

Zeitschrift:	Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber:	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band:	44 (1952)
Heft:	9
Artikel:	Die Tabakvorlage : zur eidgenössischen Volksabstimmung am 4. und 5. Oktober 1952
Autor:	Siegrist, Willi
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-353552

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: 24.01.2026

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

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: „BILDUNGSSARBEIT“ UND „GESETZ UND RECHT“

HEFT 9 - SEPTEMBER 1952 - 44. JAHRGANG

Die Tabakvorlage

Zur eidgenössischen Volksabstimmung am 4. und 5. Oktober 1952

Am 4. und 5. Oktober hat sich das Volk über ein Gesetz auszusprechen, das eine *Ermäßigung der fiskalischen Belastung des Tabaks und die Kontingentierung der Zigarrenproduktion* vorsieht. Während der erste Teil des Gesetzes wenig umstritten ist, wird die Tabakkontingentierung aus verfassungsrechtlichen und wirtschaftlichen Gründen bekämpft.

Im folgenden soll auf die *sozialpolitische* Bedeutung der Vorlage hingewiesen und die Kontingentierung in ihrer *wirtschaftlichen Auswirkung* kurz dargelegt werden. Anschließend befassen wir uns mit der *verfassungsrechtlichen Frage*, der grundsätzliche Bedeutung zu kommt und deren Beantwortung für die zukünftige Auslegung der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung von großer Tragweite ist.

I. Die sozialpolitische Bedeutung der Kontingentierung

Die Zigarrenindustrie hat ihren Sitz hauptsächlich in den Kantonen Aargau, Waadt und Tessin. Sie ist eine typische Frauenindustrie. Da die Handarbeit dank staatlicher Maßnahmen in großem Umfange erhalten geblieben ist, beträgt der Anteil des weiblichen Teils der Arbeiterschaft nahezu 80 Prozent. Seit 1905 ist die Zahl der Betriebe außerordentlich stark gesunken. Im Jahre 1905 gab es in der Schweiz laut Betriebszählung insgesamt 288 Betriebe der Tabakindustrie, im Jahre 1939 hingegen nur noch deren 168, was ein Rückgang der Zahl der Betriebe um rund 42 Prozent bedeutet. Ebenfalls bedeutend, wenn auch nicht so ausgeprägt, ist die Abnahme der Zahl der Beschäftigten von 9774 auf 7569, das heißt um 22,6 Prozent. Während die Zahl der Großbetriebe konstant blieb, ist diejenige der Mittelbetriebe um 22 Prozent, diejenige der Kleinbetriebe sogar um 54 Prozent zurückgegangen. Es hat somit eine sehr bedeutende Konzentration unter gleichzeitiger Abnahme der Zahl der Beschäftigten stattgefunden. Die Konkurrenz zwischen den einzelnen Betrieben

war von dem Zeitpunkt an, als infolge des Rückgangs der Nachfrage nach Stumpen ein Ueberangebot entstand, ruinös. Sie erreichte ihren Höhepunkt in den Jahren 1935 bis 1937. Die kleineren Fabrikanten liefen damals Gefahr, von den wenigen größeren vollständig an die Wand gedrückt zu werden. Im letzten Moment gelang es ihnen, den Staat zur Intervention zu veranlassen¹. Im Jahre 1937 wurde auf Drängen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Industrie sowie der aargauischen Regierung die Kontingentierung eingeführt.

Einige Jahre guter Konjunktur haben genügt, daß diese Verhältnisse bei den nicht direkt Betroffenen wieder in Vergessenheit geraten sind. Die Folgen der Aufhebung der Kontingentierung werden von den Gegnern bagatellisiert; es wird behauptet, bei der Stumpen- und Zigarrenindustrie handle es sich um rund 5000 Arbeitskräfte. Davon seien 766 in Kleinbetrieben und rund 2000 in Mittelbetrieben angestellt. Durch Aufgabe der Kontingentierung könnten im äußersten Fall deren einige vielleicht um ihren Arbeitsplatz kommen².

