

Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage (Art. 29 der Bundesverfassung).

(Vom 28. Dezember 1922.)

I.

Die Initiative und die bisherige Zolltarifgesetzgebung.

Die Zentralstelle für die Durchführung der Zollinitiative reichte am 22. März 1922 dem Bundesrat ein Initiativbegehren für die Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage ein, das von 151,321 gültigen Unterschriften begleitet war. Das Initiativbegehren hat nachstehenden Wortlaut:

Art. 29 der Bundesverfassung erhält folgende Fassung:

Bei Erhebung der Zölle müssen folgende Grundsätze beachtet werden:

1. Eingangsgebühren:

- a. Lebensmittel und andere zum nötigen Lebensbedarf erforderliche Gegenstände sind möglichst gering zu taxieren;
- b. ebenso die für die Industrie und Landwirtschaft erforderlichen Stoffe;
- c. die Gegenstände des Luxus unterliegen den höchsten Taxen.

Diese Grundsätze sind, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch bei der Abschliessung von Handelsverträgen mit dem Auslande zu befolgen.

2. Allfällige Ausgangsgebühren sind möglichst mässig festzusetzen *).

*) Der französische Text dieser Bestimmung lautet im Initiativvorschlag „Les droits sur l'exportation seront, le cas échéant, aussi modérés que possible.“ Diese Bestimmung sagt etwas anderes als der entsprechende deutsche Text. Im italienischen Text kommt das Wort „allfällige“ überhaupt nicht zum Ausdruck.

3. Durch die Zollgesetzgebung sind zur Sicherung des Grenz- und Marktverkehrs geeignete Bestimmungen zu treffen. Die Festsetzung der Eingangs- und Ausgangsgebühren erfolgt auf dem Wege der Bundesgesetzgebung. Dringliche Beschlüsse unter Ausschluss des Referendums sind hierbei nicht zulässig*). Dem Bunde bleibt immerhin das Recht vorbehalten, unter ausserordentlichen Umständen in Abweichung von vorstehenden Bestimmungen vorübergehend besondere Massnahmen zu treffen. Solche Massnahmen können vom Bundesrat erlassen und vorläufig in Kraft gesetzt werden, sind jedoch der Bundesversammlung sofort, oder wenn sie nicht versammelt ist, bei ihrem nächsten Zusammentritt zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten. Werden die Massnahmen nicht innert drei Monaten seit ihrem Erlass genehmigt, so hat sie der Bundesrat sofort ausser Kraft zu setzen. — Die Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgt in der Form eines nicht dringlichen Bundesbeschlusses. Wird ein solcher Bundesbeschluss in einer allfälligen Volksabstimmung verworfen, so hat der Bundesrat die besondern Massnahmen beförderlich, spätestens innert drei Monaten nach dem ablehnenden Volksentscheid, aufzuheben.

Art. 89, Absatz 2, erhält folgenden Zusatz: „Die in Artikel 29 vorgesehenen Bundesbeschlüsse dürfen nicht als dringlich erklärt werden.“

Übergangsbestimmung zu Art. 29: Der dringliche Bundesbeschluss vom 18. Februar 1921 betreffend vorläufige Abänderung des Zolltarifs, ebenso der auf Grund dieses Bundesbeschlusses abgeänderte Gebrauchstarif (Bundesratsbeschluss vom 8. Juni 1921) werden aufgehoben. Der abgeänderte Gebrauchstarif vom 8. Juni 1921 ist beförderlich, spätestens auf den 90. Tag nach dem Tage der Volksabstimmung, ausser Kraft zu setzen.

Durch Beschlüsse vom 30. Juni 1922 und 1. Juli 1922 erklärten die eidgenössischen Räte das Volksbegehren als zustande gekommen und überwiesen es dem Bundesrat zum Bericht.

Über das Zollwesen bestimmen Artikel 28 und 29 der Bundesverfassung das folgende:

Art. 28. Das Zollwesen ist Sache des Bundes. Derselbe hat das Recht, Ein- und Ausfuhrzölle zu erheben.

*) Der entsprechende französische Text lautet: „Les arrêtés urgents ne pourront pas être soustraits au référendum.“ Die Fehler dieser Redaktion ergeben sich von selbst. Dieser Text entspricht der deutschen Fassung nicht.

Art. 29. Bei Erhebung der Zölle sollen folgende Grundsätze beobachtet werden:

1. Eingangsgebühren:

- a. Die für die inländische Industrie und Landwirtschaft erforderlichen Stoffe sind im Zolltarif möglichst gering zu taxieren;
- b. ebenso die zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände;
- c. die Gegenstände des Luxus unterliegen den höchsten Taxen.

Diese Grundsätze sind, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch bei Abschliessung von Handelsverträgen mit dem Auslande zu befolgen.

2. Die Ausgangsgebühren sind möglichst mässig festzusetzen.

3. Durch die Zollgesetzgebung sind zur Sicherung des Grenz- und Marktverkehrs geeignete Bestimmungen zu treffen.

Dem Bunde bleibt immerhin das Recht vorbehalten, unter ausserordentlichen Umständen, in Abweichung von vorstehenden Bestimmungen, vorübergehend besondere Massnahmen zu treffen.

Auf Grund dieses Verfassungsartikels wurde das Bundesgesetz betreffend den schweizerischen Zolltarif vom 10. Oktober 1902 erlassen, aus welchem uns für die spätern Auseinandersetzungen hauptsächlich die folgenden Artikel interessieren:

Art. 1. Die Gegenstände, welche in das Gebiet der schweizerischen Eidgenossenschaft eingeführt oder aus demselben ausgeführt werden, sind nach dem beigefügten Tarif zu verzollen, soweit nicht andere Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes oder Verträge Ausnahmen festsetzen.

Art. 4. Für Waren aus solchen Staaten, welche schweizerische Waren mit besonders hohen Zöllen belegen oder sie ungünstiger behandeln als die Waren anderer Staaten, kann der Bundesrat die Ansätze des Generaltarifs jederzeit nach seinem Ermessen erhöhen oder, soweit das vorliegende Gesetz Zollfreiheit bestimmt, Zölle aufstellen.

Der Bundesrat ist überhaupt ermächtigt, in Fällen, in welchen der schweizerische Handel durch Massregeln des Auslandes gehemmt wird, oder in welchen die Wirkung der schweizerischen Zölle durch Ausfuhrprämien oder ähnliche Begünstigungen beeinträchtigt wird, die ihm geeignet erscheinenden Anordnungen zu treffen.

Der Bundesrat kann ferner unter ausserordentlichen Umständen, namentlich im Falle von Teuerung der Lebensmittel, vorübergehend die ihm zweckmässig erscheinenden Tarifiermässigungen vornehmen oder sonstige Erleichterungen gewähren.

Art. 5. Von den in den Art. 3 und 4 vorgesehenen Verfügungen hat der Bundesrat der Bundesversammlung bei ihrer nächsten Zusammenkunft Kenntnis zu geben. Dieselbe entscheidet über die Fortdauer der Verfügungen.

Um das erwähnte Gesetz entspann sich ein heisser Kampf, doch wurde es in der Volksabstimmung vom 15. März 1903 mit 332,001 Ja gegen 225,123 Nein angenommen. Der Tarif erfüllte seinen Zweck, und es gelang den schweizerischen Unterhändlern, in den folgenden Vertragsunterhandlungen und in den auf Grund desselben abgeschlossenen Tarifverträgen mit Deutschland, Österreich-Ungarn, Italien, Spanien, Frankreich und Serbien, dem schweizerischen Export einen schätzenswerten Absatz zu verschaffen. Die durch die vertraglichen Bindungen ermässigten Ansätze bildeten dann zusammen mit den durch die Verträge nicht berührten Positionen des Generaltarifs den schweizerischen Gebrauchstarif, der am 1. Januar 1906 in Kraft trat. Im grossen und ganzen bedeutete die Periode dieses Gebrauchstarifes eine Epoche der Blüte der schweizerischen Volkswirtschaft, speziell auch der Exportindustrie, für die auf dem Verhandlungswege ansehnliche Konzessionen auf den ausländischen hohen Zollansätzen erlangt werden konnten. Auf den 1. Juli 1921 ist der neue, vom Bundesrat auf Grund des Bundesbeschlusses vom 18. Februar 1921 erlassene und nunmehr angefochtene Gebrauchstarif in Kraft getreten.

Eine Vergleichung der gegenwärtig geltenden Bestimmungen mit dem Initiativvorschlag ergibt, dass zunächst die Grundsätze, welche der letztere in Beziehung auf die Ausgestaltung der Zollgesetzgebung aufstellt, nur unerheblich vom gegenwärtigen Verfassungstext, Art. 29, abweichen. Die Initiative nennt die „Lebensmittel“ ausdrücklich und stellt diese und „andere zum nötigen Lebensbedarf erforderliche Gegenstände“, die möglichst gering zu taxieren sind, in den Vordergrund. Die Bestimmung, wonach die leitenden Grundsätze auch für Handelsverträge mit dem Auslande, wenn zwingende Gründe nicht entgegenstehen, zu befolgen sind, ist mit der gegenwärtigen identisch. Der Initiativvorschlag spricht sodann von „allfälligen“ Ausgangsgebühren. Auch diese Änderung ist ohne Bedeutung, weil diese Abgaben nicht bestimmt

sind, eine grosse Rolle zu spielen. Das Schwergewicht der Initiative liegt in der Aufhebung des gegenwärtigen Zolltarifes und in den Vorschriften über die Entstehung künftiger Erlasse. Die Eingangs- und Ausgangsgebühren sollen auf dem Wege der Bundesgesetzgebung festgesetzt werden, dringliche Bundesbeschlüsse mit Ausschluss des Referendums werden als unzulässig erklärt, und für die Kreierung vorübergehender, besonderer Massnahmen wird ein besonderes Verfahren vorgeschrieben, welches schliesslich für jeden einzelnen Erlass die Möglichkeit der Volksabstimmung eröffnet. Der Schlusssatz des gegenwärtigen Art. 29, der dem Bunde das Recht vorbehält, unter ausserordentlichen Umständen in Abweichung von den dort aufgestellten Grundsätzen besondere Massnahmen zu treffen, ist dadurch sachlich und formell vollständig umgestaltet.

II.

Notwendigkeit der raschen Schaffung eines neuen Zolltarifes.

Die auf Grund des Zolltarifes von 1902 mit Deutschland, Italien, Österreich und Spanien abgeschlossenen Tarifverträge liefen mit Ende 1917 ab. Sie konnten auf diesen Termin ein Jahr voraus gekündet werden. Infolgedessen beschäftigte sich der Bundesrat bereits im Jahre 1913 mit der Neugestaltung des Zolltarifs. Er ging von der Ansicht aus, dass selbst dann, wenn keine grundlegende Umgestaltung und Umarbeitung erfolgen sollte, eine Zeit von etwa 4 Jahren erforderlich sei, um die Enquete bei den Interessenten durchzuführen, deren Resultate zu verarbeiten, das Zolltarifgesetz durch alle Instanzen laufen zu lassen und schliesslich auf Grund des neuen Tarifes neue Verträge zu vereinbaren. Der Krieg unterbrach die Vorarbeiten und speziell die Enquete, die dazumal bereits eingeleitet war. Für Jahre verdrängten die täglichen Sorgen des wirtschaftlichen Durchhaltens die Arbeiten an der Neugestaltung der definitiven Handelsvertragsverhältnisse. An eine solche konnte aber überhaupt auch nicht gedacht werden, bevor die wirtschaftliche Lage sich abgeklärt hätte. Der Krieg brachte direkt und in seinen Nachwirkungen eine vollständige Umgestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Die Verarmung einer ganzen Reihe der wichtigsten kriegführenden Länder, verbunden mit den sozialen Erschütterungen, die in der Folge eintraten, brachten einen Rückgang in der Nachfrage nach Waren und damit schon eine Erschwerung des Exportes. Die Entwertung der Währungen machte in den von dieser Erscheinung betroffenen

Staaten den Ankauf von Waren aus valutastarken Ländern zunächst schwierig und schliesslich geradezu unmöglich. Das natürliche überall einsetzende Bestreben, der nationalen Arbeit möglichst viele Aufträge zu reservieren und möglichst wenige Produkte fremder Arbeit zu kaufen, führte überdies zu staatlichen Massnahmen, die namentlich durch die Erhöhung der Zölle und die Beschränkung der Wareneinfuhr den schweizerischen Absatz sehr empfindlich trafen.

Hand in Hand mit dieser Erscheinung ging eine zweite. Die Staaten, deren Währungen sich entwertet hatten, produzierten billiger und traten auch auf dem schweizerischen Inlandsmarkte als gefährliche Mitbewerber unserer eigenen Produktion auf. So erwuchs der schweizerischen Produktion auch im Lande selbst eine noch nie dagewesene Konkurrenz; sie wurde nicht nur durch die Schwierigkeit des Absatzes nach aussen, sondern auch noch durch die Überschwemmung des inländischen Marktes mit fremden Waren in ihren Lebensbedingungen bedroht. Jeder Staat hatte ein wirtschaftliches Expansionsbedürfnis und gleichzeitig das Bestreben, sich gegenüber der fremden Einfuhr tunlichst abzuschliessen. Die Folgen dieser Lage sind bekannt. Sie wurden von uns schon vielfach in früheren Botschaften dargelegt. Seit dem Jahre 1919 setzte in der Schweiz eine sich stets verschärfende Wirtschaftskrise ein, die sich in einer Arbeitslosigkeit äussert, wie sie unser Land noch nie erlebt hat.

Die Krise, die notwendigerweise die Einnahmen der öffentlichen Gemeinwesen beeinträchtigen musste, stellte an diese gleichzeitig Anforderungen für soziale Leistungen, die man vor wenigen Jahren noch als unmöglich gehalten hätte. Die Unterstützung der Arbeitslosen und die Vornahme von Notstandsarbeiten erforderten Summen, die nach Hunderten von Millionen zählen. Überdies wirkte die Teuerung nach, die zu einer starken Erhöhung der Gehälter und Löhne geführt hatte und damit Bund, Kantone und Gemeinden wiederum gewaltig belastete. Wir wollen auf Einzelheiten nicht eintreten. Andere Berichte haben Ihnen ausführliche Darstellungen und die dazu gehörigen Ziffern geboten. Auch darüber brauchen keine Worte verloren zu werden, dass die Schweiz ihre sozialen Pflichten auf dem Gebiete der Arbeitslosenfürsorge erfüllen musste und die von der Krise Betroffenen nicht einfach ihrem Schicksal überlassen konnte.

Unter solchen Umständen galt es, auch zu prüfen, wie die ursprünglich rein soziale Aktion, die zugunsten der Arbeitslosen

eingeleitet wurde, wirtschaftlich unterstützt und wie zugleich dem Staate die unumgänglich notwendigen Mehreinnahmen verschafft werden konnten.

Wir haben bereits darauf aufmerksam gemacht, in welcher Weise andere Länder vorgegangen sind. Als wir zu Ende des Jahres 1920 und zu Anfang 1921 an das Problem herantraten, hatte eine ganze Reihe von Staaten unter dem Drucke der Verhältnisse bereits weitgehende Vorschriften getroffen, um ihre Produktion oder ihre Währung zu schützen.

Deutschland besass seit Beginn des Jahres 1917 ein allgemeines Einfuhrverbot. Generelle Einfuhrbewilligungen wurden nur für solche Waren erteilt, für die das Land auf den Import unbedingt angewiesen war, und auch in der Erteilung spezieller Einfuhrbewilligungen wurde äusserst zurückhaltend verfahren. Seit August 1919 kam noch erschwerend hinzu die Forderung auf Entrichtung der Zölle in Gold, und die Anwendung des deutschen Generaltarifs vom Jahre 1902, die am 1. Juni 1921 infolge Ablaufs der Handelsverträge Platz griff, bedeutete neuerdings eine empfindliche Zollerhöhung. Nachdem durch Gesetz vom 8. April 1922 die Zölle auf gewissen Waren wie Schokolade, Zuckerwaren, dichte Seidengewebe, Wirkwaren aus Seide, Stickereien, Taschenuhren, wesentlich erhöht wurden, erhielt die Reichsregierung durch das Gesetz über die Ermächtigung zu vorübergehenden Zolländerungen vom 5. August 1922 die Vollmacht, im Falle eines dringlichen wirtschaftlichen Bedürfnisses die Eingangszölle für zollpflichtige Waren zu erhöhen und nach dem Zolltarif zollfreie Waren mit Eingangszöllen zu belegen, sowie unter denselben Voraussetzungen die erhöhten oder neu festgesetzten Zölle wieder herabzusetzen oder wieder aufzuheben.

