

1681

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Erlass eines Bundesbeschlusses über Abänderung von Art. 29, Ziffer III, des Gesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 (provisorische Zuteilung der Handelsabteilung zum Volkswirtschaftsdepartement).

(Vom 4. Dezember 1922.)

Durch Artikel 29, Ziffer III, des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 ist die Handelsabteilung vom ehemaligen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement abgetrennt und dem Politischen Departement zugeteilt worden.

Die Gründe, welche diese Massnahme rechtfertigten, sind in engem Zusammenhang mit denen, die zur Organisation eines Politischen Departements führten, das, unabhängig von der Bundespräsidentenschaft, eine ständige Leitung besitzt und das, entsprechend den andern Departementen, um den Ausdruck der Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Jahre 1910 zu gebrauchen, „einem Departementschef des Auswärtigen und des Handels“ zugeteilt ist.

Vom Momente an, wo der jährliche Wechsel der Präsidentenschaft nicht mehr die Leitung des Politischen Departements berührte, war es möglich, die Kompetenzen des letztern zu erweitern und ihm alle Geschäfte zu übertragen, die, der Natur der Sache nach, ihm zuzuteilen waren. In volkswirtschaftlicher Hinsicht unterschied das Gesetz von 1914 zwischen dem Schutz der schweizerischen Interessen im Auslande und im Inlande. Wenn der Schutz dieser letztern dem Volkswirtschaftsdepartement, Nachfolger des frühern Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartements, anvertraut wurde, so gestattete die Beständigkeit der Leitung des Politischen Departements, die nun durch Gesetz gesichert war, eine vollständige Reorganisation durchzuführen und diesem Departement auch die Handelsangelegenheiten zuzuteilen, indem sie auch unsere

auswärtigen Beziehungen betreffen. Der enge Zusammenhang zwischen den politischen und den Handelsinteressen unseres Landes im Auslande besteht, war nicht zu verkennen. Alle diejenigen, welche sich auch nur während kurzer Zeit mit den Angelegenheiten unserer diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Auslande zu befassen hatten, konnten feststellen, welche Wichtigkeit dem Schutz unserer Handelsinteressen bei der Tätigkeit unserer auswärtigen Vertretungen beigemessen wird. Ihren Handelsrapporten kommt nicht weniger Bedeutung zu als den politischen Berichten, die sie zu erstatten haben, und es wurde nie unterlassen, ihnen zu empfehlen, dass eine ihrer unmittelbarsten und ständigsten Aufgaben das Studium der wirtschaftlichen Lage des Landes sei, in dem sie ihre Tätigkeit ausüben, ferner die Prüfung der Konkurrenzbedingungen und aller Massnahmen, welche den Export der Schweiz begünstigen können. Die Entwicklung der Handelsbeziehungen zum Ausland ist eine langwierige Arbeit, die nur mit Erfolg von einem Departementschef unternommen werden kann, der mehrere Jahre für die Erfüllung seiner Aufgabe zur Verfügung hat.

Art. 18 des Gesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, der bestimmt, dass der Bundespräsident das Departement leitet, das ihm übertragen ist, und Art. 26 des gleichen Gesetzes, der vorsieht, dass der Bundesrat zu Beginn der Amtsperiode und nach Ersatzwahlen die Departemente auf seine Mitglieder verteile, haben deshalb gestattet, eine zweckmässige Verteilung der wirtschaftlichen Angelegenheiten zwischen zwei Departementen vorzunehmen, nämlich dem Politischen Departement und dem Volkswirtschaftsdepartement. Dieses Ergebnis musste beinahe notwendigerweise in Frage gestellt werden durch jeden Eingriff in die ständige Leitung des Politischen Departements. Die Ereignisse waren dazu angetan, den Beweis dafür zu liefern.

Auf Grund von Umständen, auf die zurückzukommen nicht angezeigt erscheint, hat der Bundesrat am 26. Juni 1917 einen Beschluss angenommen, dessen ersten beide Artikel folgenden Wortlaut haben:

„Art. 1. Der Bundespräsident ist als solcher Vorsteher des Politischen Departements. Der Bundesrat verteilt alljährlich die übrigen Departemente unter seine Mitglieder.

Für die Zeit bis Ende 1917 kann der Bundesrat einem Mitgliede, das nicht Bundespräsident ist, die Leitung des Politischen Departements übertragen.