Wir wollen deswegen nicht ins andere Extrem verfallen und behaupten, daß bei der heutigen Konjunkturlage mit der Aufhebung der Kontingentierung sofort wieder der katastrophale Zustand von 1937 heraufbeschworen würde. Wie Herr Ständerat Klöti bei den parlamentarischen Beratungen ausführte, kann eine solche Maßnahme jedoch auch dann angezeigt und wertvoll sein, wenn sie eine schädliche Entwicklung *verlangsamt* und so einen raschen und katastrophalen Zusammenbruch verhindert und den Unternehmern, der Arbeiterschaft und der betroffenen Gegend die *Umstellung und Anpassung an die sich verändernden Verhältnisse erleichtert*. Es ist für die in der Existenz bedrohte Arbeiterschaft eines gefährdeten Betriebes schon wesentlich gewonnen, wenn sich die allfällig unvermeidliche Verringerung der Belegschaften so vollziehen kann, daß ein natürlicher Abgang nicht mehr ersetzt wird³. Diese Verlangsamung der wirtschaftlichen Entwicklung bezweckt die Vorlage. Es soll nicht der bestehende Zustand, die gegenwärtige Struktur verewigt, sondern lediglich der überstürzte wirtschaftliche Ablauf gebremst werden, um den Unternehmern und den Arbeitern die Anpassung erträglich zu machen.

Man vermag heute wohl nicht schlüssig zu beurteilen, welche Folgen ein rasches Fortschreiten der Konzentration auf die Arbeiterschaft namentlich des aargauischen Wynentals und Seetals hätte, wo die Stumpenindustrie am stärksten verbreitet ist. Es ist wahrscheinlich, daß ein Teil der Arbeiter und Arbeiterinnen von den Großbetrieben aufgenommen werden könnte; ein anderer Teil würde

¹ H. P. Scheibli, *Marktformen und Marktinterventionismus in der schweizerischen Tabakwirtschaft*, 1946, S. 120.

² Dr. Hans Herold, *Tabakkontingentierung und Wirtschaftsartikel*, Zeitschrift «Wirtschaft und Recht» 1952, S. 12.

³ Ständerat Klöti, «Sten. Bull.», Januarsession 1952, S. 24.

jedoch arbeitslos. Wir gehen zweifellos nicht fehl, wenn wir behaupten, daß es namentlich für die in der Stumpenindustrie sehr große Zahl von ältern Arbeitern und Arbeiterinnen sehr schwer wäre, einen neuen Arbeitsplatz und einen neuen Verdienst zu finden. Die freie Produktionsmittelverwendung in der Zigarrenindustrie würde sehr wahrscheinlich zu dauernder Arbeitslosigkeit und Brotlosigkeit einer großen Zahl von Arbeitern führen⁴. Die Tatsache, daß in der Industrie vorwiegend Frauen beschäftigt sind, macht das Problem in keiner Weise leichter. Die ganze Wirtschaft hat sich auf die Frauenarbeit in der Stumpenindustrie eingestellt, und das Familieneinkommen dürfte in diesen Gegenden trotz der Frauenarbeit kaum wesentlich größer sein als in andern Gegenden, in denen Frauenarbeit viel seltener ist. Wer glaubt, was offenbar auch bei Parlamentariern kommt⁵, auf einen Zwang könne deshalb leichtern Herzens verzichtet werden, weil es «ja nur Frauen seien», offenbart damit eine soziale Einstellung, über die wir hier wohl keine weiteren Worte verlieren müssen.

II. Die elastische Neuordnung

Als der Bund im Jahre 1937 angesichts der ruinösen Konkurrenz als Notmaßnahme die Kontingentierung einführte, wurde für die Zuteilung des Rohtabaks an die einzelnen Betriebe aus naheliegenden Gründen auf den damaligen Verbrauch an Rohtabak abgestellt. Die damals festgesetzten Grundkontingente wurden jedoch, von geringfügigen Änderungen abgesehen, bis heute beibehalten. Dies war zweifellos ein Fehler. Eine Ordnung, die sich in der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre durchaus rechtfertigte, wurde während der guten Konjunktur in den Nachkriegsjahren unverändert beibehalten. Mit der Besserung der Konjunktur und der sehr bedeutenden Erhöhung des Stumpenverbrauchs während des Aktivdienstes hätte das starre System stärker gelockert werden sollen. Allerdings ist zugeben, daß trotz der starren Vorschriften die Handhabung in der Praxis nicht so streng war, daß jede Entwicklung unterbunden worden wäre. Dies geht daraus hervor, daß die Großbetriebe ihren Anteil an der Gesamtproduktion von 33 Prozent im Jahre 1937 auf 50 Prozent im Jahre 1950 erhöhen konnten. Trotz eines Rückgangs des in der gesamten Industrie verarbeiteten Rohtabaks von 32 800 q auf 26 100 q konnten die Großbetriebe das verarbeitete Quantum von 10 800 q auf 13 200 q steigern⁶. Es konnte somit nicht nur ihr Anteil an der Gesamtproduktion infolge der bedeutend geringeren Produktion der Klein- und Mittelbetriebe gesteigert werden, sondern die Produktion der Großbetriebe hat auch *absolut* erheblich zugenom-