Wenn auch Frankreich sein allgemeines Einfuhrverbot nach Friedensschluss schrittweise wieder abbaut, so blieben Einfuhrhindernisse u. a. doch sehr lange bestehen auch für spezielle schweizerische Exportartikel wie Stickereien und Uhren. Die Einfuhr dieser letztern ist auch heute noch nur im Rahmen eines bestimmten Kontingentes möglich. Durch das Gesetz vom 6. Mai 1916, das die französische Regierung ermächtigt hatte, Einfuhrverbote zu erlassen, wurde ihr auch die Kompetenz zuerteilt, Zollerhöhungen vorzunehmen. Diese Ermächtigung wurde wiederholt, letztmals mit Wirkung bis 1. Januar 1923, verlängert. Auf Grund dieser Ermächtigung hat die französische Regierung durch Dekret vom 14. Juni 1919 für nahezu $\frac{2}{3}$ der Tarifpositionen Zuschlags-

zölle ad valorem verfügt, die dann aber schon nach Monatsfrist in feste Erhöhungskoeffizienten umgewandelt wurden. Die Anwendung dieser Koeffizienten wurde in der Folge mehrfach ausgedehnt, und ihre Erhöhungen führten zu einer Zollerhöhung auf der ganzen Linie. Die Massnahme, die praktisch der Anwendung eines neuen erhöhten Tarifes gleichkommt, geschah auf Grund einer der Regierung erteilten Spezialvollmacht.

Italien hatte nach und nach seine Einfuhrverbote wieder aufgegeben. Im Juni 1921 verbot es aber neuerdings die Einfuhr von Teerfarben, wodurch auch speziell der schweizerische Export ganz empfindlich getroffen wurde. Das Verbot ist erst am 29. Oktober 1922 wieder weggefallen.

Italien hat schon vor dem Kriege von dem Recht der Goldzollerhebung, wie es im schweizerisch-italienischen Handelsvertrag vorgesehen ist, Gebrauch gemacht. Das Aufgeld wird seit April 1921 alle 14 Tage auf Grund des Kurses auf New York festgesetzt. Die Massnahme bildet, wie die analoge Vorschrift anderer valutaschwacher Länder, eine bedeutende Schutzmassnahme zugunsten der einheimischen Produktion. Durch königliches Dekret vom 9. Juni 1921 hat sodann die italienische Regierung auf den 1. Juli 1921 einen provisorischen, auf der ganzen Linie erhöhten Generalzolltarif zur Anwendung gebracht, dessen Sätze für einen grossen Teil der schweizerischen Ausfuhr nach Italien nahezu prohibitiv wirken. Zugleich erhielt sie die Ermächtigung, die im Tarif verwendeten Koeffizienten zu ändern. Der Tarif ist bis jetzt im italienischen Parlament noch nicht beraten worden; er bildet jedoch die Grundlage der gegenwärtigen Unterhandlungen über einen neuen Handelsvertrag mit der Schweiz.

Spanien verlangt ebenfalls Goldzahlung der Zölle und fixiert das Aufgeld monatlich auf Grund des Kurses auf London. Eine erste teilweise Tarifierhöhung fand schon am 1. Dezember 1920 statt, worauf dann am 21. Mai 1921 ein neuer provisorischer Tarif in Kraft gesetzt wurde, der im Mittel eine Erhöhung der Zölle von 1912 um 100 % bedeutete. Darauf folgte der definitive Tarif vom 13. Februar 1922, der im spanischen Parlament bis heute noch nicht zur Beratung stand. Dieser Tarif, seiner Art nach ein Doppeltarif, brachte speziell auch für die die Schweiz interessierenden Positionen ganz empfindliche Erhöhungen. Im schweizerisch-spanischen Handelsabkommen vom 15. Mai 1922 gelang es allerdings, im Austausch gegen schweizerische Konzessionen eine Reihe von Tarifierduktionen zu erlangen.

Grossbritannien besitzt seit dem 15. Januar 1921 ein Einfuhrverbot für Anilinfarben, wovon auch die Schweiz getroffen wird. Das Gesetz zum Schutze der Schlüsselindustrien brachte einen Wertzoll von $33\frac{1}{3}\%$ auf den Erzeugnissen einiger wichtiger Industrien, die während des Krieges neu geschaffen werden mussten und die nun infolge der wieder einsetzenden Auslandskonkurrenz in ihrer Existenz gefährdet erschienen. Das gleiche Gesetz brachte auch die Möglichkeit, zum Schutze der britischen Produktion gegen die Valutakonkurrenz des Auslandes Wertzölle von $33\frac{1}{3}\%$ zu erheben.

Auch die Vereinigten Staaten von Nordamerika halten die aus der Kriegszeit stammenden Einfuhrverbote für Farbstoffe, synthetische, organische Drogen und Chemikalien noch aufrecht und haben durch den Emergency-Tarif vom Mai 1921 und durch den Mc. Cumber-Tarif vom 22. September 1922 der Einfuhr speziell auch schweizerischer Produkte fast unübersteigbare Hindernisse entgegengesetzt.

Wir wollen die Beispiele nicht weiter vermehren, nachdem wir die Verhältnisse in denjenigen Staaten, die auch für das schweizerische Wirtschaftsleben von grösster Bedeutung sind, kurz skizziert haben. Obschon die Gesetzgebung in allen diesen Staaten deswegen rascher zu arbeiten imstande ist, weil die Parlamente einen Grossteil des Jahres besammelt sind und sie endgültig entscheiden können, ohne dass, wie bei uns, der längere Zeit in Anspruch nehmende Weg des Referendums in Frage kommt, so ist doch in den meisten Ländern ein ganz ähnliches Vorgehen eingeschlagen worden, wie wir es unter dem Zwang der wirtschaftlichen Verhältnisse befolgen mussten. Auch diese Staaten haben sich gegen eine die inländische Produktion bedrohende fremde Einfuhr durch eine Einschränkung derselben, sei es durch das Mittel der Valutazuschläge oder der Kontingentierung, gewehrt. Im fernern hat die weitgehende Preisrevolution auch sie gezwungen, ihre Tarife, die zur Hauptsache schon wesentlich höher als der schweizerische Tarif waren, nochmals zu erhöhen, um so einerseits die Einnahmen des Staates zu vermehren und anderseits der Inlandproduktion grössern Schutz angedeihen zu lassen. Diese Massnahmen wurden in ganz ähnlicher Weise durchgeführt, wie auch wir das mit Zustimmung des Parlaments taten: die Parlamente erteilten der Regierung jeweilen in einem Ermächtigungsbeschluss die Vollmacht, die im einzelnen als notwendig erachteten Massnahmen zu ergreifen. Mit Ausnahme von Amerika sind die heute in Kraft stehenden Tarife alle von den Parlamenten nicht behandelt.

Die zwingende wirtschaftliche Notwendigkeit hat überall Regierung und Parlament veranlasst und veranlassen müssen, vom normalen Weg der Gesetzgebung abzuweichen und der unvermittelt eingetretenen Bedrohung der nationalen Produktion so zu begegnen, wie es der Augenblick verlangte.

Unter solchen Umständen trat auch an uns die Notwendigkeit heran, diejenigen wirtschaftlichen Massnahmen zu ergreifen, die geeignet sein konnten, unsere Wirtschaft zu stützen. Es lag auf der Hand, dass die Mittel hiezu bloss auf dem Gebiete der Zollgesetzgebung und der Ordnung des Warenverkehrs mit dem Auslande gefunden werden konnten. Zwei Erwägungen waren hiebei massgebend: vorab ist es naheliegend, dass in einer Zeit, in der die Produkte unserer Arbeit vom Auslande nicht mehr abgenommen wurden, wir danach trachten mussten, soviel Arbeit wie möglich durch unsere Bevölkerung verrichten zu lassen. Denn es wäre ein unnatürliches und schädliches Verhältnis, wenn wir im eigenen Lande Arbeitslose mit Unterstützungen durchhalten oder mit mehr oder weniger nützlichen Notstandsarbeiten beschäftigen, während sie Arbeit verrichten könnten, deren Produkte wir sonst aus dem Auslande beziehen. Das zweite war, dass unsere im Zolltarif von 1902 und namentlich im Gebrauchstarif von 1906 festgesetzten Eingangsgebühren so niedrig waren, dass sie das Ausland absolut nicht veranlassen konnten, uns irgendwelche handelspolitische Konzessionen zu gewähren, und doch ist es, wirtschaftlich genommen, die doppelte Aufgabe eines Zolltarifs, die lebensfähige Inlandsproduktion zu schützen, ohne in Einseitigkeit zu verfallen, und gleichzeitig die nötige Handhabe zu bieten, um unserer Produktion die Tore des Auslandes zu erschliessen.

Solche Erwägungen veranlassten uns, zu einer Revision des Zolltarifes zu schreiten. Diese Massregel allein konnte indessen in der ausserordentlichen Zeit, in der wir uns befinden, nicht genügen. Wären die Zölle so angesetzt worden, dass sie gegenüber allen Ländern genügten, so hätten sie angesichts des Tiefstandes der Valuta in gewissen Staaten so hoch werden müssen, dass sie im Verhältnis zu Staaten mit normaler Valuta prohibitiv wirken würden. Deshalb entschlossen wir uns, gleichzeitig die Möglichkeit von Einfuhrbeschränkungen vorzusehen, die bestimmt waren, auf gewissen Produktionsgebieten der ganz ausserordentlichen Lage die Spitze zu bieten.

Sobald man aber an die Aufgabe der Durchsicht des Zolltarifes herantrat, so tauchten neue praktische Schwierigkeiten auf.

Die Revision des Zolltarifgesetzes erforderte — das war für jedermann klar — sehr viel Zeit. Sie hat in normalen Zeiten schon 3 bis 4 Jahre in Anspruch genommen und beispielsweise von 1899 bis 1903 gedauert. In der Nachkriegszeit war selbstverständlich die Aufgabe eine noch viel schwierigere. Die Interessen kollidierten noch viel heftiger als in andern Perioden, so dass man nicht vor Ablauf mehrerer Jahre mit dem Zustandekommen eines Generaltarifes hätte rechnen können. Aber damit wäre man noch nicht am Ende gewesen. Dieser Tarif hätte dann erst die Grundlage für Handelsvertragsunterhandlungen gebildet, und aus solchen heraus hätte sich der Gebrauchstarif entwickelt, d. h. der Tarif, der die wirklich an der Grenze zu beziehenden Abgaben festsetzt. Ob aber der Abschluss von Handelsverträgen überhaupt möglich wurde, konnte gar nicht ermessen werden; ja es waren begründete Zweifel darüber sehr berechtigt, ob Abmachungen auf längere Zeit sich als wünschenswert und möglich erwiesen.

Dazu kam noch eine weitere Erwägung. Ein Gesetz ist naturgemäss und besonders in unserm demokratischen Staate, wo es das Referendum passieren muss, bestimmt, zu dauern und für einige Zeit geschaffen zu werden. In jenem Zeitpunkte, in dem wir uns mit den Vorarbeiten beschäftigten, waren aber eine ganze Reihe von Voraussetzungen noch keineswegs so abgeklärt, wie dies für die Aufstellung eines für die Dauer bestimmten Zolltarifes wünschenswert war. Die Warenwerte, die im Kriege zum Teil eine schwindelnde Höhe erreicht hatten, waren zwar etwas zurückgegangen. Niemand konnte aber wissen, ja niemand kann zur Stunde wissen, wie und wo die Preise sich konsolidieren werden. Gilt dies vor allem aus für die Roh- und Hilfsstoffe, deren wir bedürfen, so übersetzt sich diese Ungewissheit selbstverständlich auch auf alle Produktionsfaktoren und auf die Produkte selbst, die wir kaufen und verkaufen müssen und wollen. Damals konnte also ein definitiver Zolltarif, der für viele Jahre genügt hätte, nicht geschaffen werden. Es galt vielmehr, dem Augenblick zu genügen und auch eine Form zu wählen, die eine rasche Abänderung bestehender Ansätze leicht machte. Wäre man den langen Weg der Gesetzgebung gegangen, so hätte man, am Ende angelangt, sich vielleicht gestehen müssen, dass das Getane und Geschehene bereits überholt und nicht mehr zeitgemäss war.

Gleichzeitig waren die wirtschaftlichen Verhältnisse so bedenkliche geworden und sie verschlimmerten sich mit jedem Tage, dass rasch gehandelt werden musste. In einem kleinen Lande wie die Schweiz, das zugleich intensiv bewirtschaftet wird,

setzen sich die Folgen einer Krise rasch durch, und ganze Produktionszweige können ihr erliegen, wenn sie auf den langsamen Gang unserer Gesetzgebung, der in einer so komplizierten Materie nicht rasch sein kann, warten müssen. Aber auch der Fiskus konnte nicht jahrelang einen Ausfall ertragen, der angesichts des chronischen und stets sich mehrenden Defizites für ihn verhängnisvoll gewesen wäre.

Das sind, in einigen Strichen gezeichnet, die Motive, die den Bundesrat bewogen haben, seinerseits zu handeln und von der Bundesversammlung die Ermächtigung zur Aufstellung eines neuen Zolltarifs zu verlangen. Wir verweisen im übrigen auf die Botschaft, die wir am 24. Januar 1921 der Bundesversammlung eingereicht haben. Die seitherige Entwicklung der Verhältnisse hat uns recht gegeben. Die Weltkrise ist noch intensiver geworden und hat an Schärfe und Dauer selbst die Befürchtungen der ärgsten Pessimisten übertroffen. Rückblickend dürfen wir sagen, dass wir unserer Pflicht nicht nachgekommen wären, wenn wir die undankbare Aufgabe der Aufstellung eines neuen Zolltarifes nicht auf uns genommen hätten.

III.

Die Grundzüge des provisorischen Gebrauchstarifes.

Bevor wir zu den einzelnen Streitfragen Stellung nehmen, sei es uns gestattet, die Grundsätze darzulegen, die wir bei der Aufstellung des Gebrauchstarifes befolgt haben und die nach unserer Überzeugung für die Zollgesetzgebung bestimmend sein mussten. Die Aufgabe ist durch den Wortlaut des Bundesbeschlusses umschrieben. Danach wurde der Bundesrat ermächtigt, die Ansätze des Zolltarifes unter Beobachtung der Verfassungsbestimmungen im Sinne einer vorübergehenden Massnahme der wirtschaftlichen Lage anzupassen und die neuen Ansätze in dem ihm geeignet erscheinenden Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Dieser Auftrag schliesst von vornherein die Auffassung aus, dass der Bundesrat die bisher bestehenden Ansätze des Gebrauchstarifes, sei es mit einem einheitlichen, sei es mit einem nach Gruppen verschiedenen Koeffizienten, hätte vermehren sollen. Eine solche rein mechanische Arbeit hätte sich in keiner Art als eine Anpassung an die wirtschaftlichen Verhältnisse qualifiziert. Sie hätte höchstens vom rein fiskalischen Standpunkt aus motiviert werden können. Die Gründe, die zum Erlasse eines neuen Zolltarifes drängten und die insbesondere die rasche Inkraftsetzung neuer

Ansätze forderten, waren indessen vor allem aus solche wirtschaftlicher Natur. Man konnte mit den rein sozialen Aktionen der Arbeitslosenunterstützung und der Organisation von Notstandsarbeiten der Krise der Arbeitslosigkeit nicht mehr Herr werden. Die staatlichen Massnahmen mussten vielmehr auf das wirtschaftliche Gebiet getragen und die Produktion und Arbeitsgelegenheit auf der ganzen Linie geschützt werden. Infolgedessen musste notwendigerweise der Zolltarif eine vollständige Umarbeitung erfahren und sozusagen jeder Ansatz nach den Bedürfnissen der Gegenwart fixiert werden. War dabei der Wert der Ware je nach Umständen auch in Betracht zu ziehen, so bildete er doch nur einen der Faktoren, und er durfte schon deshalb nicht allein massgebend sein, weil eine Konsolidierung der Warenwerte zur Zeit des Erlasses des neuen Gebrauchstarifes noch in keiner Weise stattgefunden hatte.

Die von uns beauftragten Experten und mit ihnen der Bundesrat hatten also vor allem aus eine wirtschaftliche Aufgabe zu lösen. Sie durften dabei, wie wir schon hervorhoben, die fiskalische Seite des Zolltarifes nicht vergessen, da nach unserer Verfassung die Zölle zu den wichtigsten Einnahmen des Bundes zu rechnen sind.

Die Interessen unserer Produktion sind mehrfache. Die einen Zweige unserer nationalen Arbeit produzieren insbesondere für das Inlandsbedürfnis, und der Inlandsmarkt ist für sie massgebend oder doch von überwiegender Bedeutung. Andere Zweige, wie die Uhrenindustrie, die Stickerei und die Seidenindustrie, arbeiten in der Hauptsache für den Export, und eine dritte grosse Gruppe unserer nationalen Tätigkeit ist am Inlandsabsatz wie am Export in weitgehendem Masse interessiert. Der Zolltarif muss somit einen doppelten Zweck erfüllen: Er soll der lebensfähigen Inlandsproduktion, soweit dies notwendig ist, einen gewissen Schutz gewähren, und er soll auf der andern Seite das Ausland veranlassen, mit Rücksicht auf die Zölle, die dessen Produkte beim Eintritt in die Schweiz beim Mangel besonderer Vereinbarungen zu bezahlen hätten, unserm Export durch das Mittel von Handelsverträgen Konzessionen zu machen.

