. September 1939 übernommen[43]. Es interessiert, daß trotzdem in der zweiten Verhandlungsetappe in jedem der beiden Räte ein Votum nachgewiesen werden kann, in dem in gleicher Art zum Ausdruck gelangt, daß die Nachteile ein Ausfluß einer besondern geographischen Lage sein müssen[44]. — Im gleichen Sinn ist anzuführen, daß die maßgebende historische Situation des Kantons Tessin zu einer andern Bedeutung der Verfassungsstelle keine Grundlage bilden könnte. — Schließlich kann argumentiert werden, eine Norm der Bundesverfassung und insbesondere der Wirtschaftsartikel[45] dürfe ohne Zwang nicht in Gegensatz

---

[42] Bericht des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit an die Kommission des Nationalrates betreffend Aufnahme einer Bestimmung über den «Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile», 19.

[43] Einzig für den französischsprachigen Text ist eine nur redaktionelle Änderung zu verzeichnen (vorn 154; Recueil des lois fédérales NS 63 [1947] 1048). Für den deutschsprachigen Text: BBl 1940 I 197; AS NF 63 (1947) 1042. Für den italienischsprachigen Text: Foglio federale 1940 228; Raccolta delle Leggi federali NS 63 (1947) 1048.

[44] Sten. Bull. 1944 NR 54 (Pini), 1944 StR 53 (Bosset). Vgl. dabei die amüsante Übereinstimmung wesentlicher Teile des Votums Bosset mit dem Votum Pini.

[45] Anträge Duttweiler, gerichtet auf Formulierung eines ausdrücklichen Vorbehaltes der Rechtsgleichheit (Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session [24. bis 27. Januar 1938], 66; Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 2. Session [10. bis 11. März 1938], 60), wurden in der Kommission nicht angenommen (Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 1. Session [24. bis 27. Januar 1938], 67; Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 3. Session [7. April 1938], 4). Ein entsprechender Antrag Duttweiler im Nationalrat (Sten. Bull. 1938 NR 350) konnte sich nicht durch-

zum Prinzip der Rechtsgleichheit (BV 4) gelangen. Es gibt grundsätzlich keine leges speciales zu BV 4. Die Schutzkompetenz von BV 31bis III lit. c entspricht der Rechtsgleichheit aber nur dann, wenn diese beschränkt ist auf die Abwehr von Einflüssen, die durch die geographische Lage bedingt sind. Eine andere Bedeutung würde eine Verletzung der Rechtsgleichheit in sich schließen, da mit dem Tatbestand des durch die geographische Lage als Einheit erscheinenden Gebietes Wirkungen verbunden wären, die sich daraus in keiner Weise rechtfertigen ließen.

Schluß

Der vorliegende Aufsatz befaßte sich mit BV 31bis III lit. c. Es wurde deutlich, daß diese Bestimmung einen nur sehr beschränkten Anwendungsbereich hat. Die Verfassungsstelle ist im eigentlichsten Sinne eine *lex specialis*; der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit wird nur in einem sehr kleinen Teil seines Aktualisierungsbereiches aufgehoben[46]. BV 31bis III lit. c gestattet Freiheitsbeschränkungen einzig im Dienste der gegebenen Organisation von Produktion und Zirkulation eines größeren, durch die geographische Lage als Einheit erscheinenden Gebietes

---

setzen. Die Grundlage der eingehenderen Behandlung bildete ein Gutachten Hans Huber, das die These vertrat, der Vorbehalt der Rechtsgleichheit gelte ohnehin. Man befürchtete, eine ausdrückliche Erwähnung der Rechtsgleichheit könnte an andern Stellen der Bundesverfassung per argumentum ex contrario vom Prinzip der Rechtsgleichheit wegführen.

Vgl. Sten. Bull. 1938 NR 352, 380 (Nietlispach), 1938 NR 356 (Rais), 1938 NR 365 (Obrecht), 1939 StR 63 (Iten).

Kommission des Nationalrates für die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Protokoll der 3. Session (7. April 1938), 1, 4 (Nietlispach), 2, 3 (Huber), 2 (Obrecht).

[46] Vgl. auch die Feststellung Hans Hubers, BV 31bis III lit. c habe «im Ganzen der modernen Staatseingriffe eine wesentlich geringere Bedeutung» als lit. a oder lit. b (Hans Huber, Das Staatsrecht des Interventionismus. Betrachtungen über die neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, in: ZSR NF 70 [1951] 175).

im Sinne der Abwehr von Einflüssen, die eine gewisse Wahrscheinlichkeit und Nachteiligkeit aufweisen und durch die geographische Lage bedingt sind[47]. Es ist zu hoffen, daß in Zukunft darauf verzichtet wird, die Verfassungsstelle für Vorschriften in Anspruch zu nehmen, die unmöglich dadurch gedeckt sein können.

---

[47] Bei Zaccaria Giacometti wird BV 31bis III lit. c in Parallele gestellt zur Bekämpfung der Germanisierung des Tessin durch Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit. Vgl. Fritz Fleiner/Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (2. Aufl. Zürich 1949) 288. Auf Grund des Ausgeführten dürfte deutlich sein, daß Maßnahmen, die der Germanisierung des Tessin entgegenwirken, nicht uneingeschränkt vom Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen dürfen. Die Gesetzgebungskompetenz gemäß BV 31bis III lit. c ist eine Kompetenz zu Freiheitsbeschränkungen von nur einer bestimmten Intensität im Dienste nur einer bestimmten Sphäre gegenüber nur bestimmten Einflüssen. Alle auf Grund der Verfassungsstelle hinsichtlich des Kantons Tessin zulässigen Maßnahmen sind geeignet, die wirtschaftliche Lage des Gebietes relativ zu heben, was gegebenenfalls indirekt der Germanisierung des Tessin entgegenwirken kann. Die Maßnahmen gemäß lit. c werden außerdem gelegentlich gleichzeitig die Germanisierung des Tessin direkt hemmen. Dies bedeutet aber nicht, daß Freiheitsbeschränkungen deshalb bereits zulässig sind, weil sie die Germanisierung des Tessin hemmen; wäre dies die Bedeutung von lit. c, müßte der Wortlaut ganz anders gefaßt sein.