

## S. 362 / Nr. 54 Organisation der Bundesrechtspflege (d)

BGE 61 I 362

54. Urteil vom 18. Oktober 1935 i. S. Bat'a Schuh Aktiengesellschaft gegen Aargau.

## Regeste:

Überprüfung der Verfassungsmässigkeit einer Verordnung des Bundesrates durch das Bundesgericht, speziell wenn es sich um eine Verordnung handelt, in Beziehung auf die der Bundesversammlung eine besondere Überwachungsbefugnis eingeräumt ist.

Damit, dass die Bundesversammlung auf Grund des Art. 5 des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933 dem Bundesratsbeschluss über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Betrieben der Schuhindustrie vom 11. Juni 1934 zugestimmt hat, hat sie den Art. 1 jenes Bundesbeschlusses in dem Sinne authentisch ausgelegt, dass dadurch der Bundesrat zum Beschlusse vom 11. Juni 1934 ermächtigt worden sei.

A. - Nachdem der Bundesrat gestützt auf den Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933 (AS 49 S. 811) am 11. Juni 1934 seinen Beschluss über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Betrieben der Schuhindustrie (AS 50 S. 469) gefasst hatte, ordnete der Regierungsrat des Kantons Aargau am 23. Juni 1934 an, dass die

Seite: 363

Rekurrentin, die Bat'a Schuh Aktiengesellschaft, die Bauarbeiten für die vorgesehene Erweiterung ihrer Fabrikanlage in Möhlin sofort einstellen müsse und sie erst wieder aufnehmen dürfe, wenn hiefür das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement eine Bewilligung erteilen sollte. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen diese Anordnung wurden Strafmassnahmen gemäss Art. 7 des Bundesratsbeschlusses vom 11. Juni 1934 angedroht.

B. - Gegen diese Verfügung hat die Bat'a Schuh Aktiengesellschaft die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen mit dem Antrag:

«Es sei diese Verfügung vollumfänglich aufzuheben und insbesondere die Ausführung am 11. Juni 1934 bereits vergebener Bauten und der Fortbetrieb bzw. die Inbetriebsetzung an diesem Tage bereits aufgestellter, gelieferter oder bestellter Maschinen als statthaft zu erklären».

Die Rekurrentin macht, indem sie sich auf ein Gutachten von Prof. Giacometti beruft, geltend: Die angefochtene Verfügung verletze die Handels- und Gewerbefreiheit, die Rechtsgleichheit und die Eigentumsгарantie des Art. 22 KV. Die Rechtsgleichheit sei deshalb verletzt..., weil der Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 einseitig zum Nachteil der Rekurrentin und zu Gunsten ihrer Konkurrenten erlassen worden sei und weil dadurch der Arbeitslosigkeit in der Schuhindustrie willkürlich eine zu grosse Bedeutung beigemessen werde. Der Regierungsrat sei an den Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 nicht gebunden gewesen, weil dieser sich nicht auf ein Bundesgesetz oder einen allgemeinen verbindlichen Beschluss der Bundesversammlung stützen könne. Der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933 habe mit der Beschränkung einer schweizerischen Fabrikunternehmung nichts zu tun.

C. - Der Regierungsrat erklärt, er gebe zu, dass der Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 und seine darauf beruhende Verfügung vom 23. Juni 1934 sich nicht im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933

Seite: 364

bewegen, und wende daher gegen eine Aufhebung oder Abänderung der Verfügung vom 23. Juni 1934 nichts ein.

D. - Mit einer Botschaft vom 31. August 1934 hat der Bundesrat der Bundesversammlung über die auf Grund des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 getroffenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland Bericht erstattet und die Bundesversammlung ersucht, diesen Massnahmen zuzustimmen und zu beschliessen, dass sie weiter in Kraft bleiben sollen. Dabei ist auch der Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 über die Beschränkung der Schuhindustrie angeführt worden. Demgegenüber haben die Rekurrentin und verschiedene aargauische Gemeinderäte die Bundesversammlung ersucht, den Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 nicht zu genehmigen. Nach Mitteilungen des Sekretariates der Bundesversammlung vom 20. Oktober und 27. Dezember 1934 haben der Ständerat am 19. September und der Nationalrat am 3. Dezember 1934 beschlossen, dass die vom Bundesrat auf Grund des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 erlassenen Massnahmen in Kraft bleiben sollen und der Eingabe der Rekurrentin und verschiedener aargauischer Gemeinderäte keine Folge zu geben sei.

Infolgedessen hat der Präsident der staatsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichtes die Rekurrentin angefragt, ob sie an ihrer Beschwerde festhalte. Die Rekurrentin hat geantwortet, dass sie den Rekurs nicht zurückziehen könne, und dabei ausgeführt: Für den Kanton Aargau sei der Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 verfassungswidrig und daher unverbindlich gewesen, obwohl der Beschluss von der Bundesversammlung genehmigt worden sei. Zudem bilde diese Genehmigung nicht einen Akt der Gesetzgebung, sondern des Aufsichtsrechtes und sei denn auch nicht in der Form eines allgemein verbindlichen, sondern eines einfachen Bundesbeschlusses erfolgt. Auch habe das Bundesgericht nach der Akten- und Rechtslage zu entscheiden, wie sie sich zur Zeit der Einreichung der staatsrechtlichen Beschwerde darstelle. Der Regierungsrat

Seite: 365

hätte mit seiner Verfügung auf alle Fälle bis zum 3. Dezember 1934 warten müssen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Die Beschwerde... ist durch die Antwort des Regierungsrates nicht etwa gegenstandslos geworden. Dieser erklärt in der Antwort zwar, dass er gegen die Aufhebung seiner Verfügung nichts einzuwenden habe. Er hebt sie aber nicht selbst auf, da er nach wie vor sich an den Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 über die Einschränkung der Schuhindustrie für gebunden hält.