Neben diesen beiden positiven Aufgaben eines Zolltarifes läuft noch eine gleichsam negative Forderung. Der Zolltarif darf das wirtschaftliche Landesinteresse nicht durch Erschwerungen schädigen, die er gewissen Produktionszweigen direkt oder durch die Belastung des Konsums indirekt zufügen würde. Die Aufgabe, einen neuen Zolltarif auszuarbeiten, ist danach eine äusserst komplexe und schwierige, und es wird nie möglich sein, Wider-

stand und Kritik vollends auszuschalten, um so weniger, als es nicht sehr leicht ist, sich über alle wirtschaftlichen Zusammenhänge Rechenschaft zu geben und die Motive zu würdigen, die bei der Ausarbeitung des Zolltarifes zu befolgen sind. Jeder einzelne und jede wirtschaftliche Gruppe ist geneigt, die getane Arbeit nur von ihrem eigenen Standpunkte aus zu beurteilen und die Bedeutung anderer Rücksichten, die mitspielen, zu verkennen.

Die Arbeit ist um so schwieriger, wenn es sich nicht um die Aufstellung eines Generaltarifes handelt, der erst durch die in den Handelsverträgen eingeräumten Konzessionen und Abänderungen praktische Gestalt erhalten soll, sondern wenn man daran geht, selbständig einen für den unmittelbaren Gebrauch bestimmten Tarif zu fixieren. Es darf aber wohl auch daran erinnert werden, dass gerade die Schwierigkeit dieser Aufgabe die Art und Weise des Vorgehens rechtfertigte, denn, wie wir darlegten, war der Gebrauchstarif früher schon nicht gesetzlich fixiert, sondern er ist das Ergebnis der vom Bundesrat geführten und von der Bundesversammlung ratifizierten Handels- und Wirtschaftspolitik gewesen.

Wenn wir von der Verschiedenheit der wirtschaftlichen Interessen gesprochen haben, die um die Aufstellung eines neuen Zolltarifes gravitieren, so darf man doch diese Differenzen in ihrer Tragweite keineswegs überschätzen, und man muss sich vor nichts so sehr hüten wie vor der Übertreibung der vermeintlichen Interessengegensätze, die zwischen Inlands- und Exportindustrie und weiter zwischen Produzenten und Konsumenten bestehen. Die einzige Erwägung, dass schliesslich jedes Einkommen, insbesondere auch das der Unselbständigerwerbenden, mit Einschluss der staatlichen Beamten und Arbeiter, direkt oder indirekt aus der Produktion fliesst, dass sich somit die Interessen der Produzenten mit denen der Konsumenten vielfach treffen, sollte uns vor leidenschaftlicher und sachlich nicht begründeter Polemik bewahren. Die Tatsache aber endlich, dass eine Menge von Industrien, die für den Export arbeiten, auch am Inlandsabsatz wesentlich beteiligt sind und dass die gegenwärtige wirtschaftliche Lage, vom Standpunkte privater wie öffentlicher Interessen aus, die sämtlichen Produktionszweige zu engster Solidarität mahnt, sollte auch den Streit unter diesen ausschliessen. Die heutige Krise hat es ganzen Bevölkerungskreisen, die vorher kaum daran glaubten, vor Augen geführt, wie eng eigentlich die Interessen der Unselbständigerwerbenden gerade in der Industrie mit denen der

Produzenten verknüpft sind. Glaubte man etwa früher, dass staatlicher Schutz schliesslich nur den Unternehmergewinn vermehre, ohne dass der Angestellte und Arbeiter ein Interesse daran habe, so zeigt die Gegenwart, dass die Gleichgültigkeit gegenüber den Produktionsmöglichkeiten gerade auch denen schaden würde, die als Unselbständigerwerbende tätig sind. Unsere Experten, und wir mit ihnen, haben die komplexe Aufgabe in gewissenhafter Weise zu lösen versucht. Wir konnten dabei beobachten, dass fast jeder den Schutz für sich verlangt und gleichsam als selbstverständlich betrachtet. Für die gleiche Behandlung anderer Gruppen besteht allerdings öfters weniger Verständnis.

Mochten sich früher solche Widersprüche beschränken auf die verschiedenen Produktionszweige, so machen sie sich in der heutigen Krise in ebenso auffälliger Weise geltend zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen. Unsere Wirtschaftspolitik erschöpft sich bekanntlich nicht im Erlass eines Zolltarifes und der Einfuhrbeschränkungen, beides Massregeln, die den Produzenten einen gewissen Schutz gewähren sollen. Daneben her geht eine grosse soziale Aktion, die der Arbeitslosenfürsorge, die Ihnen bekannt ist und auf deren Bedeutung und Durchführung wir nicht näher einzutreten brauchen. Sie qualifiziert sich in Verbindung mit einer loyalen Besoldungspolitik des Bundes gegenüber seinem Personal als ein grosses Werk zum Schutze der Arbeit und des Arbeiters und gegen den sozial nicht wünschenswerten, ja sogar gefährlichen Zusammenbruch der Löhne und Saläre. Sicherlich sind diese mit der Teuerung zurückgegangen, zum Teil erheblich; aber ohne die kraftvolle Intervention des Staates, die ihm sein soziales Pflichtbewusstsein gebot, hätten sich diese Dinge ganz anders entwickelt. Das hindert nicht, dass teilweise dieselben Kreise, die den Nutzen aus dieser sozialen Politik des Bundes ziehen, einer Politik, die unserm Staatswesen gewaltige Opfer auferlegt, mit aller Rücksichtslosigkeit gegen jeden Produktionsschutz, namentlich in der Landwirtschaft, zu Felde ziehen. Dabei vergessen sie, dass keines Standes Einkommen so sehr zurückgegangen ist wie das des Bauern, welches, nicht in festem Lohn, sondern in Produktpreisen ausgedrückt, heute vielleicht noch zirka 25 % über den Vorkriegssätzen steht, während anderseits eine erheblich stärkere Verteuerung der Produktionskosten zurückgeblieben ist.

Unsere Wirtschaftspolitik ist heute ein Kampf gegen den Zusammenbruch unserer verschiedenen Produktionszweige, ein Kampf für das notwendige Auskommen unserer ganzen Bevölkerung, ein Kampf zugleich für die Kraft und die Widerstandsfähigkeit des

Staatswesens, auf das, man mag noch soviel kritisieren und abfällig urteilen, die hilfeheischenden Blicke sich wenden und von dem in so ausserordentlicher Zeit die persönliche Initiative einzig die notwendige Unterstützung erhoffen kann. Wollte man auf den Zolltarif und damit auf einen Teil der Wirtschaftspolitik verzichten, so müsste diese überhaupt vollends geändert werden oder richtiger gesagt, es wäre dann nicht mehr möglich, der Allgemeinheit dienende Richtlinien zu finden und zu befolgen. Der wirtschaftliche Krieg aller gegen alle wäre eröffnet.

Musste also der Zolltarif zunächst in Berücksichtigung der ganzen Richtung der Wirtschaftspolitik ausgearbeitet werden, und ist er als einer ihrer Hauptpfeiler zu betrachten, so galt es vor allem aus grundsätzlich einen Ausgleich unter den interessierten Produktionsgruppen zu finden. Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft waren als gleichberechtigt zu behandeln. Keine dieser Gruppen durfte das Gefühl haben, dass sie moralisch oder praktisch hintan gesetzt worden sei. Selbstverständlich mussten, um zu diesem Resultat zu kommen, die verschiedenen Richtungen und Gruppen sich gegenseitig Konzessionen machen. Es ist nicht denkbar, dass eine von ihnen allein Wirtschaftspolitik treiben kann auf Kosten der andern. Hierzu hätte auch keine von ihnen die Macht. Aber auch die öffentlichen Interessen, die in gleicher Weise mit Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft verknüpft sind, fordern diese einheitliche Lösung, die allein geeignet ist, praktisch vorteilhaft zu wirken und uns den Kampf, den Hader und den Streit der Gruppen zu ersparen. Der Umstand, dass sich vielfach in den einzelnen Gruppen die Interessen am Inlandsabsatz und am Export treffen, erleichtert die Lösung und fordert sie geradezu gebieterisch.

So haben wir danach gestrebt, den erwähnten drei Produktionsgruppen einen Schutz gegen die heutigen vollständig anormalen Verhältnisse und speziell die ausländische Konkurrenz zu bieten, aber gleichzeitig auch eine Zollpolitik zu befolgen, die uns erlaubte, vom Ausland für unsern Export Konzessionen zu erlangen.

Bei diesem Bestreben haben wir die negative, an den Zolltarif zu stellende Forderung, von der wir oben bereits gesprochen haben, und die darin besteht, dass er nicht für einzelne Produktionszweige fühlbare Erschwerungen schaffe, nicht vergessen. Auch hier erfolgte der Ausgleich, und zwar so, dass man sich bei den einzelnen Ansätzen in mässigen Grenzen gehalten hat. Damit wurde auch gleichzeitig denjenigen eine Konzession gemacht, die sich — zu Unrecht — als ausschliessliche Konsumenten betrachten. Einige

Zahlen illustrieren, wie bescheiden die Mehrbelastung gegenüber früher ausgefallen ist. Die Zolleinnahmen betragen vor dem Kriege zirka 6 % des Wertes unserer Einfuhr. Im Laufe des Krieges ging dieser Satz zufolge der Steigerung der Warenwerte auf 3 % zurück. Im ersten Halbjahr 1922 machen unsere Zolleinnahmen ungefähr 8,3 % des Wertes unserer Einfuhr aus. Scheidet man aber die im Verhältnis zum Einfuhrwert nicht unerheblichen Weinzölle aus, so fällt dieser Prozentsatz auf ca. 6 %.

Von diesen Grundsätzen geleitet haben wir der Inlandsproduktion in allen Zweigen ihrer Tätigkeit, soweit es notwendig war, einen bescheidenen Schutz gewährt und anderseits den Zolltarif, obwohl er ein Gebrauchstarif ist, so gestaltet, dass auf gewissen wenigen Positionen noch Konzessionen an das Ausland möglich sind, wenn anderseits unserm Export solche gemacht werden. Wir haben die Grundsätze, die im Art. 29 der gegenwärtigen Verfassung niedergelegt sind und die selbstverständlich nicht als ein starres Dogma, sondern nur als ein wirtschaftliches Programm betrachtet werden können, dessen Ausgestaltung den Verhältnissen Rechnung tragen muss, beachtet, indem wir gleichzeitig Rücksicht genommen haben auf die ausserordentliche Lage, in der wir uns befinden und die zufolge ihrer Unausgeglichenheit die strikte Anwendung absoluter Freihandelsprinzipien erschwert. Wir haben uns nicht dazu entschliessen können, lebenswichtige Zweige unserer Produktion, auch wenn sie, oder weil gerade sie die zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Dinge herstellen, einfach ihrem Schicksal und eventuell dem Untergang zu überlassen.

Bei den industriellen Zöllen handelte es sich in erster Linie darum, die Frage der Rohstoff- und Hilfsmaterialzölle zu lösen. Es stand von Anfang an fest und folgt durchaus aus der Natur der schweizerischen Volkswirtschaft und der überlieferten Zolltradition, dass von einer erheblichen Belastung der Rohstoffe und Hilfsmaterialien keine Rede sein konnte. Anderseits aber durfte mit Rücksicht auf den Fiskus das System der völligen Zollbefreiung, wie es unter dem alten Tarif für viele Materialien bestanden hatte, nicht mehr aufrechterhalten werden. Es musste auch diese Kategorie der Einfuhr zugunsten der Bundesfinanzen eine kleine Belastung auf sich nehmen. Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft haben denn auch bei den Einvernahmen diese Notwendigkeit anerkannt und der bescheidenen Erhöhung bestehender fiskalischer Gebühren oder der Neueinführung solcher zugestimmt. Natürlich wurden diese Eingangsgebühren dem Wert der

betreffenden Materialien soweit möglich angepasst. So wurde z. B. ein Zollansatz festgesetzt für Guano, Thomasschlacke, Kalidünger von 10 Rp., für Rohbaumwolle, Flachs, Hanf, von Fr. 1. — für Grège, Florettseide, Organsin Fr. 2. —, rohe Wolle 50 Rp., Eisenerze, Kupfererze, Bleierz je 10 Rp., alles pro 100 kg.

Erheblich grössere Schwierigkeiten bot das Gebiet der Halbfabrikate, weil hier zum Teil eine nicht unbedeutende einheimische Produktion besteht. Diese hat während der Kriegszeit, wo die Versorgung des Landes mit ausserordentlichen Schwierigkeiten verbunden war, der Volkswirtschaft grosse Dienste geleistet und deshalb ein Recht auf einen gewissen Schutz, abgesehen davon, dass das Opfern dieser Industrien auch heute nicht im Interesse des Landes liegen kann. Die Schwierigkeiten der Zollfestsetzung lagen hier vor allem darin, dass dieses Gebiet der Halbfabrikate ein ausserordentlich weites und verschieden geartetes ist und dass die Produkte, auch wenn sie für die weiterverarbeitenden Industrien durchaus Halbfabrikate sind, doch für diejenigen, die sie herstellen, als Fertigfabrikate in Betracht fallen und als solche der Konkurrenz der ausländischen Produktion in der Regel in noch stärkerem Masse ausgesetzt sind, als die wirklich konsumreifen Fertigprodukte. So sah man sich vor das nicht leichte Problem gestellt, den Halbfabrikaten einen gewissen Zollschutz zu gewähren, der immerhin erlaubte, dass die weiterverarbeitenden Industrien, die teilweise wichtige Exportindustrien der Schweiz sind, doch auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig bleiben. Für dieses Gebiet der Zölle waren deshalb wirtschaftliche Momente ausschlaggebend und wir glauben, mit den Ansätzen des Gebrauchstarifes den richtigen Weg eingeschlagen zu haben.

Was nun die Fertigfabrikate, sagen wir die konsumreifen Produkte betrifft, so ergab sich zum voraus für die Zollfestsetzung eine Unterscheidung zwischen den Produkten der Exportindustrie und den Produkten der zur Hauptsache für den Inlandmarkt arbeitenden Gewerbe und Industrien. Die Produkte der eigentlichen schweizerischen Exportindustrien brauchen zur Hauptsache keinen erheblichen Zollschutz. Dies einmal deswegen, weil für diese Waren des Weltverkehrs möglichste Freiheit durchaus im schweizerischen Interesse liegt und ein Zollschutz deshalb auch von den Produzenten nicht verlangt wird. Wenn ihre Produkte auch gelegentlich und namentlich heute, in einer Zeit der Valutazerrüttung, oft sehr empfindlich im eigenen Lande konkurrenziert werden, so haben diese Industrien doch grundsätzlich auf Schutzzölle verzichtet und sich mit verhältnismässig beschei-

denen Ansätzen, die zum Teil einen Fiskaleinschlag haben, einverstanden erklärt. So erklären sich Zollansätze von Fr. 200 für Baumwollstickereien bei einem Durchschnittsimportwert pro 1921 von Fr. 3049 pro q, von Fr. 15 für Kondensmilch bei einem Importwert von Fr. 384 pro q, von Fr. 50 für Schokolade bei einem Importwert Fr. 415 pro q, von Fr. 400 für silberne Taschenuhren und Fr. 600 für goldene Taschenuhren und von Fr. 15—35 für Stickmaschinen, Dynamos, elektrische Maschinen, Motoren etc. bei Importwerten von Fr. 400—700 pro q. Alle diese Gebühren haben nicht die Wirkung von Schutzzöllen und machen in der Regel auch nur einen Bruchteil der von andern Staaten erhobenen Eingangszölle aus.

In teilweisem Gegensatz dazu mussten dann für eine Reihe von Waren der industriellen und vor allem der gewerblichen Inlandproduktion Zölle zugestanden werden, die in ihrem Schutzcharakter etwas weiter gehen. Aber auch hier hat man sich auf ein Minimum beschränkt und den aussergewöhnlichen Valutaverhältnissen, die eine viel stärkere Steigerung der Zölle verlangt hätten, nicht Rechnung getragen. Die Zölle wurden mit Rücksicht auf den gestiegenen Warenwert und die Veränderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse modifiziert, während den anormalen Valutaverhältnissen durch die Einfuhrbeschränkungen begegnet wurde. Dadurch konnten zu hohe Zollansätze vermieden und der Tarif auch für diese Kategorie von Waren so festgestellt werden, dass die Zölle auch gegenüber der Einfuhr aus valuta-gesunden Ländern nicht prohibitiv wirken und dass sie auch bei der zu erhoffenden Stabilisierung der Währungsverhältnisse ohne Schaden für die schweizerische Volkswirtschaft aufrecht erhalten werden können. Auch auf diesem Gebiete stellen die Zölle nur das Minimum des für die Inlandproduktion notwendigen Schutzes dar, was auch bei einer Vergleichung mit den entsprechenden Zollansätzen des Auslandes sofort zutage tritt.

Was die Zölle auf Lebens- und Genussmitteln, sowie auf landwirtschaftlichen Produkten betrifft, so ist auch hier durchaus Mass gehalten worden.