Art. 2. Die Handelsabteilung geht vom Politischen Departement an das Volkswirtschaftsdepartement über.“

Der Beschluss stützt sich auf die allgemeinen Vollmachten, die dem Bundesrat durch den Beschluss vom 3. August 1914 betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität eingeräumt worden waren. Er führte für einen gewissen Zeitraum das System des jährlichen Wechsels wieder ein, nach dem der Bundespräsident ipso jure auch Chef des Politischen Departements ist, wobei die Leitung dieses Departements durch den gleichen Bundesrat grundsätzlich auf ein Jahr beschränkt ist. Politische Erwägungen haben den Bundesrat veranlasst, vorübergehend mit dem System der Permanenz in der Leitung unserer auswärtigen Angelegenheiten zu brechen; es wurde als notwendig erachtet, sowohl unserem Lande als dem Auslande in gewissermassen offenkundiger Weise die Sicherheit zu geben, dass die Politik des Bundesrates gegenüber dem Auslande nicht diejenige des alleinigen und ständigen Chefs des Politischen Departements sein könne, sondern dass sie vielmehr jene der gesamten schweizerischen Regierung ist. Durch den gleichen Beschluss wurde die Handelsabteilung wiederum vom Politischen Departement abgetrennt; eine Ersatzwahl fand im Jahre 1917 statt, wodurch Herr Gustav Ador Mitglied des Bundesrates wurde. Dieser übernahm die Leitung des Politischen Departements bis zur nächsten Präsidentschaftswahl; es war offensichtlich, dass es sich nicht empfahl, ihm auch die Leitung der Handelsangelegenheiten für einen so kurzen Zeitraum zu übertragen; diese wurden vielmehr dem Volkswirtschaftsdepartement anvertraut, das sich bereits bis Ende 1914 damit beschäftigte. Diese Organisation blieb ohne Änderung bis zum Jahre 1920 bestehen, trotz des Bundesratsbeschlusses vom 16. Dezember 1918, der ebenfalls auf Grund der allgemeinen Vollmachten erlassen worden war und gestattete, während höchstens zwei einander folgenden Jahren die Leitung des Politischen Departements dem gleichen Bundesrate anzuvertrauen, ohne dass also die Präsidentschaft notwendigerweise mit der Leitung des genannten Departements verbunden sein musste; dieser Beschluss wurde gefasst in Anbetracht der für die Schweiz äusserst wichtigen aussenpolitischen Probleme, die sich nach Einstellung der Feindseligkeiten ergaben; Fragen von so grosser Tragweite wie die des Eintritts der Schweiz in den Völkerbund und des Fortbestandes der immerwährenden Neutralität unseres Landes in dieser Völkergemeinschaft erforderten eine so eingehende Bearbeitung, dass sie nur gesichert werden konnte durch eine modifizierte Handhabung des bisherigen Systems des jährlichen Wechsels.

* * *

Der Bundesrat war der Auffassung, dass es in Anbetracht der durch den Weltkrieg hervorgerufenen Erschütterungen angezeigt

sei, eine Übergangsordnung zu schaffen, bevor die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten erlassene Gesetzgebung vollständig aufgehoben werde und man zu dem Vorkriegszustand zurückkehren dürfe. Er nahm daher stets den Standpunkt ein, dass die auf Grund der Art. 3 und 4 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 erlassenen Verordnungen nicht insgesamt aufgehoben werden können, sondern dass dies vielmehr nur nach und nach geschehen sollte, insoweit als die Voraussetzungen verschwinden würden, welche jene notwendigerweise veranlasst hatten. Dieses Verhalten fand seinen Ausdruck in dem Bundesbeschluss vom 3. April 1919, der die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates beschränkte, sowie in demjenigen vom 19. Oktober 1921, der sie aufgehoben hat.

Der Bundesrat, von dem Bestreben geleitet, alle Massnahmen aufzuheben, deren Fortbestand nicht durch die Notwendigkeiten der Politik gefordert wurde, überzeugte sich davon, dass das System des jährlichen Wechsels in der Leitung des Politischen Departements, ein System, das sich auf die allgemeinen Vollmachten stützte, nicht mehr für die Sicherheit des Landes absolut erforderlich war; die Gründe, welche im Jahre 1914 den Gesetzgeber veranlasst hatten, eine ständige Leitung dieses Departements zu schaffen, hatten ihre volle Bedeutung wieder erlangt, um so mehr, als eine Delegation für die auswärtigen Angelegenheiten innerhalb des Bundesrates geschaffen worden war und dieser über alle wichtigen, unsere auswärtigen Beziehungen betreffenden Fragen auf dem laufenden gehalten wurde. Durch Beschluss vom 2. November 1920 setzte er daher die Art. 18 und 26 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung wieder in Kraft; es ergibt sich aus der Verbindung dieser beiden Artikel, dass eine Neuverteilung der Departemente unter die Mitglieder des Bundesrates nur entweder bei Beginn einer neuen Amtsperiode stattzufinden hat, d. h. alle drei Jahre (Art. 96, Bundesverfassung), oder nach Ersatzwahlen; infolgedessen ist der Bundespräsident nur dann zu gleicher Zeit Chef des Politischen Departements, wenn seine Ernennung zum Präsidenten mit der Leitung des Politischen Departements bereits zusammenfällt. Der Beschluss vom 2. November 1920 hat immerhin nicht in vollem Umfang den Zustand wiederhergestellt, wie er durch das Bundesgesetz vom 26. März 1914 geschaffen worden war; er ist nicht auf die Frage der Zuteilung der Handelsabteilung zurückgekommen, welche letztere dem Volkswirtschaftsdepartement zugeteilt blieb gemäss Art. 2 des Bundesratsbeschlusses vom 26. Juni 1917.