⁴ Scheibli a. a. O., S. 125.

⁵ «Sten. Bull.» STR. Januarsession 1952, S. 26.

⁶ Botschaft des Bundesrates, BBl. 1951, III, 507.

men. *Trotz starrer Kontingentierung sind die Großbetriebe gewachsen und die mittleren und kleinen Betriebe zurückgegangen.*

Wir gehen mit den Gegnern der Tabakkontingentierung jedoch darin einig, daß die bisherigen Vorschriften zu starr waren. Wenn sich der Staat aus sozialpolitischen Gründen zu einer Intervention veranlaßt sieht, so soll sich diese Intervention auf das unbedingt Notwendige beschränken und die wirtschaftliche Fortentwicklung nicht auf Jahre hinaus zu unterbinden suchen. Es widerspricht auch unserm Rechtsempfinden, daß den bestehenden Betrieben ein Monopol eingeräumt, die Entstehung und der Aufstieg neuer Betriebe verunmöglich wird.

Es ist jedoch verfehlt, aus dieser Ueberlegung heraus in das andere Extrem zu verfallen und das Kind mit dem Bade auszuschütten, das heißt die bis heute starre Regelung unbekümmert um die damit verbundenen Konsequenzen mit einem Schlag aufzuheben. Folgerichtig ist vielmehr, was der Bundesrat und die Mehrheit des Parlamentes vorsehen, nämlich eine *elastische Regelung*, die wirtschaftliche und sozialpolitische Gesichtspunkte miteinander in Einklang bringt.

Die wesentlichen Neuerungen, die die vorgesehene Neuordnung enthält, sind folgende:

1. Die Kontingente werden nicht mehr wie bis anhin auf dem Rohtabakverbrauch im Jahre 1937, sondern alle drei Jahre neu festgesetzt, wobei stets die dreijährige Periode, die dem Jahre vor der Neufestsetzung vorausgegangen ist, als neue Grundlage dient. Betrieben, welche ihr Kontingent nicht ausnützen konnten, wird somit in der folgenden Periode ein kleineres Kontingent zugeteilt, und demzufolge wird das Kontingent der andern Betriebe entsprechend höher.

Diese Änderung ist von grundlegender Bedeutung. Nehmen wir an, von dem Gesamtkontingent entfallen auf Grund des in den letzten drei Jahren verarbeiteten Materials 50 Prozent auf Großbetriebe, 40 Prozent auf mittlere und 10 Prozent auf Kleinbetriebe. Wenn nun in den nächsten drei Jahren die mittleren und kleinen Betriebe wegen Absatzschwierigkeiten statt der ihnen zugeteilten 40 Prozent bzw. 10 Prozent nur 38 Prozent oder 9 Prozent verarbeiten können, so fällt das ihnen zugeteilte Quantum bei der nächsten Periode auf diese Ansätze zurück, während die Zuteilung an die Großbetriebe von 50 Prozent auf 53 Prozent ansteigt. Damit wird der wirtschaftlichen Entwicklung Spielraum gelassen, der freie Wettbewerb und die Konkurrenz unter den einzelnen Betrieben kommen voll zur Geltung. Gleichzeitig wird jedoch die Entwicklung der Großbetriebe soweit beschränkt, daß kein Ueberangebot an Stumpen und damit auf dem Markte zum Schaden der gesamten Industrie nicht wieder eine «halsabschneiderische» Konkurrenz wie in den dreißiger Jahren entsteht.