Man hat es vermieden, Kolonialwaren, wie beispielsweise Kaffee und Thee, die in andern Ländern das Objekt intensiver Besteuerung bilden, fühlbar zu belasten und ist bei Eingangsgebühren stehen geblieben, die für den Konsumpreis überhaupt gar nicht in Betracht kommen. Der Zuckorzoll beträgt nicht mehr als 8 Rappen pro kg. Sein Zweck ist, weil in der Schweiz erhebliche Mengen nicht produziert werden, ein fiskalischer. Man hat

aber auch hier zurückgehalten und mit Rücksicht auf den Verbrauch davon abgesehen, grosse Einnahmen herauszuschlagen, wie dies in andern Ländern durch Zölle oder Zuckersteuern geschieht. Wirtschaftlichen Zweck haben nur die Abstufungen zwischen Rohzucker und den verarbeiteten Zuckersorten, weil man die bezüglichen Veredlungsprozesse in der Schweiz ermöglichen wollte.

Von denjenigen Lebens- und Genussmitteln, die eingeführt und zugleich in der Schweiz in erheblichem Masse produziert werden, ist vor allem aus das Getreide zu nennen. Seine Belastung mit 60 Rappen pro 100 kg ist eine äusserst bescheidene geblieben und für den Konsumenten selbstverständlich gar nicht spürbar. Diese Eingangsgebühr hat aber auch für den Getreideproduzenten kein Interesse; sie qualifiziert sich einfach als eine jener Positionen, die, weil Massenartikel betreffend, bestimmt ist, den Einnahmen eine gewisse Stabilität zu verleihen. Von wirtschaftlicher Bedeutung sind die Zölle auf den Tieren, den tierischen Produkten, den Früchten und auch dem Wein. Die Bedeutung der Vieh- und Fleischzölle für den Konsumenten wurde erheblich übertrieben. Es ist nicht ohne Interesse festzustellen, dass die Erhöhung des Eingangszolles für Ochsen eine Mehrbelastung von nicht mehr als 15—17 Rappen pro kg Fleisch bringt. Von den Zöllen auf Früchten sind einige, so diejenigen für Orangen, Malagatrauben, Mandeln, Nüsse und andere Südfrüchte anlässlich des Abschlusses eines Handelsvertrages mit Spanien bereits heruntersgesetzt worden.

Was die Weinzölle betrifft, so ist die Hauptposition im Handelsvertrag mit Spanien von Fr. 32 per 100 kg auf Fr. 24 heruntersgesetzt worden. Der Zweck dieses Zolles ist ein doppelter: Unser Weinbau soll in seinem Existenzkampf geschützt und es soll damit Arbeitsgelegenheit für tausende fleissiger Hände erhalten werden. Andererseits liegt in der Belastung des Weines eine durchaus gerechtfertigte, fiskalische Besteuerung dieses Genussmittels.

Auf weitere einzelne Positionen einzutreten würde zu weit führen. Doch sei uns gestattet, im allgemeinen über die Lage unserer Landwirtschaft und die Berechtigung eines bescheidenen Zollschatzes für dieselbe noch einige Ausführungen zu machen.

Nach der relativ günstigen Zeit der Kriegsjahre wurde die schweizerische Landwirtschaft ebenfalls von der Wirtschaftskrisis erfasst, die bei ihr noch intensiver eingesetzt hat als in irgend einem andern Zweig unserer Produktion. Der landwirtschaftliche Produktionsprozess dauert lange und dabei teilt der Bauer das Schicksal der andern Konsumenten, dass er den Preisrückgang, soweit er kaufen muss, erst verhältnismässig spät zu spüren be-

kommt. So stehen wir heute vor der Tatsache, dass die Produktionskosten des Landwirtes verhältnismässig noch hohe sind. In Beziehung auf die Produktpreise aber ist ein sehr intensiver Rückgang zu konstatieren, sodass sich vielfach der Erlös den Vorkriegspreisen nähert und im Durchschnitt nur um einen bescheidenen Prozentsatz höher steht als in den Vorkriegsjahren. Andererseits hat die Landwirtschaft gegenwärtig vorab mit den Schwierigkeiten zu kämpfen, denen sie je und je begegnete. Die klimatischen Verhältnisse anderer Produktionsländer sind günstigere, die Arbeitskräfte billiger, ausländische Grossbetriebe gewinnen einem fruchtbaren Boden reiche Ernte ab und bieten ihre Erzeugnisse zu einem Preise an, der durch die schweizerischen Produktionskosten weit überschritten wird. Dazu treten aber heute noch alle diejenigen ungünstigen Faktoren, die sich aus der Wirtschaftskrisis ergeben und die sich für die Landwirtschaft in ähnlicher Weise geltend machen wie für die Industrie. Die Verarmung grösserer Länder und die Entwertung ihrer Valuta erschwert und verunmöglicht vielfach direkt den Export landwirtschaftlicher Produkte, so z. B. des Zuchtviehs, während andererseits unsere schweizerischen Boden-erzeugnisse im Lande selbst zufolge des Umstandes, dass das Ausland gerade durch die Entwertung seiner Währung vielfach bedeutend billiger produziert als wir, fremder Konkurrenz begegnen.

Andererseits hat der Staat heute mehr als je ein Lebensinteresse an der Erhaltung der Landwirtschaft. Sie ernährt in eigenem Betrieb und in eigenem Heim eine grosse Zahl Selbständigerwerbender, weil die Vergangenheit glücklicherweise das Agrarproblem bei uns in der Weise gelöst hat, dass wir nur kleine und mittlere Betriebe kennen. Die politische Bedeutung dieser Tatsache springt in die Augen. Dazu käme, dass nie das Bedürfnis einer tunlichst weitgehenden wirtschaftlichen Selbständigkeit des Landes lebendiger war als heute; in der Kriegszeit hat die Landwirtschaft uns das Durchhalten ermöglicht. Von diesem Standpunkte aus, andererseits aber auch deshalb, weil in der Landwirtschaft möglichst viele Personen Arbeitsgelegenheit und Beschäftigung finden sollen, ist es wiederum notwendig, dass diese bestehen können und dass sie sich nicht nur einseitig nach der Graswirtschaft und Milchproduktion orientiert, sondern dass auch der Ackerbau gepflegt werde.

Überliesse man die Landwirtschaft einfach ihrem Schicksal, so würde sie, zumal in Zeiten wie den heutigen, ganz einfach zugrunde gehen. Das Ausland würde die Schweiz mit billigem Valutavieh überschwemmen und seine Bodenprodukte um einen

Preis anbieten, um den in der Schweiz nicht gearbeitet werden kann. So würde in der jetzigen Übergangsperiode unsere Landwirtschaft ruiniert, gewaltige Werte müssten verschwinden und der Bauernstand würde dem Verderben entgegenreiben und dies, ohne dass ihm in der gegenwärtigen schweren Zeit Aussicht auf eine andere Beschäftigung eröffnet werden könnte.

Man hat, als der Zolltarif seinerzeit publiziert wurde, die Ansätze für einzelne landwirtschaftliche Produkte als übertrieben bezeichnet. Die Entwicklung der Dinge hat darauf eine drastische Lehre gegeben und bewiesen, dass der bescheidene Zollschatz, der damals vorgesehen wurde, auf einer ganzen Reihe von Positionen eher zu tief war. Würden nicht sanitätspolizeiliche Gründe dazu führen, die Grenze für die Einfuhr von Vieh und Fleisch zu schliessen, so hätten wir schon längst vom Mittel der wirtschaftlichen Einfuhrbeschränkungen Gebrauch machen müssen, um unsere Landwirtschaft zu retten. So dürften denn heute die Ansätze des Zolltarifes für landwirtschaftliche Produkte, zumal als einige von ihnen schon durch Abschluss des Handelsvertrages mit Spanien noch herabgesetzt worden sind, als angemessene und notwendige, zum Teil recht bescheidene, bezeichnet werden. Gerade bei der Landwirtschaft bedeutet der Schutz der Produktion eine wirtschaftliche und zugleich eine soziale Aktion. Denn nicht nur für die Unselbständigerwerbenden der Industrie und des Gewerbes besteht eine soziale Frage, sondern auch für die landwirtschaftliche Bevölkerung, wenn ihr durch die Ungunst der Verhältnisse und der Zeit trotz harter Arbeit ein halbwegs erträgliches Auskommen nicht mehr geboten wird. Wirtschaftliche, soziale und nicht zuletzt politische Erwägungen, die Rücksichten auf Bestand und Selbständigkeit unseres Landes fordern somit gebieterisch, dass in der Wirtschaftspolitik der Bauer nicht vergessen werde.

Die Haupteinwendung gegen den Zolltarif besteht darin, dass er die Lebenshaltung verteuere und dadurch ungünstig wirke. Die einen beschwerten sich darüber als Konsumenten. In diese Kategorie gehören die Unselbständigerwerbenden, wie die Arbeiter und Angestellten der Industrie, der Gewerbe und der öffentlichen Gemeinwesen. Die anderen machen geltend, dass die durch den Zolltarif begünstigten hohen Preise den Abbau der Löhne hindern und dadurch unsere Exportindustrie konkurrenzunfähig machen. Sehen wir zu, wie diese Dinge liegen.

Würde unsere Wirtschaftspolitik und speziell die Zollpolitik die Lebenshaltung verteuern, so müsste dies im Vergleich zu

andern valutastarken Ländern in der stärkern Erhöhung der Indexziffer für die Lebenshaltung zum Ausdruck kommen.

Nun ergibt aber eine Vergleichung, dass beispielsweise der Index in England auf 172 steht — die Kosten der Lebenshaltung im Jahre 1914 zu 100 angenommen —, während sich derjenige der Schweiz bloss auf 153 beläuft. Zieht man in Betracht, dass die Lage der Schweiz unter dem doppelten Gesichtspunkte der teuren Transporte und des Mangels an Rohstoffen viel ungünstiger ist als die Englands, so beweist diese Vergleichung, dass unsere Wirtschafts- und Zollpolitik die Kosten unserer Lebenshaltung nicht ungünstig beeinflusst hat.

Weiter zeigen uns die Zusammenstellungen der Kleinhandelspreise, die durch das eidgenössische Arbeitsamt und ebenso die Erhebungen, die durch den Verband Schweizerischer Konsumvereine durchgeführt worden sind, dass die Einführung des Zolltarifes, die bekanntlich auf 1. Juni 1921 stattfand, den weiteren Rückgang auf Fleisch- und Fettpreisen keineswegs aufgehalten hat, und ebenso beweist eine Zusammenstellung der Indexziffern über die Kosten des Ernährungsverbrauches, dass der Index von 229 am 1. Januar 1921 und von 205 am 1. Juli 1921 auf 153 im Oktober 1922, mit einer einzigen kleinen Schwankung im Juli 1922, kontinuierlich gesunken ist. Das gleiche Bild gibt uns der Städteindex der Ziffern des Verbandes Schweizerischer Konsumvereine für Nahrungsmittel und Brennstoffe, der von 243 im Januar 1921 auf 214 im Juli 1921 und 157 im Oktober 1922 zurückgegangen ist.

Als Resultat darf also festgestellt werden, dass die Lebenshaltung in der Schweiz trotz Zolltarif und Einfuhrbeschränkungen intensiver gesunken ist als in andern valutastarken Ländern, sogar intensiver als in England, welches doch für die Zufuhr von allen möglichen Lebensmitteln und Waren ungleich günstigere Verhältnisse aufweist als die Schweiz. Die Erscheinung kommt offenbar auch daher, dass ein Teil der Zölle naturgemäss vom Auslande übernommen wird. Ein anderer Teil wird wohl auch vom Zwischenhandel getragen und die Belastung, die noch bis zum Konsumenten reicht, ist oft kaum fühlbar. Es ist uns allerdings nicht unbekannt, dass öfters die Aufrechterhaltung oder sogar die Erhöhung gewisser Preise gegenüber dem konsumierenden Publikum mit der Wirkung der Zölle motiviert wird. Solche Äusserungen werden gelegentlich geglaubt und tragen viel zur Aufrechterhaltung und Verbreitung der Irrtümer bei, denen man in weiten Kreisen des Volkes begegnet.

Wollte man aber annehmen, dass der Zolltarif vom konsumierenden Publikum indirekt eine Preiserhöhung auf den Kosten

der Lebenshaltung fordert, so wäre dieser Zuschlag ein äusserst bescheidener und jedermann, der wirklich die Dinge loyal und richtig beurteilen will, wird jene tendenziösen Übertreibungen zurückweisen, die im Kampfe vielfach vorgebracht werden. Der Zuschlag wird übrigens von allen getragen, insbesondere auch von der Landwirtschaft, die Konsument von Rohstoffen, sowie von industriellen und gewerblichen Produkten ist und einer eventuellen Verteuerung ebenfalls ihren Tribut entrichtet. Die Unselbständigerwerbenden vergessen oft, dass auch für sie eine kleine Belastung der Lebenshaltung um ein vielfaches aufgewogen wird durch den Schutz der Produktion, der auf allen Gebieten des wirtschaftlichen Lebens Arbeitsgelegenheit schafft und so den einen direkt Beschäftigung und Einkommen sichert, den andern aber durch die Entlastung des Arbeitsmarktes, die ihrerseits den Stand der Löhne günstig beeinflusst, Nutzen bringt. Wenn das Einkommen schwindet oder ganz aufhört, dann nützt selbst eine Reduktion der Preise den Unselbständigerwerbenden nichts, weil sie dann überhaupt nicht mehr oder nur noch in beschränktem Masse kaufen könnten. Nur dann hätten diese Kreise, selbst wenn sie die Frage ausschliesslich von ihrem eigenen egoistischen Standpunkte aus betrachten, Grund, sich gegen den Schutz der Produktion aufzulehnen, wenn darauf hinzielende Massnahmen die Arbeitsgelegenheit und die Arbeitsbedingungen nicht beeinflussen, sondern nur zur Vermehrung des Unternehmergewinnes beitragen würden. Wenn aber, wie dies heute bei uns der Fall ist, der vom Staate gewährte Schutz notwendig ist, um den Zusammenbruch der Produktion zu hindern und die Arbeitsgelegenheiten zu erhalten, so sind die Interessen des Unselbständigerwerbenden und die des Produzenten tatsächlich die gleichen. Dies gilt vor allem aus für Unternehmer einerseits und Angestellte und Arbeiter andererseits, die in der Industrie und im Gewerbe tätig sind.

Man wird uns vielleicht noch einwenden, dass der Unselbständigerwerbende keinen Vorteil davon habe, wenn Produktionszweige unterstützt werden, in denen er nicht tätig ist und mit denen er nur als Konsument in Beziehung steht. Auch diese Argumentation ist eine vollständig irrtümliche. Vorab besteht eine absolute Solidarität zwischen den verschiedenen Erwerbsständen und Berufsgruppen. Der Bauer ist, wenn er kaufen kann, der Konsument industrieller und gewerblicher Produkte und hilft so die Arbeitsgelegenheit in diesen beiden Produktionszweigen, sowie auch den Zwischenhandel fördern, gerade so gut wie umgekehrt der Industriearbeiter ein Konsument landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist. Die Wirtschaft ist ein Ganzes. Ein einzelner

Zweig kann nicht leiden, ohne dass die andern es schliesslich auch zu spüren bekommen. Findet der Bauer auf seinem Heimwesen kein Auskommen mehr, so bietet er seine Arbeitskraft in Industrie und Gewerbe an und verschlimmert dadurch die dortigen Arbeitsbedingungen. Endlich aber ist die landwirtschaftliche Produktion in ihrer Gesamtheit eine lebenswichtige, für einen jeden Staat unentbehrliche und wie wir bereits hervorhoben, für die wirtschaftliche und politische Selbständigkeit von grundlegender Bedeutung.

Ganz speziell aber haben auch die Angestellten und Arbeiter der öffentlichen Dienste am Gedeihen und Bestande der Produktion das grösste Interesse, weil der Staat, der für ihr Auskommen zu sorgen hat, seine Einnahmen wiederum direkt oder indirekt nur aus der wirtschaftlichen Tätigkeit des Volkes schöpfen kann. Ausfälle seiner Einnahmen oder Überschüsse seiner Ausgaben erträgt er nur eine relativ kurze Zeit. Nachher muss er automatisch — und alle Widerstände werden es nicht hindern — seine Ausgaben vermindern, wenn er die Mittel zu deren Deckung nicht erhält. Soviel über Produzenten und Konsumenten, deren Schicksal unlöslich verbunden ist, und die, zumal heute, das Leid teilen müssen. Keiner von ihnen kann sich vom andern unabhängig machen, selbst wenn er sich einbilden würde, es bereits zu sein.