Es stellt sich nunmehr die Frage, ob die Rückkehr zum Grundsatz der ständigen Leitung des Politischen Departements nicht auch gleichzeitig die Rückkehr der Handelsabteilung zu diesem Departement im Gefolge haben muss. Dem Bundesrat, der beabsichtigte, demnächst eine Botschaft in dieser Hinsicht an die Bundesversammlung zu richten, kam die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zuvor, welche am 29. September 1922 folgendes Postulat annahm: „Der Bundesrat wird eingeladen, Bericht und Antrag zu hinterbringen, ob nicht Art. 29 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung betreffend die Organisation des Politischen Departements, wonach sich das Politische Departement aus den drei Abteilungen Auswärtiges, Innerpolitisches und Handel zusammensetzt, wiederherzustellen sei.“

Der Bundesrat hält den Zeitpunkt noch nicht für gekommen, um die Handelsabteilung ohne Nachteile wieder dem Politischen Departement zuteilen zu können. Er verkennt keineswegs die wichtigen Gründe, welche den schweizerischen Gesetzgeber veranlassen haben, dieses Departement in der Weise zu organisieren, wie dies im Gesetze vom 26. März 1914 der Fall war. Aber bei der heutigen Lage der Dinge spricht er sich für eine Lösung aus, welche provisorisch das Verbleiben der Handelsabteilung beim Volkswirtschaftsdepartement vorsieht. Im Laufe der Kriegsjahre hat sich naturgemäss durch die Vereinigung der Handelsabteilung mit dem Volkswirtschaftsdepartement eine intensive und enge Zusammenarbeit der verschiedenen Dienste dieses Departementes ergeben. Eine Menge staatlicher Massnahmen, die getroffen worden sind, erstreckten ihre Wirkung auf verschiedene Berufs- und Wirtschaftsgruppen und wirkten im Innern des Landes wie auf seine äusseren Beziehungen. Die Nachkriegszeit hat als Hauptaufgaben gebracht: die nationale Produktion zu schützen, den Export durch die Entwicklung der internationalen Handelsbeziehungen, speziell durch Handelsverträge, zu fördern und den Gründen und Folgen der Arbeitslosigkeit entgegenzutreten. Die Lage einer Industrie äussert sich speziell in ihrem Beschäftigungsgrad und dieser kommt zum Ausdruck in der mehr oder weniger intensiven Arbeitslosigkeit, die in einer Branche oder in einzelnen Betrieben besteht. Gewisse Massregeln, die sich auch auf den Aussenhandel beziehen, so insbesondere die Einfuhrbeschränkungen, andererseits die Unterstützung einzelner Produktionszweige, stehen in engstem Zusammenhang, ja sie schöpfen eigentlich ihre Berechtigung aus dem Stande der Arbeitslosigkeit.

Diese Massregeln bestehen heute noch, und es lässt sich mit Bestimmtheit nicht sagen, wie rasch sie abgebaut werden können. Dazu tritt, dass das Volkswirtschaftsdepartement sich seit einiger Zeit mit einer vollständigen Umarbeitung des Zolltarifes beschäftigt und die Neuorientierung unserer Handelsbeziehungen durch den Abschluss von Handelsverträgen bereits begonnen und zum Teil schon durchgeführt hat. Wir halten dafür, dass in diesem Stadium ein Auseinanderreissen von Diensten, die bisher unter dem gleichen Departementschef zusammen gearbeitet haben, nicht von gutem wäre und dass eine einheitliche Leitung der wirtschaftlichen Dienste notwendig sei. Diese Lösung rechtfertigt sich somit daher durch objektive Gründe, die vollständig unabhängig sind von jeder Erwägung persönlicher Natur.