2. Die zweite bedeutende Änderung besteht darin, daß der Abgabeszuschlag, der für diejenige Menge verarbeiteten Rohmaterials bezahlt werden muß, welche das festgesetzte Kontingent überschreitet, wesentlich herabgesetzt wird. Eine Überschreitung des Kontingentes ist somit möglich. Während bisher für die das Kontingent übersteigende Menge pro kg-Zentner 300 Fr. bezahlt werden mußte, wird dieser Ansatz nun auf 200 Fr. angesetzt. Dieser Zuschlag wirkt nicht mehr prohibitiv, Überschreitungen sind in einem gewissen Ausmaß tragbar, wenn der Zuschlag auf den gesamten Verbrauch umgerechnet wird. Zahlt ein Betrieb diesen Zuschlag während einer Berechnungsperiode, so erhält er in den folgenden Perioden ein entsprechend größeres Kontingent zugeteilt. Es ist vorauszusehen, daß gewisse Betriebe, die heute Unsummen Geld für Reklamezwecke verwenden, auch von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden.

3. Als dritte Neuerung ist die Aufhebung des «numerus clausus» zu erwähnen, wodurch nun auch Neugründungen möglich werden. Jeder, der einen neuen Betrieb eröffnen will, bekommt ein Kontingent bis zu 30 000 kg zugeteilt. Da pro Arbeiter im Jahr durchschnittlich 800 kg Rohtabak verarbeitet werden, entspricht dies einem Betrieb von etwa 37 Arbeitern.

Durch diese Neuerungen wird die Kontingentierung erheblich elastischer als bisher. Sie wird sich nicht nur für die Klein- und Mittelbetriebe, sondern für die Stumpenindustrie als Ganzes segensreich auswirken, weil sie eine Rückkehr zu der durch die Unvollkommenheiten des ungeregelten Marktes hervorgerufenen ruinösen Konkurrenz verhindert. Da das Kontingent auf den effektiven Verbrauch des einzelnen Betriebes reduziert wird, verhindert die Neuregelung aus wirtschaftlichen Gründen, ganz abgesehen von dem schon bisher bestandenen Verbot, auch den Handel mit Kontingenzen. Die Betriebe erhalten ein Kontingent, das ihrem effektiven Verbrauch angepaßt ist, und können nicht durch Verkauf eines Teils des Kontingentes ein mehr oder weniger arbeitsloses Einkommen beziehen. Auch dieser der Kontingentierung gemachte Vorwurf ist deshalb nicht stichhaltig. Teilverkäufe waren übrigens auch bisher nicht möglich. Die vorgesehene Regelung erlaubt einen natürlichen Abgang der älteren Arbeitskräfte durch Pensionierung und vermeidet die Entstehung von Arbeitslosigkeit.

III. Die verfassungsrechtliche Grundlage

Die Gegner der Tabakkontingentierung werfen ihr vor, daß sie verfassungswidrig sei. Es sei nicht zulässig, sich für diesen Eingriff in die Tabakindustrie auf Art. 31^{bis} der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung zu stützen, der dem Bund das Recht einräumt, von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichende Vorschriften zu erlassen «zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen ge-

fährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe sowie zur Förderung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Selbständigerwerbenden in solchen Wirtschaftszweigen oder Berufen». Die Tabakindustrie sei nicht ein wichtiger Wirtschaftszweig, behaupten die einen, sie sei in ihren Existenzgrundlagen nicht gefährdet, behaupten die andern. Wie verhält es sich damit?

Schicken wir voraus, daß sich die besten Juristen in dieser Frage nicht einig sind. Damit ist bereits gesagt, daß eine *krasse* Verletzung der Bundesverfassung jedenfalls nicht vorliegt. Herr Bundesrichter Steiner, der vom Bundesrat um ein Gutachten in dieser Frage erucht wurde, *bejaht die Verfassungsmäßigkeit*, verschiedene Parlamentarier verneinen sie, offenbar weil sie die damit verbundenen Konsequenzen befürchten. Es geht ihnen nicht um die Tabakindustrie und die mit dem Dahinfallen der Kontingentierung arbeitslos werdenden Arbeiter und Arbeiterinnen, es ist auch kaum das juristische Gewissen, das sie zur Ablehnung dieser Maßnahmen zwingt, sondern sie wollen eine möglichst enge, eine *restriktive Auslegung* von Art. 31^{bis} der neuen Wirtschaftsartikel. Die Kompetenzen des Bundes für ein Eingreifen in die Wirtschaft sollen so weit, als dies nach der Annahme der neuen Wirtschaftsartikel durch das Volk noch möglich ist, eingeschränkt werden. Betrachten wir die einzelnen Einwendungen etwas näher, und vergegenwärtigen wir uns dabei gleichzeitig, welche Folgen diese restriktive Auslegung hätte.