Und nun noch der Standpunkt eines Teils der exportierenden Industrie, die glaubt, dass der Zolltarif die Lebenshaltung erheblich verteuere, den Rückgang der Löhne verhindere und dadurch ihre Konkurrenzfähigkeit im Auslande schmälere. Vor allem aus ist einmal, wie wir es bereits getan haben, die Wirkung des Zolltarifes auf die Lebenshaltung auf das richtige Mass zurückzuführen. Vor einer objektiven Prüfung bleibt sehr wenig zurück. Wenn man annimmt, dass unsere Zölle im ganzen zirka 8 %₀, nach Abzug der Gebühren für Wein und Tabak aber nur 6 %₀ des Einfuhrwertes aller Waren ausmachen, so kann, weil auch noch andere Positionen ausscheiden, der Einfluss auf die Verteuerung der Lebenshaltung, speziell was die Lebensmittel betrifft, kaum fühlbar sein. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass ein Rückgang der Kosten der Lebenshaltung, besonders wenn er gering ist, keineswegs einen entsprechenden Rückgang der Löhne zur Folge hat. Man mag sich nur in den verschiedenen Industrien und überall dort, wo Teuerungszulagen bezahlt werden, vom Bund bis in die Privatwirtschaft umsehen, überall steht der Prozentsatz des Teuerungszuschlages bei den Löhnen höher, zum Teil erheblich höher, als er nach dem Index für die Kosten der Lebenshaltung

sein müsste. Nur dort ist ein starker, öfters zu starker Lohnabbau eingetreten, wo die Arbeitsgelegenheit gering und das Arbeiterangebot besonders gross ist. Endlich aber gälte es, den Einfluss der Löhne auf die Kosten der Endprodukte der Industrie zu bestimmen. Diese sind nicht überall dieselben und eine Regel gibt es nicht. Aber soviel muss doch der Gerechtigkeit halber gesagt werden, dass der Einfluss der Löhne für die Kosten des Endproduktes in vielen Industrien öfters erheblich überschätzt wird.

Nehmen wir aber selbst an, dass die Kosten der Lebenshaltung durch den Produktionsschutz um einige Prozente erhöht seien, so würde ein Wegfall dieses Zuschlages in bezug auf die Löhne kaum eine Wirkung ausüben, oder sie wäre so gering, dass sie für die Kosten der industriellen Produktion gar nicht in Betracht fielen. Wir möchten nicht missverstanden werden. Der Abbau der Löhne ist vielfach noch notwendig und wir hoffen, dass die Entwicklung ihn gestatte. Dabei handelt es sich aber nicht um die minimen Änderungen, die eventuell eintreten könnten, wenn die kleine Versicherungsprämie dahin fielen, die das Volk in Form einer ganz geringen Erhöhung der Kosten der Lebenshaltung dafür bezahlt, dass die Produktion in allen Zweigen tunlichst aufrechterhalten, der Zusammenbruch vermieden und die Arbeitslosigkeit nach Möglichkeit eingeschränkt werden.

Schliesslich möchten wir noch speziell darauf verweisen, dass eine Menge von Industrien gerade sogut auf den Inlandsabsatz angewiesen sind wie auf den Export, dass selbst, wo dies nicht der Fall ist, die steigende Not der für das Inland arbeitenden Zweige unserer Wirtschaft auch von den schlimmsten Rückwirkungen auf die Exportindustrie begleitet sein müsste, weil eine Verschlechterung der allgemeinen Verhältnisse eine Desorganisation der staatlichen und privaten Wirtschaft, jegliches gedeihliches Arbeiten ausschliessen würde. Das Elend der andern würde nicht das Glück der Exportindustrie bedeuten, die heute im wesentlichen unter der geringern Nachfrage und überdies unter den Schwierigkeiten leidet, die zufolge der gewaltigen Differenzen eintreten, die mit den Produktionskosten valutaschwacher Länder bestehen. Die Verarmung der Welt, der Zusammenbruch der Währungen — es kann nicht genug betont werden —, bilden in erster Linie den Grund der Krise unseres Exportes.

So glauben wir denn, dass für jedermann die kleine Inkonvenienz, die aus dem Produktionsschutz sich ergeben könnte, um ein Vielfaches aufgewogen werde durch die Vorteile, die aus dem gegenwärtigen System sich gegenüber einem solchen des blossen Gehenlassens resultieren.

IV.

Die Überleitung zum neuen gesetzlichen Tarife.

So hat also der gegenwärtige Zolltarif in der Hauptsache das Richtige getroffen. Seine Tendenzen sind die einer erhaltenden Wirtschaftspolitik, die nach unserer Überzeugung einzig befolgt werden kann. Wir erheben nicht den Anspruch, in der Ausführung unfehlbar zu sein. Wie jeder Zolltarif so wird auch dieser, zum Teil mit Recht, zum Teil mit Unrecht, die Kritik über sich ergehen lassen. Sähe er anders aus als es der Fall ist, so würde der Tadel nicht weniger reichlich zum Ausdruck kommen. Rasches Handeln und damit die ausserordentliche Form des Zustandekommens des Tarifes waren dringende Notwendigkeit. Allein andererseits ist der auf Grund des Bundesbeschlusses vom 18. Februar 1921 erlassene Zolltarif nicht für die Dauer, sondern für die Übergangsperiode bestimmt. Dies gilt sowohl für seine Ansätze, die alle durchgesehen werden sollen und je nach den Verhältnissen umzugestalten sind, wie auch für die Form, die in der heutigen rasch wechselnden Zeit den Vorteil rascher Anpassung bietet, für die Zukunft aber der des Gesetzes zu weichen hat.

Wir sind denn auch sofort, und zwar bereits im Sommer 1921, an die Aufgabe herangetreten, ein neues Bundesgesetz über den Zolltarif auszuarbeiten. Die Arbeiten wurden mit tunlichster Eile fortgesetzt bis heute. Der Textteil des Gesetzes, wir meinen insbesondere die sogenannte Nomenklatur und Klassifizierung der Waren, ist für einmal festgesetzt. An Stelle von 1300 Zollpositionen sieht der Entwurf ca. 2000 solcher vor, da vielfach aus technischen und kommerziellen Erwägungen, eine Zerlegung der bestehenden Positionen notwendig wurde. Ebenso ist durch eine Arbeitskommission, die wir bestimmt haben, die Fixierung der Zollansätze schon ziemlich weit gefördert. Die Arbeit ist eine gewaltige. Sie vollzieht sich auf Grund einer Enquete, die bei allen Interessentenverbänden durchgeführt worden ist, und sie kann nur von Männern besorgt werden, die eine ganz spezifische Kenntnis der Materie besitzen. Die Verhandlungen mit Spanien und die gegenwärtig im Gang befindlichen Verhandlungen mit Italien, wie die Befragung der Interessenten, haben bedeutende Zeit in Anspruch genommen, so dass es nicht möglich sein wird, Ihnen das neue Gesetz über den Zolltarif vor dem Sommer 1923 vorzulegen. Wir behalten uns auch noch vor, das Ergebnis der Arbeit der bestellten kleinen Kommission

einem grössern Kollegium zu unterbreiten, in dessen Schoss die verschiedenen wirtschaftlichen Strömungen vertreten sind und zu Worte kommen können.

Die Verzögerung — wir hätten gewünscht, die Arbeit viel früher dem Parlament zugehen lassen zu können — hat nichts Besonderes und auch nichts Ausserordentliches an sich. Die in Anspruch genommene Zeit ist nicht länger als die, welche früher schon für die Ausarbeitung eines Tarifes notwendig war. Man könnte vielleicht glauben, dass die Vorarbeiten für den Gebrauchstarif vom 18. Juni 1921 auch als solche für den Erlass des Zolltarifgesetzes gelten könnten. Dies trifft nur in beschränktem Masse zu, denn der von uns erlassene Tarif ist der zur Anwendung bestimmte, der sogenannte Gebrauchstarif, während das künftige Zolltarifgesetz, wie dasjenige von 1902, einen Generaltarif schaffen soll, das heisst einen Tarif, der die obern Grenzen bezeichnet und angewendet wird, wenn seine Ansätze nicht durch Konventionen mit dem Auslande reduziert worden sind. Der Generaltarif fixiert also das Maximum der Zollansätze. Er ist bestimmt, nicht nur den notwendigen Schutz der inländischen Produktion zu ermöglichen, sondern speziell auch in den Verhandlungen mit dem Ausland wirtschaftliche Konzessionen zu verschaffen. Seine Ansätze müssen so bemessen sein, dass das Ausland, das nach der Schweiz Waren verkaufen will, ein Interesse hat, Zollreduktionen zu erreichen. Er unterscheidet sich anderseits wieder von einem spezifischen Kampftarif, wie er auf Grund des gegenwärtigen Art. 4 des Zolltarifgesetzes vom Bundesrat gegenüber Staaten erlassen werden kann, die uns differenziell und besonders ungünstig behandeln.

Die Aufgabe, welche zu lösen ist, ist also eine andere als sie beim Gebrauchstarif gestellt war. Sie ist auch eine äusserst weitschichtige und grosse. Bei ihrer Lösung ist auf die Zollpolitik anderer Staaten Rücksicht zu nehmen.

Wir sind also bemüht, die Fixierung der Zölle so rasch wie möglich auf den ordentlichen Weg der Gesetzgebung hinüberzuführen und für die künftigen Verhandlungen mit dem Auslande eine gesetzliche Basis zu schaffen. Bei Anlass der parlamentarischen Behandlung können die Meinungen entwickelt werden und die verschiedenen Tendenzen zum Worte kommen, die bestehen. Es besteht keine Gefahr, dass der Bundesrat die Absicht habe, dauernd und definitiv mit einem von ihm aufgestellten Zolltarif auszukommen. Dieser ist bloss bestimmt, über die Schwierigkeiten der Gegenwart hinwegzuhelfen, um zu verhindern, dass die

Schweiz den wirtschaftlichen Veränderungen und den Massregeln des Auslandes gegenüber absolut untätig und wehrlos dasteht. Darüber wird man sich allerdings Rechenschaft geben müssen, dass die Schaffung eines neuen Zolltarifgesetzes auch heute noch mit den parlamentarischen Beratungen und einer eventuellen Referendumszeit nicht weniger als zwei Jahre in Anspruch nehmen wird.

Es ist daher gegeben, dass für einmal, bis ein Zolltarif auf dem ordentlichen Wege geschaffen werden kann, der provisorische Erlass in Kraft bleibe, um dann seinerzeit so rasch als möglich durch das gesetzliche Regime abgelöst zu werden.

V.

Die unmittelbaren Folgen der Initiative für unsere Zollgesetzgebung.

Der Bundesbeschluss über die vorläufige Erhöhung des Zolltarifs und der Bundesratsbeschluss über den Gebrauchstarif würden ausdrücklich aufgehoben. Daneben fielen dem Initiativvorschlage, im Falle der Annahme, noch andere Erlasse zum Opfer.

Am 23. Juni 1920 hiess die Bundesversammlung einen Beschluss gut betreffend die Abänderung des Zolltarifes, wodurch vorab der vom Bundesrat vorgenommenen Erhöhung der Tabakzölle zugestimmt und sodann der Bundesrat ermächtigt wurde, ebenfalls im Sinne einer vorübergehenden Massnahme auch auf andern, vertraglich nicht gebundenen zollpflichtigen und zollfreien Warenartikeln die von den Räten in Anlage A und B festgesetzten Zölle zu erheben. Es handelte sich hier um eine rein fiskalische Massnahme, die bestimmt war, die Einnahmen des Bundes aus den Zöllen mit Rücksicht auf die schwierige Finanzlage zu erhöhen. Abgesehen vom Tabak wird der Ertrag dieser Erhöhungen auf ca. 4 Millionen im Jahr geschätzt.

Am 24. Juni 1921 wurde der dringliche Bundesbeschluss betreffend die Erhöhung der Tabakzölle erlassen, welcher bis zum 30. Juni 1923 gilt. Auch seine Bedeutung ist eine rein fiskalische. Die aus ihm resultierenden Einnahmen für die Bundeskasse betragen in den ersten zehn Monaten des Jahres 1922 Fr. 8,025,000. Bei einem normalen Importe und einem Rückgang der Krisis könnte der Ertrag der Tabakzölle auf Grund der eingeführten Ansätze sukzessive sich noch erheblich steigern.

Schliesslich hat der Bundesrat auf Grund des Artikels 4 des gegenwärtigen Bundesgesetzes über den Zolltarif durch Beschluss

vom 2. Februar 1922 einen Abwehrtarif aufgestellt, welcher durch die Bundesversammlung vorschriftsgemäss genehmigt worden ist.

Von den vorstehenden erwähnten Beschlüssen könnte derjenige betreffend die Tabakzölle vom 24. Juni 1921, weil er Ende Juni 1923 ausläuft, für den Fall der Annahme der Initiative in keinem Falle mehr erneuert werden und es müssten somit in Zukunft für Tabak die minimalen Ansätze des Generaltarifes von 1902 angewendet werden. Welches wäre das Schicksal des Bundesbeschlusses vom 23. Juni 1920, welcher für eine ganze Reihe von vertraglich nicht gebundenen zollpflichtigen und zollfreien Warenartikeln fiskalische Abgaben einführt? Dieser zeitlich nicht begrenzte Beschluss wird in der Übergangsbestimmung des Initiativvorschlages nicht genannt. Allein seine rechtliche Grundlage würde ihm eigentlich durch die Bestimmung des Absatzes 3 des neu vorgeschlagenen Art. 29 entzogen, weil daselbst bestimmt wird, dass die Festsetzung von Eingangs- und Ausgangsgebühren auf dem Wege der Bundesgesetzgebung erfolgen soll, weil ferner dringliche Beschlüsse unter Ausschluss des Referendums als nicht zulässig bezeichnet werden und endlich der Weg, auf welchem ausserordentliche Vorschriften geschaffen werden können, vorgezeichnet wird. Wir zweifeln nicht daran, dass sofort die Forderung gestellt würde, auch diesen Bundesbeschluss, weil dem Initiativvorschlag widersprechend, als aufgehoben zu betrachten.

Wir haben schon oben angedeutet, dass die im Initiativvorschlag enthaltene strikte Vorschrift, wonach die Festsetzung von Eingangs- und Ausgangsgebühren auf dem Wege der Bundesgesetzgebung erfolgt, auch auf die Bestimmung des Art. 4 des Zolltarifgesetzes angewendet werden könnte, wonach der Bundesrat ermächtigt ist, gegenüber Staaten, welche schweizerische Waren mit besonders hohen Zöllen belegen oder sie ungünstiger als die Waren anderer Staaten behandeln, erhöhte Zölle aufzustellen und auch andere Massregeln zu treffen. Fiele für den Fall der Annahme der Initiative jener Kampftarif dahin, oder bliebe er einstweilen, weil vor der Annahme des Verfassungsartikels erlassen, in Kraft? Wir wollen die Frage nicht endgültig entscheiden. Es genügt festzustellen, dass zweifellos die Freunde der Initiative unter Hinweis auf die neuen Verfassungsbestimmungen auch mit diesem Beschlusse aufräumen wollten mit dem Rufe, andere als gesetzlich festgesetzte Zölle dürfen überhaupt nicht bezogen werden. Dabei hätten sie den Wortlaut des neuen Verfassungsartikels für sich.

So bliebe schliesslich mit Sicherheit nichts anderes übrig als der Generaltarif von 1902, der, wie wir schon ausführten, zu

ganz andern Zwecken, zu einer ganz andern Zeit und unter ganz andern wirtschaftlichen Verhältnissen geschaffen wurde. Eines könnte allerdings erwartet werden, dass die siegreichen Initianten unter Berufung auf ausserordentliche Verhältnisse noch eine Herabsetzung gewisser Ansätze des Generaltarifcs verlangen würden mit dem Rufe, dass alle irgendwie in Betracht fallenden Zölle verschwinden oder doch stark herabgesetzt werden müssten. Aber auch abgesehen hiervon wären die Folgen dieses Zustandes sehr weittragende.

Fast alle Zölle für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Lebens- und Genussmittel fielen ungefähr auf die Hälfte des gegenwärtigen Ansatzes. Eine Menge von Zollpositionen würde wieder vollständig freigegeben.

Ähnlich wäre es mit den industriellen Rohstoff- und Fabrikatzöllen bestellt. Die meisten Rohstoffe würden frei. Die Fabrikate verlören etwa die Hälfte des jetzigen Zollschutzes, zum Teil mehr. Einzelne Industrien, z. B. die Gerberei, würden direkt preisgegeben. Der Tabak würde nur eine minime Gebühr bezahlen, und die Kontinuität seiner fiskalischen Belastung wäre unterbrochen.

Mit der Herabsetzung der Zölle ist jedoch die Reihe der Inkonvenienzen, die entstünden, nicht erschöpft. Wichtig und verderblich wäre auch der Umstand, dass die durch den neuen Gebrauchstarif systematisch, gleichmässig und nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführte Berücksichtigung der gesamten Produktion dahin fielen. Die notwendige Folge wäre, dass, weil der einen Gruppe der Schutz versagt würde, dieser auch für die andern nicht aufrecht erhalten werden könnte. Dies gilt für die Verhältnisse unter den Hauptgruppen, aber auch wiederum für die Untergruppen in den Hauptzweigen, beispielsweise für die Untergruppen in der Industrie. Der neue Gebrauchstarif enthält eine ganze Reihe sogenannter Industriekompromisse, die darin bestehen, dass manche Zölle in einer Industrie oder in einer Industriegruppe systematisch gegliedert und zueinander in Beziehung gesetzt wurden. Das alles fielen weg, um der Anwendung des Generaltarifcs von 1902 ohne Rücksicht auf die dadurch entstehenden Unbilligkeiten und Ungerechtigkeiten, und ohne Rücksicht darauf, dass dieser Tarif für die heutigen Verhältnisse sich gar nicht eignet, Platz zu machen.