Die Zuteilung der Handelsabteilung zum Volkswirtschaftsdepartement soll nach unserer Ansicht keinen endgültigen Charakter haben; es ist durchaus möglich, dass eine andere Lösung ins Auge gefasst werden kann, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen in der Schweiz und im Ausland wieder normal geworden sind; der Bundesrat wird der Bundesversammlung neue Vorschläge unterbreiten, sobald ihm der Moment gekommen erscheint, zum System des Gesetzes vom 26. März 1914 zurückzukehren. Die Zweckmässigkeit, einen gewissen Ausgleich zwischen der Arbeitslast der verschiedenen Departemente zu schaffen, wird dann vielleicht einen Grund zu einem solchen Vorgehen bilden. Das Volkswirtschaftsdepartement behandelt eine so grosse Zahl von Geschäften, dass wenigstens eine teilweise Entlastung zweckmässig erscheinen könnte, sobald die grossen internationalen Fragen, deren Bearbeitung infolge der Weltkrise dem Politischen Departement zufielen, ihre Lösung gefunden haben werden; die Handelsabteilung könnte dann wieder dem Politischen Departement zugeteilt werden, ohne dass daraus eine zu starke Belastung des betreffenden Departementschefs entstehen würde.

* * *

Um die vollständige Aufhebung der Massnahmen, die vom Bundesrat in Ausübung des Beschlusses vom 3. August 1914 erlassen worden waren, nach Möglichkeit zu beschleunigen, beabsichtigen wir immerhin, der Zuteilung der Handelsabteilung zum Volkswirtschaftsdepartement eine andere rechtliche Grundlage zu geben als die der allgemeinen Vollmachten. Zum Unterschied gegenüber dem früheren Rechtszustand gibt nun das Gesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung dem

Bundesrat nicht die Befugnis, die Kompetenzen der verschiedenen Departemente zu ändern. Während Art. 30 des Bundesbeschlusses vom 21. Augustmonat 1878 betreffend die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates sowie Art. 30 des Bundesbeschlusses vom 28. Juni 1895, der den vorgenannten Bundesbeschluss abänderte, dem Bundesrat gestattete, ausnahmsweise Änderungen an der administrativen Organisation der Departemente hinsichtlich gewisser Geschäfte unter Benachrichtigung der Bundesversammlung vorzunehmen, wurde diese Befugnis im Bundesgesetz vom 26. März 1914 nicht beibehalten. Das letztere gestattet in der Tat dem Bundesrat nicht, von sich aus die Verteilung der Kompetenzen unter die Departemente abzuändern und erkennt ihm nur das Recht zu, die Verteilung der Geschäfte unter den Abteilungen eines Departements vorzunehmen. Dies ergibt sich unzweifelhaft aus Art. 27 des Gesetzes vom 26. März 1914, der folgendermassen lautet:

„Art. 27. Zur Abänderung der durch dieses Gesetz bestimmten Verteilung der Geschäfte auf die Departemente bedarf es eines Beschlusses der Bundesversammlung.

Änderungen mit Bezug auf die Aufgaben der Dienstabteilungen innerhalb der Departemente ist der Bundesrat ermächtigt, von sich aus vorzunehmen.“

Art. 36 des Gesetzes vom 26. März 1914 ermächtigt den Bundesrat nur, von sich aus neue Abteilungen und neue Geschäfte unter die verschiedenen Departemente zu verteilen; dieser Artikel ist daher nicht anwendbar für die Übertragung einer bereits bestehenden Abteilung auf ein anderes Departement. Selbst eine vorübergehende Abänderung in der Verteilung der Kompetenzen der Departemente macht eine Beschlussfassung der Bundesversammlung notwendig.

Auf Grund dieser Erwägungen beantragen wir Ihnen, den beigeschlossenen Beschlussentwurf anzunehmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 4. Dezember 1922.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Dr. Haab.

Der Bundeskanzler:

Steiger.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

betreffend

provisorische Zuteilung der Handelsabteilung zum Volkswirtschaftsdepartement.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht der Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 1922,

in Anwendung von Art. 27 des Gesetzes vom 26. März 1914
über die Organisation der Bundesverwaltung,

beschliesst:

Artikel 1. Die Verteilung der Geschäfte unter die Departemente, wie sie in Art. 29 des Gesetzes vom 26. März 1914 vorgesehen ist, wird folgendermassen geändert:

Die Handelsabteilung, welche gemäss Art. 29, Ziffer III, eine Abteilung des Politischen Departements bildet, wird von diesem abgetrennt und provisorisch beim Volkswirtschaftsdepartement belassen.

Artikel 2. Dieser Bundesbeschluss tritt sofort in Kraft. Solange er nicht aufgehoben ist, sind die ihm widersprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen unwirksam.

Der Bundesrat wird mit der Ausführung dieses Beschlusses beauftragt.

✱

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Erlass eines Bundesbeschlusses über Abänderung von Art. 29, Ziffer III, des Gesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 (provisorische Zuteilung der Handelsabteil...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1922
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1681
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1922
Date	
Data	
Seite	855-862
Page	
Pagina	
Ref. No	10 028 546

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.