1. *Der Wirtschaftszweig muß wichtig sein.* Herr Bundesrichter Steiner führt in seinem Gutachten aus: «Die Wichtigkeit beurteilt sich vom *Gesamtinteresse* her. Ein Wirtschaftszweig oder Beruf, der zwar gesamtwirtschaftlich keine besondere Bedeutung hat, kann aus andern, insbesondere politischen Gründen wichtig sein. Der Tabakindustrie kommt aber schon deshalb eine große Bedeutung zu, weil sie die weitaus wichtigste Einnahmequelle zur Finanzierung des Bundesbeitrages an die AHV ist. Keine andere Branche in Industrie und Gewerbe hat dem Fiskus so bedeutende Abgaben zu entrichten wie die Tabakindustrie.» Es ist deshalb abwegig, wenn die Gegner der Kontingentierung diesem Industriezweig die Wichtigkeit deshalb absprechen wollen, weil in der Stumpenindustrie nur zirka 5000 Arbeitskräfte beschäftigt werden. Im übrigen unterschätzt man diese Zahl nicht und vergegenwärtige sich die Konsequenzen, die eine derartige Interpretation hätte. Vergleichshalber seien folgende Zahlen laut Betriebszählung aufgeführt: Teigwarenindustrie 1730, Bierbrauereien 2890, chemische Industrie 22 400, Sattlereigewerbe und Lederwarenindustrie 7000, Stickereiindustrie 5000, Wagnergewerbe 3580, Uhrenindustrie 41 730. Sollten die Wirtschaftsartikel nur zum Schutze ganz großer Industriezweige angerufen werden können, kleinere Branchen, die vielleicht weniger als 10 000 Arbeiter beschäftigen, dagegen nicht geschützt werden können? Es kann doch kein Zweifel darüber bestehen, daß der Verfassungsgesetzgeber beim Er-

laß der neuen Wirtschaftsartikel nie die Auffassung hatte, daß in solchen Fällen von einer Intervention des Bundes abgesehen werden müsse, weil sich dies für 5000 oder 10 000 Arbeitskräfte nicht lohne. Im übrigen geht dies deutlich aus der Ergänzungsbotschaft vom 3. August 1945 des Bundesrates über die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung hervor, wo im Zusammenhang mit der Einführung des Fähigkeitsausweises unter anderem ausgeführt wird⁷:

In einem vom EVD eingeholten Gutachten ist ... die Auffassung vertreten worden, daß Art. 31bis nur Maßnahmen zugunsten ganzer Berufsgruppen, nicht aber für einzelne Berufe erlaube. Nach dieser Auffassung käme der obligatorische Fähigkeitsausweis also beispielsweise nur für das ganze Baugewerbe, nicht aber für das Malergewerbe oder das Dachdeckergewerbe, als einzelne Zweige dieser Berufsgruppen in Betracht. Es liegt auf der Hand, daß seiner Anwendung damit zu enge Grenzen gesetzt wären, denn die Voraussetzung der Existenzgefährdung wäre wohl selten für eine ganze Berufsgruppe erfüllt.

Im Malergewerbe sind zirka 12 000, im Dachdeckergewerbe 2800 Personen beschäftigt. Nach der Auffassung der Gegner der Kontingentierung könnte das Malergewerbe als wichtiger, das Dachdeckergewerbe als nicht wichtiger Berufszweig angesehen werden. Im ersten wäre die Einführung des Fähigkeitsausweises möglich, im zweiten nicht.

Daraus ergibt sich schlüssig, daß diese enge Interpretation der neuen Wirtschaftsartikel nie beabsichtigt war. Ferner geht daraus hervor, daß diese Interpretation die Anwendung der neuen Wirtschaftsartikel praktisch überhaupt unmöglich machen würde, weil, wie der Bundesrat zutreffend ausführt, «die Voraussetzung der Existenzgefährdung selten für eine ganze Berufsgruppe erfüllt wäre».