Aus den Kreisen der Initianten würde uns vielleicht entgegengehalten, dieser Lage könne auf Grund des neuen Verfassungsartikels abgeholfen werden. Der Bundesrat könne in ausserordent-

lichen Umständen besondere Massnahmen treffen und sie vorläufig in Kraft setzen. Der Bundesversammlung stehe es zu, sie unter Vorbehalt des Referendums zu genehmigen. Man wird uns ohne weiteres zugeben, dass in einer solchen Situation die Aufstellung neuer Vorschriften, die die Billigung des Parlamentes und des Volkes finden würden, sehr schwierig, wenn nicht unmöglich wäre. Grosse Inkonvenienzen böte ja schon auch für eine künftige Abänderung der lange Weg. Aber würde man angesichts der verschiedenen Strömungen und der verschiedenen Art und Weise, wie die Annahme der Initiative ausgelegt würde und angesichts der sich widersprechenden Tendenzen, die sich in einer solchen Lage Geltung zu verschaffen suchen würden, einen solchen Erlass überhaupt mit Aussicht auf Erfolg vorbereiten können? Man bedenke auch die kurze Zeit, die zur Verfügung stünde, ein Umstand, der in so komplizierten Verhältnissen wie sie dazumal beständen, umso schwerer wiegen dürfte.

Von den Folgen auf unsere internationale Handelspolitik und auf die Handelsverträge wird noch zu sprechen sein.

Finanziell hätte die Annahme der Initiative zufolge Hinfalls des Gebrauchstarifes und der neuen Tabakzölle einen Ausfall von 60—70 Millionen Franken zur Folge. Die Richtigkeit dieser Schätzung ergibt sich schon aus der Vergleichung der Zolleinnahmen vor der Einführung des neuen Zolltarifes mit den seitherigen und aus der Erwägung, dass eine ganze Reihe von Fiskalzöllen, aber auch wirtschaftliche Positionen, eine starke Reduktion erleiden würden. Dazu käme noch der Hinfall der Tabakzölle, deren Ertrag für die ersten 10 Monate des Jahres 1922 8,025,000 beträgt und der für das Jahr 1923 auf 10 Millionen geschätzt wird. Für die künftigen Jahre stehen noch höhere Ansätze in Aussicht.

VI.

Die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen der Aufhebung des Gebrauchstarifes.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die durch die Aufhebung des Zolltarifes entstünden, ergeben sich bereits aus den Ausführungen, die wir zur Rechtfertigung des Erlasses und der Tendenzen des neuen Gebrauchstarifes in Abschnitt III vorgebracht haben. Wir brauchen also hier auf Einzelheiten nicht mehr einzutreten. Nur einige Erwägungen seien noch kurz zusammengefasst.

Der Zolltarif bildet ein Hauptstück eines ganzen Komplexes wichtiger wirtschaftlicher Massnahmen. Durch seinen Weg-

fall würde die schweizerische Produktion des in den heutigen anormalen Verhältnissen absolut notwendigen Schutzes beraubt. Soweit unsere Produktion für den Inlandskonsum arbeitet, könnte sie durch das Ausland, und speziell durch die Importe aus den valutaschwachen Ländern, beliebig unterboten werden. Die Folge wäre, dass die schweizerische Produktion, weil sie nicht mehr auf ihre Kosten käme, reduziert und zum Teil eingestellt werden müsste. Eine Menge von Betrieben bräche zusammen und das Heer der Arbeitslosen würde sich sehr stark vermehren. Die Lage würde auf der ganzen Linie eine sehr schlimme. Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft würden alle betroffen und wo etwa der gegenwärtige Generaltarif noch einen gewissen Schutz böte, so würde man wegen der Ungleichheit in der Behandlung der verschiedenen Zweige unserer Wirtschaft wohl bald auch noch diese Ansätze beseitigen oder heruntersetzen müssen.

Es ist aber eine der Hauptforderungen an einen Zolltarif, dass er den gegenwärtigen Verhältnissen angepasst und den Interessen aller, die es nötig haben, gerecht werden muss. Er soll systematisch aufgebaut, gleichsam richtig abgestimmt sein, die Verhältnisse der einzelnen Hauptgruppen unter sich in logischer Weise ordnen und wiederum in diesen das Verhältnis der einzelnen Produktionsgruppen zueinander berücksichtigen. Ein Tarif, in dem bloss einige Ansätze, wie Überstände im geschlagenen Wald, herausragen, ist nicht brauchbar. Er vermag die verschiedenen Interessengruppen auch nicht zu sammeln, er ist kein Werk, um das sich die Vertreter unserer Wirtschaft und der verschiedenen Interessengruppen scharen können, um es zu verteidigen. Aber nicht nur die Unternehmer würden in die Katastrophe hineingerissen, sondern auch die Arbeiter und Angestellten würden ihrer Arbeitsgelegenheit beraubt, um ihr Einkommen gebracht werden.

Gerade so verhängnisvoll wie für die Inlandsproduktion wäre die Aufhebung des Gebrauchstarifes für unsere Exportindustrie. Wir haben bereits gezeigt, dass ein irgendwie spürbarer Rückgang der Kosten der Lebenshaltung nicht eintrete, dass auf eine Reduktion der Löhne nicht gerechnet werden könnte. Die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Produzenten würde also durch den Wegfall des Zolltarifes nicht gehoben. Allfällige minime, vermeintliche oder selbst wirkliche Vorteile würden durch die Nachteile weit aufgewogen, die zufolge der Aufhebung des Tarifes eintreten müssten. Allein überdies brächte die Aufhebung des gegenwärtigen Zolltarifes für unsere Export-

Industrie noch ganz bestimmte und voraussehbare, gewaltige Nachteile. Der Import nach der Schweiz würde erleichtert, die Schranken, die uns hätten verteidigen sollen, wären eingerissen. Die Flut der ausländischen Produktion könnte sich über die Schweiz ergiessen, weil unsere Wirtschaft, des Schutzes beraubt, ihrem Schicksal überlassen wäre. Das Ausland würde die mit uns abgeschlossenen Verträge kündigen und neue nicht mehr abschliessen, denn der fremde Export nach der Schweiz wäre ja leicht und müsste durch keinerlei Konzessionen erkaufte werden. Fremde Staaten könnten ihre Schutzpolitik noch verschärfen, die Hindernisse, die sie unserm Export entgegentürmen, noch vermehren und wir müssten in diesem ungleichen Kampfe wehrlos zusehen, wie unser Land mit fremden Waren überschwemmt und wie andere Länder die Produkte unserer Arbeit durch Zoll und Einfuhrbeschränkungen zurückwerfen würden.

Es ist eigentlich fast unglaublich, dass inmitten einer Welt, in der alle Staaten darauf ausgehen, möglichst viel Arbeit sich selbst zu reservieren und möglichst wenig Produkte fremder Arbeit zu importieren, die Schweiz durch eine Volksbewegung gezwungen werden soll, einen vollständig weltfremden Standpunkt einzunehmen, der unsere Interessen dem Auslande ausliefern würde. Man verlangt von uns nicht etwa, wir sollen bestehende Zollsätze heruntersetzen, um vom Auslande Konzessionen zu erlangen, sondern man geht darauf aus, autonom und ohne sich darum zu kümmern, was in andern Staaten geschieht, uns die Waffen zu entwinden, die geeignet sind, gerade die Situation unseres Exportes günstiger zu gestalten. Für nichts und wieder nichts und ohne eine Gegenleistung zu bekommen, sollen wir Zölle abschaffen und heruntersetzen, damit das Ausland uns um so leichter und ungehinderter wirtschaftlich erdrosseln kann. Das bezwecken wohl die Initianten nicht, aber der Vorschlag hätte tatsächlich diese Folgen.

Die wirtschaftliche Lage, welche durch die von der Initiative geforderte Aufhebung des Zolltarifes geschaffen wird, ist daher eine überaus ernste, und der Bundesrat kann nicht eindringlich genug vor den Konsequenzen warnen, die sich notwendigerweise einstellen würden.

Die weiteren internen Folgen liegen auf der Hand. Die Vermehrung der Arbeitslosigkeit würde die Lasten der Gemeinden, Kantone und des Bundes ins Unerträgliche steigern. Jedermann würde sich an den Staat, speziell an den Bund, um Hilfe wenden, wenn die unglückliche Politik der Initianten gebilligt und so die Ursache des Elendes und der Schwierigkeiten würde.

Die Aufhebung des Gebrauchstarifes hätte aber nicht nur wirtschaftliche, sondern auch finanzielle Folgen von grösster Tragweite, und die hieraus sich ergebenden Schwierigkeiten würden zu den wirtschaftlichen treten, sie vermehren und durch Rückwirkung selbst wieder ins Ungemessene wachsen. Wir haben bereits oben darauf hingewiesen, dass der Einnahmefall, der durch die Aufhebung des Gebrauchstarifes entstände, auf zirka 60 Millionen Franken im Jahr geschätzt wird. Dazu träte die Reduktion der Tabakzölle, die wir mit zirka 10 Millionen einstellen wollen, so dass die gesamte Einnahmenverminderung sich auf ungefähr 70 Millionen belaufen würde. Wir glauben kaum, dass die Initianten diese Wirkung ihres Projektes bestreiten werden, denn die Verminderung des Zollertrages ist ja gerade der Effekt, den viele von ihnen wollen. Die Folgen für die Finanzen der Eidgenossenschaft lassen sich anhand des nächstjährigen Voranschlags illustrieren.

Das für die ordentliche Rechnung des Bundes vorgesehene Defizit des Voranschlags für 1923 beläuft sich auf rund 84 Millionen. Es würde durch den Rückgang der Zolleinnahmen um 70 Millionen auf 154 Millionen gesteigert und würde so ziemlich genau 30 % der Ausgaben betragen. Wie aber die Budgetbotschaft ausführt, treten zu diesem Ausfall noch weitere Ausgaben, speziell solche für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Unterstützung der Produktion, die im Voranschlag nicht enthalten sind, so dass der Gesamtüberschuss des Bundes pro 1923 sich auf 200 Millionen stellt. Diese Summe würde sich zufolge der Aufhebung des Zolltarifs auf die enorme Zahl von 270 Millionen steigern. Rechnet man dazu noch einen Ausfall auf dem Betrieb der Bundesbahnen, so ist der ganze Ernst der Lage gekennzeichnet. Eine kleine Besserung erfahren diese Ziffern dadurch, dass das Budget die Erträge der neuen Kriegsteuer, die bekanntlich für die Schuldentilgung zu verwenden sind, nicht enthält. Aber hierin liegt natürlich auch annähernd kein Ausgleich für die bedenkliche Finanzlage.

Die Einnahmen des Bundes betragen nach dem Voranschlag rund 426 Millionen. Rechnet man hievon die Einnahmen der Regiebetriebe der Post, des Telegraphen und des Telephons, die ja nicht einmal ausreichen, um die Betriebsausgaben zu decken, mit 203 Millionen ab, so sinken die wirklichen Staatseinnahmen auf 223 Millionen. Hierzu liefern die Zölle 158 Millionen, die Steuern rund 28 Millionen. Der Rückgang der Zolleinnahmen, der zufolge Aufhebung des Gebrauchstarifes einträte, würde die Einnahmen auf 153 Millionen reduzieren, und es ergäbe sich

dar aus, dass, abgesehen von den Regiebetrieben, die Einnahmen des Bundes nur noch ungefähr die Hälfte der ordentlichen Ausgaben, die ohne Regiebetriebe etwa 300 Millionen ausmachen, decken würden. Zieht man die ausserordentlichen Ausgaben auch in Betracht, so würde das Verhältnis ein noch viel schlimmeres werden.

Mit diesen Ziffern ist eigentlich die ganze finanzielle Bedeutung der Aufhebung des Gebrauchstarifes für die Finanzlage der Eidgenossenschaft dargelegt. In einem Momente gewaltiger chronischer Defizite, in einem Zeitpunkte, in dem Kantone und Gemeinden ihre Steuern auf Vermögen und Einkommen in ganz gewaltiger Höhe steigern mussten, in einem Zeitpunkte, in dem der Bund die grössten Schwierigkeiten hat, neue Einnahmequellen zu erschliessen und in dem ihm überdies zugemutet wird, das grosse Werk einer Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliden-Versicherung in Angriff zu nehmen, soll ihm auf dem Wege eines Volksbegehrens rund der dritte Teil der eigentlichen Staatseinnahmen entzogen werden, ohne dass ersichtlich wäre, wie und wo Deckung beschafft werden könnte. Die Operation vollzöge sich durch eine Massnahme, die die wirtschaftliche Not im Lande steigern, die Produktion, die Quelle jeden Einkommens erschweren, zum Teil vernichten und die Lasten von Bund, Kantonen und Gemeinden aus der Arbeitslosenunterstützung noch gewaltig steigern müsste. Die finanziellen Konsequenzen der Annahme der Initiative in Verbindung mit den wirtschaftlichen sind infolgedessen ganz unabsehbare. Es liegt auf der Hand, dass ein Staat, dessen Finanzwirtschaft durch die höchste Instanz, das Volk, so geleitet würde, seinen Kredit verlieren müsste. Das Anleihsbedürfnis würde zuerst steigen und mit ihm die zuzugestehenden Zinssätze. Später aber würde ein Staat, der die frei werdenden Kapitalien in so starkem Masse an sich ziehen müsste, überhaupt keine Geldgeber mehr finden, und es bliebe dann nur noch die Inanspruchnahme der Notenpresse übrig, die uns zur Inflation, zur Entwertung unserer Valuta und schliesslich zum Ruin führen müsste.

Es ist uns wohlbekannt, dass viele Kreise aus theoretischen, vermeintlich grundsätzlichen Erwägungen die Belastung des Konsums und deshalb auch die verstärkten Zolleinnahmen verwerfen. Hierbei vergisst man, dass neben den Finanzbedürfnissen des Bundes die der Kantone und Gemeinden einhergehen, welche ihre Einnahmen hauptsächlich aus der Belastung des Vermögens und Erwerbes schöpfen. Diese Steuern haben in Verbindung mit der Kriegssteuer des Bundes gegenüber früher heute eine solche Höhe erreicht, dass sie in einer Zeit der wirtschaftlichen Krisis, wie heute insbesondere, ohne die allgemeinen Interessen zu schädigen,

kaum mehr vermehrt werden können. Sie sind zugleich viel höher als die Konsumsteuern. Diese Feststellungen ergeben sich ohne weiteres aus folgender Gegenüberstellung der Steuererträge in den Kantonen und Gemeinden in den Jahren 1913 und 1921:

	Besitz- und Einkommenssteuern	Verbrauchssteuern
	Fr.	Fr.
Kantone: 1913 . . .	82,722,000	19,071,000
1921 . . .	198,904,922	20,469,270
Gemeinden: 1913 . . .	94,984,000	1,437,000
1921 . . .	200,000,000 *)	4,000,000 *)
Total Kantone und Gemeinden: 1913 . . .	177,706,000	20,508,000
1921 . . .	398,904,922	24,469,270

Trotzdem Kantone und Gemeinden ihre Steuereinnahmen seit 1913 mehr als verdoppelt haben, weisen sie in ihrem Finanzhaushalt grosse Defizite auf, die auch in Zukunft durch erhöhte Steuern gedeckt werden müssen.

Der Bund hat übrigens auch auf dem Gebiete der direkten Steuern in den letzten Jahren durch das Mittel der ersten und zweiten Kriegssteuer und der Kriegsgewinnsteuer von dem bis heute durch die kantonalen und Gemeindesteuern schon stark belasteten Besitz und Erwerb rund eine Milliarde Franken bezogen. Die Verbrauchssteuern sind in unserm Lande lange nicht in dem Masse vermehrt worden, wie dies für die direkten Steuern zutrifft. Dies ergibt sich aus folgender Aufstellung:

	Besitz- und Ein- kommenssteuern	Verbrauchssteuern, Zölle etc.
	Fr.	Fr.
1913: Bund	—	85,142,000
Kantone	82,722,000	19,071,000
Gemeinden	94,984,000	1,437,000
	177,706,000	105,650,000
	= 62,7 %	= 37,2 %
1920: Bund	178,623,000	93,952,000
Kantone	191,616,000	21,776,000
Gemeinden	201,185,799	2,946,698
	571,424,799	118,674,698
	= 82,8 %	= 17,2 %

*) Schätzung.

1921: Bund	111,265,779	113,570,099
Kantone	198,904,922	20,469,270
Gemeinden	200,000,000 **)	4,000,000 **)
	<hr/>	<hr/>
	510,170,701	138,039,369
	= 78,7 %	= 21,3 %

Für 1922 wird sich das Verhältnis voraussichtlich wie folgt gestalten:

	Besitz- und Einkommenssteuern Fr.	Verbrauchssteuern, Zölle etc. Fr.
Bund	106,000,000 *)	150,000,000
Kantone	210,000,000 **)	24,000,000 **)
Gemeinden	210,000,000 **)	4,000,000 **)
	<hr/>	<hr/>
	526,000,000	178,000,000
	= 75 %	= 25 %

In den meisten andern Ländern liefern die Verbrauchssteuern dem Fiskus einen verhältnismässig viel grössern Betrag als in der Schweiz. In Frankreich z. B. ist das Verhältnis für das Jahr 1921 so, dass 56 % Verbrauchssteuern 44 % Besitzsteuern entgegenstehen.

Seit dem Jahre 1913 haben die schweizerischen Steuerpflichtigen 3 Milliarden 800 Millionen an Steuern entrichtet, wovon 3 Milliarden auf direkte Steuern und nur etwa 800 Millionen auf Verbrauchssteuern entfallen.

Dazu kommt, dass auch Vermögens- und Einkommenssteuern notwendigerweise nicht ausschliesslich von den direkt Betroffenen getragen, sondern in weitgehendem Masse abgewälzt werden. Unternehmungen jeder Art müssen ihre Steuern decken, mit höhern Unkosten rechnen und daher die Produktion, oder wenn es sich um Handelsunternehmungen und namentlich um die Warenvermittlung handelt, die Konsumpreise belasten. Selbst bei Festsetzung der Besoldungen der öffentlichen Beamten spielen bekanntlich die Steuern eine Rolle, und ihre Höhe wird für das Mass der verlangten Besoldungszuschläge ins Feld geführt. Auch die Vermögens- und Einkommenssteuer, sei sie abgestuft wie sie wolle, trifft also nicht nur die Wohlhabenden und Reichen, die übrigens in unserm Lande durch alle möglichen Abgaben so belastet sind, dass eine Steuervermehrung

*) Von der Kriegssteuer ist nur die I. Rate in Rechnung gestellt; die Vorauszahlungen auf die spätern Raten sind nicht berücksichtigt.

**) Schätzungen.

bedauerliche wirtschaftliche Konsequenzen und die Abwanderung des Kapitals zur Folge haben müsste. Über andere Finanzquellen wollen wir uns an dieser Stelle nicht auslassen, mir müssten bloss Gesagtes wiederholen. Wir verweisen auf die Botschaft zum Voranschlag für das Jahr 1923 und auf die Ausführungen, die wir in andern Berichten an die Bundesversammlung über die Finanzlage der Eidgenossenschaft und die Vermehrung der Einnahmen gemacht haben. Aus alledem ergibt sich, dass selbst wenn die Zolleinnahmen in ihrer heutigen Höhe erhalten werden und zufolge einer Besserung der wirtschaftlichen Gesamtlage sogar noch steigen würden, die grösste Schwierigkeit besteht, das Gleichgewicht in unsern Finanzen herzustellen. Ein solcher Ausgleich wird aber vollends unmöglich, wenn die gegenwärtigen Zölle angetastet werden. Es kann ja sein, ja es ist sogar zu erwarten und zu fürchten, dass im Falle der Annahme der Zollinitiative falsche Propheten erstehen und von neuem eine finanzielle Abenteurerpolitik empfehlen würden, wie sie anlässlich der Vermögensabgabe vom 3. Dezember vom Schweizervolk mit Wucht abgelehnt worden ist. Vor solchen Wiederholungen, deren Versuch schon grossen Schaden anrichtet, muss das Land ein für allemal bewahrt bleiben. Auch deshalb ist die Initiative zu verwerfen. Die wirtschaftlichen und finanziellen Erwägungen lassen sich, wie so oft, auch hier nicht trennen. Sie fordern mit dem gleichen Ernste und mit der gleichen Wucht die Ablehnung der Initiative, die wirtschaftlich und finanziell für die Schweiz vom Verderblichsten wäre, was je vorgeschlagen worden ist. Durch die Annahme würde die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, die Tuberkulosenfürsorge und jeder weitere Ausbau unserer Sozialgesetzgebung endgültig begraben. Ein Staat, dessen finanzielle Existenz bedroht ist, dessen Einnahmen kaum mehr zur Bestreitung der Hälfte der Ausgaben ausreichen, ist selbstverständlich nicht in der Lage, neue soziale Werke ins Leben zu rufen und bestehende auszubauen. Überdies könnten Rückwirkungen auf das Ausmass der Besoldungen der Beamten und Angestellten des Bundes nicht ausbleiben. Es müssten unverzüglich starke, in den gegenwärtigen Kosten der Lebenshaltung nicht begründete Reduktionen vorgenommen werden. Kurz, der Bund wäre gezwungen, Ersparnisse einzuführen, die einen sozialen Rückschritt bedeuten würden.

Man wird uns vielleicht einwenden, auf dem vorgesehenen Wege können neue, dem Volkswillen entsprechende Erlasse ge-

schaffen werden, die einen Teil der Inkonvenienzen beheben und dem Bunde auch wieder vermehrte Einnahmen sichern würden. Wir glauben nicht daran. Der ausgesprochene Zweck und der gewollte Effekt, den die Initianten anstreben, ist, eine ganz andere Zollpolitik einzuführen, als sie bisher befolgt wurde. Man bekämpft sowohl die kleinen fiskalischen Ansätze wie die bescheidenen wirtschaftlichen Schutzzölle und proklamiert ein System des sogenannten Freihandels, das mit keinen oder ganz minimen Eingangsgebühren in der Schweiz inauguriert werden soll. Wer also die finanziellen und mit ihnen die wirtschaftlichen Folgen, wie wir sie geschildert haben, vom Lande abhalten will, muss der Initiative entgegentreten und darf sich nicht auf allfällige spätere Korrekturen verlassen.

VII.

Zollpolitik und Volksrechte.

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass es uns ferne liegt, in der Zollgesetzgebung die Volksrechte auf die Seite zu schieben. Nur die ausserordentlichen Verhältnisse, denen in der Nachkriegszeit begegnet, und die grosse Eile, mit der gehandelt werden musste, haben uns dazu bewegen können, die Ermächtigung zur Aufstellung eines vorläufigen Zolltarifes einzuholen und von den uns verliehenen Befugnissen Gebrauch zu machen. Es ist unser lebhaftes Bestreben und unser dringender Wunsch, dass der gegenwärtige Gebrauchstarif möglichst rasch durch einen neuen gesetzlichen Tarif abgelöst werde. Wir glauben aber, dass für die Volksrechte in der Zollgesetzgebung die ordentlichen Bestimmungen der Verfassung anzuwenden seien und dass es verfehlt wäre, für diese Materie ein ausserordentliches Recht zu schaffen. Nach der gegenwärtigen Verfassung sind die Vorschriften über das Zollwesen, ohne dass etwas Besonderes gesagt wäre, auf dem Wege der Gesetzgebung zu schaffen. Dringliche Bundesbeschlüsse sind allerdings, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen, nicht ausgeschlossen, und die Übertragung gewisser Kompetenzen an Bundesversammlung und Bundesrat ist zulässig. Der Initiativvorschlag bestimmt nun vorerst positiv, dass die Festsetzung der Eingangs- und Ausgangsgebühren auf dem Wege der Bundesgesetzgebung erfolge, sodann negativ, dass dringliche, dem Referendum entzogene Bundesbeschlüsse unzulässig seien, und endlich ordnet er den Weg für ausserordentliche Massnahmen, der aber wiederum schliesslich zum Referendum führt. Über diese drei Punkte und ihre Konsequenzen gestatten wir uns noch einige Ausführungen.

Die Bestimmung, wonach die Festsetzung der Eingangs- und Ausgangsgebühren durch die Bundesgesetzgebung erfolgt, lautet ganz allgemein. Sie geht nicht etwa dahin, dass nur die Höchstbeträge der Eingangs- und Ausgangsgebühren auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu bestimmen seien und dass unter irgendwelchen Voraussetzungen Reduktionen auf einem andern Weg eingeführt werden dürfen. Nein, die Eingangs- und Ausgangsgebühren, und zwar die zu bezahlenden Zölle, sollen von der Bundesgesetzgebung festgestellt werden. Nach dieser ausdrücklichen Verfassungsbestimmung darf, zumal als nachher die Anwendung des Bundesbeschlusses ohne Referendumsvorbehalt noch besonders verboten ist, auch durch das Gesetz keinerlei Delegation an irgendeine andere Instanz, z. B. die Bundesversammlung oder den Bundesrat, stattfinden. Denn sonst würde ja die Kontrolle und eventuelle Mitwirkung des Volkes, die durch die Initiative dem Volke gesichert werden soll, umgangen. Der Bürger hat das Recht darauf, dass die Gebühren auf dem Wege der Gesetzgebung, also durch einen Erlass mit Referendumsvorbehalt, festgesetzt werden. Dieses Recht besteht aber nicht nur für den, der sich dagegen schützen will, dass auf einem andern Wege nicht erhöhte Zölle eingeführt werden, sondern auch für den andern, der Zölle in einer gewissen Höhe wünscht und nicht zugibt, dass die Ansätze anders als auf dem Wege der Gesetzgebung reduziert werden. Die Folgerungen, die aus dieser absoluten Bestimmung gezogen werden müssen, sind sehr wichtige.

Es wird in Zukunft nicht mehr möglich sein, Bestimmungen wie die des Artikels 4 des gegenwärtigen Zolltarifgesetzes aufzustellen, wonach der Bundesrat unter gewissen Voraussetzungen, speziell zur Abwehr gegen ausländische Massregeln, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung Zollerhöhungen aussprechen oder im Falle der Teuerung Zollerlässungen zulassen konnte. Solche Beschlüsse würden offenbar auf den Weg gewiesen, den der Initiativvorschlag speziell bezeichnet, und müssten vom Bundesrat erlassen, von der Bundesversammlung genehmigt und schliesslich dem Referendum unterstellt werden. Über die bedenklichen Folgen eines solchen Rechtszustandes brauchen wir kein Wort zu verlieren. Es genügt an die Lage zu denken, die entstände, wenn Abwehrmassregeln, die der Bundesrat und die Bundesversammlung für nötig halten, vom Volke aus irgendeinem Grunde, z. B. deshalb, weil die bezüglichen Verhältnisse vom Referendumsbürger nicht genügend gewürdigt werden können, nicht genehmigt würden. So würde die Tätigkeit der Behörde gelähmt, und die Schweiz selbst würde zum Spielball der ausländischen Wirt-

schaftspolitik. Noch viel tiefgreifender aber wäre eine andere Folge.

Die Schweiz wäre auch nicht mehr in der Lage, Handelsverträge abzuschliessen, ohne dass diese dem Referendum unterstellt würden. Als seinerzeit die Staatsvertragsinitiative ins Volk geworfen wurde, sah man ausdrücklich vor, dass Staatsverträge, die nicht länger als 15 Jahre dauern, von der Bundesversammlung endgültig ratifiziert werden können. Dabei war die Erwägung massgebend, dass es nicht möglich wäre, den Referendumsvorbehalt speziell für die Handelsverträge einzuführen. Die Zollinitiative würde nun den Abschluss von Handelsverträgen ohne Referendumsvorbehalt verunmöglichen und die Bundesversammlung nötigen, diese direkt oder indirekt dem Referendum zu unterstellen. Bekanntlich lässt sich der Inhalt von Handelsverträgen in der Hauptsache dahin präzisieren, dass die kontrahierenden Staaten sich beidseitig in Abweichung von den geltenden Zolltarifgesetzen gewisse Vergünstigungen gewähren und sich verpflichten, die so festgesetzten Zölle auf eine bestimmte Zeit nicht zu erhöhen. Art. 1 unseres Zolltarifgesetzes von 1902 sieht denn auch ausdrücklich vor, dass Ausnahmen von den gesetzlich festgelegten Zöllen durch Verträge eingeführt werden können. Eine solche Gesetzesbestimmung wäre angesichts des vorgeschlagenen Verfassungsartikels nichtig, weil dieser ausdrücklich vorschreibt, dass Eingangs- und Ausgangsgebühren durch die Bundesgesetzgebung festgesetzt werden. Die Schweiz wäre angesichts dieser ausdrücklichen Bestimmung nicht mehr in der Lage, auf dem Wege eines blossen Beschlusses der Bundesversammlung, ohne Referendumsvorbehalt, die gesetzlich festgelegten Zölle zu reduzieren. Es müssten jeweilen, um den Abschluss eines Handelsvertrages zu ermöglichen, die Ansätze des Zolltarifes dem Inhalt der internationalen Übereinkunft angepasst werden. Diese Folgerung, so bedauerlich sie sein mag, drängt sich angesichts des Wortlautes des Verfassungsartikels auf, selbst wenn die Initianten sie nicht gewollt hätten. Denn der neue Verfassungsartikel regelt das Verfahren in einer speziellen Materie und hebt als späteres Gesetz die frühern allgemeinen Vorschriften auf, soweit sie ihm entgegenstehen.

Die Unterstellung von Handelsverträgen, langfristiger und kurzfristiger, wichtiger und unwichtiger, unter das Referendum wäre mit grossen Gefahren verbunden und würde die Schweiz tatsächlich vertragsunfähig machen. Grosse Inkonvenienzen würden bereits aus dem Zeitverluste entstehen. Die neunzigtägige Referendumsfrist mit einer allfälligen Volksabstimmung, die sehr oft

auch erst 3 Monate oder je nach Umständen noch später erfolgen kann, würde eine Verzögerung bedeuten, die schon höchst unliebsame Folgen haben könnte. Kurzfristige oder jederzeit kündbare Verträge speziell sind ihrer Natur nach auch berufen, rasch in Kraft zu treten. Aber selbst für langfristige wäre der Zeitverlust höchst bedenklich, weil inzwischen der alte, oft unbefriedigende Zustand weiter dauern müsste.

Handelsverträge sind bestimmt, einen Ausgleich der Interessen mit dem Auslande und sehr oft auch im Inlande herbeizuführen. Der Ausweg kann vielleicht nicht immer zur augenblicklichen Befriedigung aller gefunden werden, sich aber trotzdem später bewähren. Die Verträge regeln auch oft Dinge, die der einzelne Stimmfähige, ohne dass wir ihm zu nahe treten wollten, unmöglich überblicken kann, und es spielen endlich oft Erwägungen mit, die ohne Schaden nicht in einem Referendumsfeldzuge dargelegt werden können. Ferner aber schüfe die Einführung des Referendums zweifellos ein Element der Unsicherheit für die endgültige Entscheidung, und es könnte sehr leicht passieren, dass selbst gute Handelsverträge Missverständnissen oder Interessengegensätzen zum Opfer fallen würden. Solche Vorkommnisse aber würden künftige Verhandlungen über Handelsverträge sehr ungünstig beeinflussen, weil die Staaten allgemein nur dann wirklich ihre letzten Konzessionen zu machen sich entschliessen, wenn sie darauf rechnen können, dass die von den Regierungen getroffenen Lösungen auch wirklich endgültige sind und die Billigung der zur Ratifikation berufenen Instanzen finden. Der Abschluss von Handelsverträgen gleicht einem Geschäft, das zwischen zwei Staaten abgeschlossen wird. Nur der bekommt bei solchen Gelegenheiten erträgliche und annehmbare Bedingungen, der auch seinerseits rasch und endgültig handeln und sich entschliessen kann.

Die Möglichkeit einer Volksabstimmung ist eine bedeutende Minderung der Entschlussfähigkeit und der Handlungsfähigkeit des Staates und müsste auch unter diesem Gesichtspunkte zu den bedenklichsten Konsequenzen führen. Neben allen diesen Gründen spricht auch noch die Zahl der abzuschliessenden Handelsverträge gegen die Zulässigkeit des Referendums. Dieses qualifiziert sich als eine Institution, die im internen Leben unseres Staates heilsame Wirkungen hat, für internationale Geschäfte aber eignet sie sich auch deshalb nicht, weil ein solches System vom Auslande nicht verstanden wird und deshalb die Verhandlungen zu erschweren geeignet ist.

Die Schweiz muss gerade vom Abschluss von Handelsverträgen eine Besserung ihrer wirtschaftlichen Lage erwarten. Sie muss daher alles tun, was geeignet ist, das Zustandekommen solcher Vereinbarungen zu erleichtern und alles meiden, was vermehrte Schwierigkeiten schaffen kann. Die Zollinitiative entzieht den Verhandlungen mit dem Auslande durch die Aufhebung des den Verhältnissen angepassten Gebrauchstarifes die Grundlage und macht die Schweiz wehrlos. Sie will uns überdies konstitutionelle Formen aufzwingen, welche Vertragsunterhandlungen verunmöglichen oder zur Unfruchtbarkeit verurteilen.