2. *Der Wirtschaftszweig muß in seiner Existenzgrundlage gefährdet sein.* Herr Bundesrichter Steiner führt in seinem Gutachten aus: «Bei Prüfung der Frage, ob eine Gefährdung der Existenzgrundlage vorliegt, ist weder auf einzelne besonders gut fundierte, noch auf einzelne gefährdete Betriebe abzustellen, sondern auf die Lage leistungsfähiger Durchschnittsbetriebe. Ein Wirtschaftszweig oder Beruf ist daher in den Existenzgrundlagen gefährdet, wenn sich ohne staatliche Schutzmaßnahmen die Klein- und Mittelbetriebe nicht mehr erhalten können.»

Die Gegner der Kontingentierung behaupten, daß deren Preisgabe den Wirtschaftszweig *als Ganzes* nicht in seiner Existenzgrundlage gefährde⁸. Herr Nationalrat Häberlin führte in der parlamentarischen Beratung aus, innerhalb der Zigarrenindustrie selbst sei die

⁷ BBl. 1945, I, 926.

⁸ Herold, a. a. O., S. 13.

Gefährdung nicht total. Es bestreite niemand, daß die Großbetriebe in ihrer Existenz nicht gefährdet seien, sondern man verfechte lediglich die These, daß es die kleineren und mittleren Betriebe seien. In diesem Falle würden die Wirtschaftsartikel jedoch nicht standhalten⁹. Ebenso glaubt Herr Nationalrat Huber, der Wirtschaftszweig müsse als Ganzes gefährdet sein, und führt dann aus:

Hier müssen wir feststellen, daß sogar die Botschaft selbst nicht von einer Gefährdung des ganzen Wirtschaftszweiges spricht, sondern lediglich von einer inneren Verlagerung, davon, daß die Großen die Kleinen auffressen, wie gesagt wurde. Wir müssen feststellen, daß der Sinn der Wirtschaftsartikel nicht dahingeht, in solchen Fällen Hilfe zu bringen.

Diese Auslegung der Wirtschaftsartikel ist entschieden abzulehnen. Mit Herrn alt Bundesrat Nobs muß man hier die Frage stellen¹⁰: Wo sollen dann die Wirtschaftsartikel noch angewandt werden? Eine ihrer wesentlichsten Aufgaben ist, der kleinen Unternehmungsform in unserem Lande einen gewissen Schutz zu geben und sie nicht völlig untergehen zu lassen. Die Wirtschaftsartikel sollen auch der Verteidigung der mittelständischen Struktur gewisser Wirtschaftszweige dienen.

Daß diese Auffassung auch diejenige des Gesetzgebers war, geht aus dem auf Seite 8 wiedergegebenen Zitat aus der Ergänzungsbotschaft des Bundesrates zu den Wirtschaftsartikeln hervor. Gerade die Vorschriften, die der Bund während der Krise der dreißiger Jahre erlassen mußte und für die durch die neuen Wirtschaftsartikel die verfassungsmäßige Grundlage geschaffen werden sollte, bezogen sich nicht auf Wirtschaftszweige, die als solche gefährdet waren, sondern bezweckten den Schutz der Klein- und Mittelbetriebe, so zum Beispiel: Der Bundesbeschuß vom 14. Oktober 1933 über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, der Bundesratsbeschuß vom 11. Juni 1934 über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Betrieben der Schuhindustrie, der Bundesbeschuß vom 28. September 1934 über Maßnahmen zum Schutze des Schuhmachergewerbes usw. Es ergibt sich somit auch aus der Entstehungsgeschichte eindeutig, daß die Wirtschaftsartikel den Erlaß von Vorschriften zum Schutze der Klein- und Mittelbetriebe ermöglichen wollten¹¹.

Den Parlamentariern wird sich übrigens schon in der nächsten Session Gelegenheit bieten, in einem andern Anwendungsfall mit der gleichen Schärfe für diese einschränkende Interpretation der Wirtschaftsartikel einzutreten, nämlich bei der Beratung des Gesetzesentwurfes über den Fähigkeitsausweis im Schuhmacher-, Coif-

⁹ «Sten. Bull.», NR, Dezemberession 1951, S. 910.

¹⁰ «Sten. Bull.», NR, Dezemberession 1951, S. 892.

¹¹ Gutachten Steiner.

feur-, Sattler- und Wagnergewerbe. Es kann wohl nicht bestritten werden, daß diese Berufsgruppen als Ganzes noch weniger als die Tabakindustrie in ihrer Existenz bedroht sind. Jedenfalls macht die Botschaft des Bundesrates nicht einmal den Versuch, eine solche Behauptung aufzustellen, sondern führt zu diesem Problem aus¹²:

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, daß die vier Gewerbezweige sich vor allem zufolge des Rückgangs der Nachfrage in einer schwierigen Lage befinden ... Jedenfalls aber verzeichnet ein großer Teil der Betriebe ungenügende Umsätze und entsprechend niedrige Einkommen, die oft nahe beim Existenzminimum liegen oder dieses sogar unterschreiten. Das Schuhmacher-, Coiffeur-, Wagner- und Sattlergewerbe sind daher im Sinne von Art. 31^{bis}, Abs. 3, lit. a, der Bundesverfassung in ihren Existenzgrundlagen gefährdet, und mancher Gewerbetreibende befindet sich sogar in einer eigentlichen Notlage.

Wer behauptet, «mit den Stumpen sei ein Loch in die Bundesverfassung gebrannt worden», muß folgerichtig von einer Zerschneidung der Verfassung durch die Haarschere sprechen. Wir werden mit Interesse verfolgen, ob die Gegner der Tabakkontingentierung, insbesondere die Vertreter des Gewerbes, die sich aktiv am Referendum beteiligt haben, hier ebenfalls ihr juristisches Gewissen sprechen lassen. Vielleicht hätte sich der eine oder andere dieser Gewerbevertreter doch besser das von Herrn Herold¹³ erwähnte Zitat Christian Fürchtegott Gellerts beherzigen sollen:

*Erzittre vor dem ersten Schritte,
mit ihm sind auch die andern Tritte
zu einem nahen Fall getan!*

Diese enge Interpretation der Wirtschaftsartikel hat aber auch für die Stumpenindustrie noch eine weitere Konsequenz. Wie Herr Nationalrat Meister im Parlament ausführte¹⁴, bestehen heute in Deutschland Maschinen-Packautomaten, bei denen 70 Prozent der Handarbeit in unseren schweizerischen Betrieben eingespart wird. Eine Maschine mit drei Arbeiterinnen bewältigt die gleiche Packarbeit, welche 18 Arbeiterinnen durch Handarbeit in der gleichen Zeit erledigen. Wer dem Bund das Recht der Kontingentierung abspricht, wird ihn auch für unzuständig erklären, um den Großfabrikanten die Einführung dieser Packautomaten zu verbieten. Er wird die Maßnahmen des Bundes zur Aufrechterhaltung der Handarbeit in der Zigarrenindustrie überhaupt als verfassungswidrig bezeichnen und bekämpfen.

¹² BBl. 1952, II, 479.

¹³ A. a. O., S. 29.

¹⁴ «Sten. Bull.», Dezembersession 1951, S. 888.

Wir wollen damit nicht behaupten, daß wir dieses generelle Verbot der Verwendung von modernen Maschinen als glücklich betrachten. Wir schließen uns vielmehr der Ansicht Scheiblis an, wenn er ausführt¹⁵, man könne begründete Zweifel daran hegen, ob die starre, allein an sozialpolitischen Gesichtspunkten ausgerichtete Lösung die einzige mögliche und besonders die einzige richtige ist. Denkbar wäre auch hier eine größere Elastizität, wobei man an eine differenzierte Belastung von Hand- und Maschinenarbeit denken könnte, die die Anwendung von Maschinen nicht gänzlich unterbindet, sondern lediglich zur Erleichterung der Umstellung verlangt. Daß eine *plötzliche* Aufhebung dieser staatlichen Schutzmaßnahme sich auf die Gegenden, in denen die Tabakindustrie beheimatet ist, nachteilig auswirken müßte, ist aber wohl nicht zu bestreiten.