Der weitere Zusatz, den das Initiativbegehren enthält, „dringliche Bundesbeschlüsse unter Ausschluss des Referendums sind unzulässig“, verbietet eigentlich nur noch das Gegenteil von dem, was positiv schon geboten ist und präzisiert zugleich noch besonders die Entscheidung in einer der möglichen Eventualitäten. Sie sanktioniert für die Materie der Zollgesetzgebung ausdrücklich einen Ausnahmezustand. Gegen diese Neuerung sprechen neben den Erwägungen, die wir bereits gegen das Referendum für Handelsverträge vorgebracht haben, noch andere gewichtige Gründe.

Die Bestimmung unserer Verfassung, wonach in dringenden Fällen Vorschriften nicht nur auf dem Wege des Gesetzes, sondern auch auf dem Wege des dringlichen, dem Referendum entzogenen Bundesbeschlusses geschaffen werden können, ist ein in unserer Demokratie notwendiges Ventil. Gerade wenn man das Volk in möglichst weitgehender Art und Weise bei der Gesetzgebung mitsprechen lassen will, wie dies bei uns der Fall ist, so muss daneben nach der Verfassung die Möglichkeit bestehen, in einzelnen Fällen, die als dringlich bezeichnet werden, von dieser Regel abzuweichen. Das Bedürfnis für eine solche rechtliche Institution liegt auf der Hand. Die Verhältnisse sind stärker als der Wille der Menschen, und es gibt nun eben, und zumal im Leben eines Staates, der eine internationale Existenz hat, wie es für den Bund zutrifft, während die Kantone eigentlich nur von innenpolitischer Bedeutung sind, Fälle, in denen aus zeitlichen oder materiellen Gründen die Volksbefragung unmöglich ist. ■■

Die Bundesversammlung war dann auch speziell im Laufe der Kriegs- und Nachkriegszeit genötigt, in weitgehendem Masse von dem Mittel des dringlichen Bundesbeschlusses Gebrauch zu machen, von dem Beschlusse über die ausserordentlichen Vollmachten beginnend bis zu den sich regelmässig wiederholenden Beschlüssen über die Teuerungszulagen und ähnlichen Dingen.

Der Initiativvorschlag macht nun den Versuch, auf einem Gebiete, nämlich dem der Zollgesetzgebung, ganz ausnahmsweise den dringlichen Bundesbeschluss auszuschalten und seine Anwendung zu verbieten. Der Zweck des Vorschlages geht dahin, zu verhindern, dass die Bundesversammlung, und mit ihrer Vollmacht ausgerüstet der Bundesrat Zölle statuieren, die gewissen Volkskreisen zu hoch und als eine vermeintliche Begünstigung anderer erscheinen. Einzelne Bevölkerungskreise wollen also ändern die Gleichberechtigung vor der Verfassung nehmen und gerade dort, wo es ihnen passt, den Interessen anderer Volksteile einen Riegel vorschieben. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Unternehmen, wenn es gelänge, sofort Nachahmung finden würde. Eine andere Initiative, von andern Kreisen ausgehend, würde vielleicht die Anwendung des dringlichen Bundesbeschlusses auf andern Gebieten ausschalten, dort wo dessen Anwendung andern Wirtschaftsgruppen dienen könnte. Auf diese Weise kämen wir, verfassungsrechtlich genommen, in vollständig unhaltbare Verhältnisse hinein, und wir würden einen Kampf der Parteien und der wirtschaftlichen Interessengruppen entfachen, der unser ganzes öffentliches Leben vergiften müsste.

Auf keinem Gebiete und wohl zu keiner Zeit könnte die Institution des dringlichen Bundesbeschlusses als notwendiger bezeichnet werden, als auf dem Gebiete der Zollgesetzgebung und dies besonders in der heutigen Zeit. Gerade in Fällen, die in die internationalen Beziehungen hinüberspielen und in Dingen, in denen sich die Lösung nach Vorgängen im Auslande oft je nach den dortigen Massregeln, die in rascher Folge eintreten können, richtet, ist es speziell notwendig, die Schweiz zu befähigen, in kurzer Zeit und in nützlicher Frist den Landesinteressen entsprechend zu handeln. So wäre es beispielsweise schon in normalen Zeiten vollständig undenkbar, auf Massregeln, die ausländische Staaten im Gebiete der Zollgesetzgebung und der Handelspolitik treffen, und die, sei es durch Regierungsbeschluss, sei es durch den Entscheid ihrer Parlamente, rasch und endgültig getroffen werden, auf dem Wege unserer Gesetzgebung zu antworten. Die Beratung durch zwei Kammern, eine neunzigstägige Referendumsfrist und schliesslich noch die ganze Ungewissheit der Lösung besonders in Materien, die vielleicht nur Gegenden oder Interessentengruppen betreffen oder aber die Interessengegensätze im Lande auf den Plan rufen, machen dies unmöglich. Besonders schwer müssten indessen die Konsequenzen sein, wenn rasche und endgültige Entschliessungen heute verunmöglicht würden, in einer Zeit, in der jeder Tag neue Situationen bringen kann,

wo alles ungewiss ist und alles sich im Flusse befindet, wo es immer gilt, sich der augenblicklichen Lage anzupassen.

Alles, was wir soeben gegen den Ausschluss des dringlichen Bundesbeschlusses gesagt haben, spricht auch gegen die Institution, welche die Initianten im weitem Texte des Art. 29 einführen möchten. Sie geben zu, dass im Gebiete der Zollgesetzgebung ausserordentliche Situationen sich bieten können, in denen rasch gehandelt werden muss. Deshalb wollen sie den Bundesrat ermächtigen, provisorische Massregeln zu treffen, die indessen dahinfallen, wenn sie innert drei Monaten nicht von der Bundesversammlung genehmigt sind. Die Ratifikation könnte aber nur unter Referendumsvorbehalt geschehen. Ist durch dieses Verfahren, scheinbar wenigstens, die Inkonvenienz vermieden, dass nicht sofort eingeschritten werden kann, so bleibt doch die unzulässige und verhängnisvolle Unsicherheit bestehen, bis schliesslich die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen oder die Volksabstimmung bejahend ausgefallen ist. Innert dieser Frist, die je nach Umständen 6—12 Monate betragen kann, hat die Vorschrift, speziell im Verhältnis zum Auslande, keine Autorität. Sie ist immer noch in der Schwebe, und ausserhalb unserer Grenze würde man offenbar oft damit rechnen, dass die Schweizer selbst ihren Behörden die Waffen entwunden werden, deren diese sich sollten bedienen können.

Dazu tritt aber das andere. Solche Vorschriften, die durch ausserordentliche Verhältnisse hervorgerufen werden, müssen, je nach Umständen, rasch abgeändert werden können. Die Ereignisse können die getroffenen Entscheidungen überholen, und im Zeitpunkte der Referendumsabstimmung sollte vielleicht schon längst wieder ein anderer Beschluss gefasst werden. Jeder dieser Beschlüsse aber müsste den gleichen Weg passieren und würde erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, bis er definitiv geworden ist. Logischerweise müsste aber wohl auch wieder die Aufhebung auf dem gleichen Wege vor sich gehen. So kämen wir in wirtschaftlich rasch wechselnden Zeiten aus der Unsicherheit und, je nach Umständen, aus einer Reihe von Volksentscheiden gar nicht heraus. Darunter würden aber die Landesinteressen und damit auch die wahren Interessen der Demokratie schwer leiden.

Die praktische Möglichkeit, ausserordentlichen Verhältnissen durch autonome Massregeln rasch die Spitze bieten zu können, muss nach wie vor den Behörden anvertraut bleiben. Dies ist wegen der Dringlichkeit der Entscheidung notwendig, aber auch noch dadurch gerechtfertigt, dass es sich nicht um allgemeine

Vorschriften, sondern oft um verhältnismässig nicht sehr wichtige und namentlich vorübergehende Entscheidungen handelt.

Die richtige Lösung ist offenbar die, welche bisher schon durchaus im Rahmen der Verfassung getroffen worden ist. Durch Bundesgesetz soll, wie es durch den Art. 4 des derzeitigen Zolltarifgesetzes geschehen ist, dem Bundesrat die Kompetenz übertragen werden, ausserordentlichen Verhältnissen entgegenzutreten, immerhin mit der Auflage, dass die von ihm getroffenen Massregeln der Genehmigung des Parlamentes unterstehen. So wurde es bis jetzt gehalten, ohne dass sich Inkonvenienzen eingestellt oder sich jemand gegen dieses Verfahren aufgelehnt hätte. Der von den Initianten vorgeschlagene Verfassungsartikel würde aber, wie wir bereits hervorhoben, eine solche unseres Erachtens einzig richtige Lösung ausschliessen, weil er ausdrücklich bestimmt, dass Eingangs- und Ausgangsgebühren von der Bundesgesetzgebung festgesetzt werden und weil er andere Wege, solche aufzustellen, ausschliessen will.

VIII.

Schluss.

Die Initiative betitelt sich als eine solche für die Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage. Sie präsentiert sich im unschuldigen Gewande demokratischer Forderungen, denen, wie die Initianten wissen, das Schweizervolk zugänglich ist. Mögen auch viele Freunde des Volksbegehrens hauptsächlich darauf ausgehen, ein absolutes Mitspracherecht des Volkes bei der Festsetzung von Zöllen zu schaffen, so darf doch die Form nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei der Mehrzahl der Befürworter der Initiative weniger um die Wahrung der Volksrechte, als um die Richtung unserer Zollpolitik handelt. Man bekämpft den bescheidenen Schutz, den wir unserer Produktion angedeihen lassen, und möchte die Zolleinnahmen des Bundes beschneiden. Man schreckt nicht davor zurück, wie wir gezeigt haben, in dem konsequent bis zum Ende durchgeführten Mitspracherecht des Volkes ein gewaltiges Hindernis für unsere Handelspolitik zu schaffen, indem es dadurch unmöglich gemacht wird, sei es durch dringliche autonome Erlasse, sei es durch Handelsverträge, unsere Interessen gegenüber dem Auslande wahrzunehmen.

Das wahre Interesse der Demokratie erfordert, dass sie sich am richtigen Orte, dort wo ihre äussersten Konsequenzen ohne Schädigung der höchsten Landesinteressen nicht gezogen werden

können, Beschränkung auferlege. Wir sind überzeugt, dass das Schweizervolk diese Wahrheit erkennt und in seinem eigenen und des Landes Interesse auf das Scheingeschenk besonderer Volksrechte im Zollwesen verzichtet. Bundesrat und Bundesversammlung dagegen werden durch eine tunlichst rasche Anhandnahme eines neuen Zolltarifgesetzes dem Volke Gelegenheit geben, sich baldmöglichst über die einzuschlagende Zollpolitik auszusprechen.

Die Annahme der Initiative würde, wie wir gezeigt haben, unsere Volkswirtschaft in das Chaos stürzen, den Zusammenbruch ganzer Produktionszweige und eine gewaltige Ausdehnung der Arbeitslosigkeit zur Folge haben. Die Finanzkraft des Staates würde geschwächt, sein Kredit untergraben, die Möglichkeit, für soziale Werke neue Aufwendungen zu machen oder auch nur die bisherigen aufrechtzuerhalten, wäre ausgeschlossen. Es erscheint daher unverständlich, wie gerade diejenigen Kreise, die eine tatkräftige Sozialpolitik des Bundes befürworten und sich gewohnt sind, von ihm auf allen Gebieten Unterstützung und Beiträge zu verlangen, sich an die Spitze der Bewegung für das Volksbegehren gestellt haben. Besonders auffallend ist es, dass Beamte und Angestellte des Bundes durch ihre Mithilfe ihren Brotherrn finanziell ruinieren möchten und so gegen ihre eigensten Interessen handeln. Wir zweifeln nicht daran, dass die Grosszahl der Befürworter und Freunde der Initiative in guten Treuen handeln. Allein dann müssen sie sich allerdings sagen lassen, dass sie in schweren, fast unbegreiflichen Irrtümern befangen sind. Manche würden wohl auch heute, nachdem die Dauer der Krise sich verlängert und die finanzielle Lage des Staates immer schlimmer wird, der Initiative ihre Unterstützung nicht mehr leihen. Neben irrthümlichen Erwägungen wirtschaftlicher Natur sind es aber auch politische Gründe, die das Volksbegehren entstehen lassen. Gewisse Kreise wollen die Unzufriedenheit grosser Volksteile gegen den Staat für die Zwecke ihrer Propaganda benützen, sie an sich ziehen und die Schwierigkeiten, unter denen die Eidgenossenschaft wie jeder andere Staat in der heutigen Krisis leidet, vermehren, um so ihre politischen und sozialen Ziele eher zu erreichen. In den Reihen derer, die aus diesen Beweggründen handeln, finden wir die Urheber der Initiative über die Vermögensabgabe, der das Schweizervolk vor wenigen Wochen mit einem wuchtigen Schlage das verdiente Ende bereitet hat.

Springt die Bedeutung der Zollinitiative für den Fernerstehenden auf den ersten Blick vielleicht weniger in die Augen

als dies für die Abstimmungsvorlage vom 3. Dezember 1922 der Fall war, so darf man sich nicht verhehlen, dass wir es auch hier mit einem politischen, teils aus Missverständnissen, teils leider auch aus andern Gründen unterstützten Angriff auf unser Staatswesen zu tun haben. Auch hier wird das ganze Problem der eidgenössischen Finanzen und der Verhältnisse von Bund und Kantonen aufgerollt. Das Schweizervolk wird die wahren Interessen des Landes über die Scheindemokratie stellen und der Solidarität aller Volkskreise eingedenk bereit sein, der Eidgenossenschaft die finanziellen Mittel zu lassen, deren sie in den Wirren der heutigen Zeit weniger als je entbehren kann.

Wir empfehlen Ihnen aus voller Überzeugung, die Initiative der Abstimmung des Volkes und der Stände mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten und daher dem beigedruckten Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Bern, den 28. Dezember 1922.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Dr. Haab.

Der Bundeskanzler:

Steiger.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

über

das Volksbegehren für die Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage (Art. 29 der Bundesverfassung).

Die Bundesversammlung

der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht des Volksbegehrens über die Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage (Art. 29 der Bundesverfassung) und eines Berichtes des Bundesrates vom

gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

I.

Es wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet das Volksbegehren über die Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage (Art. 29 der Bundesverfassung), das lautet wie folgt:

„Art. 29 der Bundesverfassung erhält folgende Fassung:

Bei Erhebung der Zölle müssen folgende Grundsätze beachtet werden:

1. Eingangsgebühren: *a.* Lebensmittel und andere zum nötigen Lebensbedarf erforderliche Gegenstände sind möglichst gering zu taxieren; *b.* ebenso die für die Industrie und Landwirtschaft erforderlichen Stoffe; *c.* die Gegenstände des Luxus unterliegen den höchsten Taxen. Diese Grundsätze sind, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch bei der Abschliessung von Handelsverträgen mit dem Auslande zu befolgen.

2. Allfällige Ausgangsgebühren sind möglichst mässig festzusetzen.

3. Durch die Zollgesetzgebung sind zur Sicherung des Grenz- und Marktverkehrs geeignete Bestimmungen zu treffen. Die Festsetzung der Eingangs- und Ausgangsgebühren erfolgt auf dem Wege der Bundesgesetzgebung. Dringliche Beschlüsse unter Abschluss des Referendums sind hierbei nicht zulässig. Dem Bunde bleibt immerhin das Recht vorbehalten, unter ausserordentlichen Umständen in Abweichung von vorstehenden Bestimmungen vorübergehend besondere Massnahmen zu treffen. Solche Massnahmen können vom Bundesrate erlassen und vorläufig in Kraft gesetzt werden, sind jedoch der Bundesversammlung sofort, oder wenn sie nicht versammelt ist, bei ihrem nächsten Zusammentritt zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten. Werden die Massnahmen nicht innert drei Monaten seit ihrem Erlass genehmigt, so hat sie der Bundesrat sofort ausser Kraft zu setzen. Die Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgt in der Form eines nicht dringlichen Bundesbeschlusses. Wird ein solcher Bundesbeschluss in einer allfälligen Volksabstimmung verworfen, so hat der Bundesrat die besonderen Massnahmen beförderlich, spätestens innert drei Monaten nach dem ablehnenden Volksentscheid aufzuheben.

Art. 89, Absatz 2, erhält folgenden Zusatz: „Die in Artikel 29 vorgesehenen Bundesbeschlüsse dürfen nicht als dringlich erklärt werden.“

Übergangsbestimmungen zu Art. 29. Der dringliche Bundesbeschluss vom 18. Februar 1921 betreffend vorläufige Abänderung des Zolltarifes, ebenso der auf Grund dieses Bundesbeschlusses abgeänderte Gebrauchstarif (Bundesratsbeschluss vom 8. Juni 1921) werden aufgehoben. Der abgeänderte Gebrauchstarif vom 8. Juni 1921 ist beförderlich, spätestens auf den 90. Tag nach dem Tage der Volksabstimmung, ausser Kraft zu setzen.“

II.

Dem Volke und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

III.

Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Bundesbeschlusses beauftragt.



**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die
Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage (Art. 29 der Bundesverfassung). (Vom 28.
Dezember 1922.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1923
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1692
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.01.1923
Date	
Data	
Seite	76-126
Page	
Pagina	
Ref. No	10 028 583

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.