3. Artikel 31^{bis}, Absatz 3, der Bundesverfassung schreibt weiter vor, daß *das Gesamtinteresse den Eingriff rechtfertigen müsse*. Das Gutachten Steiner äußert sich dazu wie folgt: «Dieses Interesse ist nicht notwendig ein wirtschaftliches, sondern kann auch ein politisches sein. Im Gesamtinteresse liegt alles, was von einem übergeordneten Standpunkt, das heißt dem Standpunkt des Wohles des Landes, aus wertvoll ist. Von diesem Standpunkt aus wertvoll ist aber auch der Fortbestand der Klein- und Mittelbetriebe; es liegt im allgemeinen öffentlichen Interesse.» Wenn demgegenüber von den Gegnern der Kontingentierung behauptet wird, die Erhaltung der Klein- und Mittelbetriebe liege nicht *unter allen Umständen* im Gesamtinteresse, so möchten wir uns dieser Argumentation ohne weiteres anschließen. Wir glauben, daß auch Herr Bundesrichter Steiner keine so allgemeine Behauptung aufstellen wollte. Aus den bereits oben unter Ziffer I und II dargelegten Gründen darf jedoch ohne Bedenken behauptet werden, daß die durch die Kontingentierung herbeigeführte Verzögerung des Konzentrationsprozesses, vom Standpunkt des ganzen Landes aus betrachtet, von sozialpolitischem Interesse ist.

Es geht nicht, was auch wir bemängeln würden, um die Erhaltung einer ganz bestimmten Struktur eines Wirtschaftszweiges, sondern bloß um eine Verzögerung der strukturellen Umgestaltung, die für viele Arbeitgeber, Arbeiter und Arbeiterinnen eine Existenzfrage bedeutet.

4. Endlich müssen «Selbsthilfemaßnahmen der zu schützenden Wirtschaftszweige» ergriffen worden sein, damit von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden kann. Da diese Frage von den Gegnern bis heute unseres Wissens nicht zur Begründung der Verfassungswidrigkeit vorgebracht wurde, verzichten wir auf nähere Ausführungen. Wir schließen uns der Auffassung des Gutachtens

¹⁵ A. a. O., S. 125.

Steiner an, daß eine Prüfung dieser Voraussetzung im vorliegenden Fall gar nicht möglich ist, weil die Tabakkontingentierung heute bereits seit 15 Jahren besteht. Es ist müßig, darüber zu diskutieren, ob die Industrie neben den Preisabkommen und anderem weitere Selbsthilfemaßnahmen ergriffen hätte, wenn der Staat nicht interveniert hätte.

IV. Schlußfolgerungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die vorgesehene Kontingentierung aus sozialpolitischen Gründen eine Notwendigkeit darstellt. Sie bringt *keine starre Regelung*, sondern ermöglicht die wirtschaftliche Fortentwicklung. Sie will die Klein- und Mittelbetriebe, soweit sie nicht mehr existenzfähig sind, *nicht mit allen Mitteln* erhalten, sondern erleichtert den Arbeitgebern und namentlich der Arbeiterschaft lediglich die Auswirkungen des Abbaus und unter Umständen der Liquidierung des Betriebes. Die Neuordnung stellt mit den beschlossenen Lockerungen auch *eine wirtschaftlich zweckmäßige Regelung* dar. Sie erhält die Konkurrenz und die Initiative aufrecht, macht den Kontingentshandel unmöglich und gestattet den aufstrebenden Betrieben die Weiterentwicklung.

Die Verfassungsmäßigkeit darf ohne Bedenken bejaht werden. Die von den Gegnern gewünschte restriktive Interpretation von Art. 31^{bis} der Wirtschaftsartikel hätte weittragende Konsequenzen, indem sie seine Anwendung praktisch überhaupt verunmöglichen würde. Die verfassungsrechtliche Grundlage ginge in wirtschaftspolitischer Beziehung kaum weiter als auf Grund der alten Wirtschaftsartikel. Der mühsame und lange Kampf um die Verfassungsänderung wäre in diesem Falle ein Streit um des Kaisers Bart gewesen. Es geht deshalb heute darum, das mit den neuen Wirtschaftsartikeln Erkämpfte zu erhalten und sich nicht durch eine restriktive Auslegung wieder entziehen zu lassen. Was Herr Nationalrat Häberlin der schutzsuchenden Zigarrenindustrie aus Goethes «Faust» zurief¹⁶, möchten wir deshalb allen Kreisen aus Landwirtschaft, Industrie, Gewerbe und Handel zurufen, die ein Interesse an den neuen Wirtschaftsartikeln haben und vor allem bei einem Konjunkturückschlag haben werden:

*Was du ererbt von deinen Vätern hast,
erwirb es, um es zu besitzen!*

Dr. Willi Siegrist.

¹⁶ «Sten. Bulletin», Dezembersession 1951, S. 911.