2.- Die angefochtene Verfügung beruht auf der Anwendung dieses Bundesratsbeschlusses. Die Rekurrentin beschwert sich nicht über eine Verletzung oder unrichtige Anwendung dieser Verordnung, worüber wohl auch nur der Bundesrat entscheiden könnte. Nach der Beschwerdebegründung soll eine Verfassungsverletzung in der angefochtenen Verfügung lediglich deshalb liegen, weil der ihr zu Grunde liegende Bundesratsbeschluss selbst verfassungswidrig sei. Zur Beurteilung dieser Beschwerde ist das Bundesgericht zuständig. Es kann nach seiner feststehenden Rechtsprechung die Verfassungsmässigkeit einer Verordnung des Bundesrates als Vorfrage grundsätzlich überprüfen, wobei aber nach Art. 113 Abs. 3 BV die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse für das Bundesgericht massgebend sind (BGE 39 I S. 410 Erw. 2; 55 I S. 252; 57 I S. 46, 52 f.; BURCKHARDT, Komm. z. BV 3. Aufl. S. 789; GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit S. 90, 109).

...

4.- Bei der Frage, ob der Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 über die Beschränkung der Schuhindustrie verfassungswidrig sei, fällt in Betracht, dass der Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, auf den er sich stützt, ein allgemein verbindlicher im Sinne des Art. 113 Abs. 3 BV ist. Der Entscheid darüber, ob ein Bundesbeschluss diese

Seite: 366

Bedeutung hat, kommt nach Art. 2 des BG betr. Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 17. Brachmonat 1874 der Bundesversammlung zu, und diese hat nach jener Bestimmung den Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 dadurch zu einem allgemein verbindlichen gemacht, dass sie nicht das Gegenteil erklärte, sondern ihn als dringlichen bezeichnete. Demgemäss hat sie für das Bundesgericht verbindlich festgestellt, dass der Bundesrat, wie es in Art. 1 des genannten Bundesbeschlusses heisst, ermächtigt ist, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zum Schutze der nationalen Produktion, soweit diese in ihren Lebensbedingungen bedroht ist, und zur Förderung des Exportes, sowie im Interesse der schweizerischen Zahlungsbilanz die nötigen Massnahmen zu treffen. Wenn daher der Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934, insbesondere dessen Art. 1 und 9, zu den in Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 genannten Massnahmen gehört, so kann er vom Bundesgericht nicht als verfassungswidrig behandelt werden.

Nun hat die Bundesversammlung durch die Beschlüsse des Ständerates vom 19. September und des Nationalrates vom 3. Dezember 1934 dem Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 zugestimmt und zwar dem Art. 5 des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 gemäss, wonach ihr über die auf Grund dieses Beschlusses getroffenen Anordnungen vom Bundesrat jährlich zweimal Bericht zu erstatten ist und sie dann auf Grund dieses Berichtes und der Berichte der Zolltarifkommissionen darüber entscheidet, ob jene weiter in Kraft bleiben oder ergänzt oder abgeändert werden sollen. Durch diese Bestimmung wird der Bundesversammlung in Beziehung auf die vom Bundesrat gemäss dem Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 getroffenen Massnahmen eine besondere Befugnis der Überwachung und der Intervention eingeräumt und zwar mit Rücksicht auf die ausserordentlich weitgehende Ermächtigung zu wirtschaftlichen Massnahmen (Verordnungen usw.), die der Bundesrat durch den Bundesbeschluss

Seite: 367

erhalten hat. Man hat es dabei mit einer Befugnis zu tun, die der Bundesversammlung immer

vorbehalten worden ist, wenn es sich darum handelte, dem Bundesrat durch einen dringlichen Bundesbeschluss die Ermächtigung zu erteilen, für ausserordentlich weit gefasste Zwecke nach seinem Ermessen die nötigen, nicht voraussehbaren Massnahmen zu treffen, und sich daher das Bedürfnis geltend machte, den Gebrauch, den der Bundesrat von seiner Vollmacht machte, besonders zu kontrollieren, um dabei nötigenfalls einschreiten zu können. So ging man vor schon beim Bundesbeschluss betr. Massnahmen zum Schutze des Landes vom 3. August 1914 (vgl. dessen Art. 3 und 5), dann beim Bundesbeschluss betr. Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 3. April 1919 (vgl. Ziff. I), ferner beim Bundesbeschluss betr. Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 19. Oktober 1921 (vgl. dessen Art. 2) und endlich beim Bundesbeschluss über die Beschränkung der Einfuhr vom 23. Dezember 1931 (vgl. dessen Art. 1 und 3), der durch denjenigen vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland ersetzt worden ist (BURCKHARDT, a.a.O. S. 668 ff.). Die besondere Kontroll- und Interventionsbefugnis, die dabei der Bundesversammlung durch dringliche Bundesbeschlüsse übertragen worden ist, schliesst auch die Kompetenz zur authentischen Auslegung dieser Bundesbeschlüsse in sich. Da die Bundesversammlung darüber wachen soll, ob der Bundesrat mit seinen Anordnungen im Rahmen der ihm erteilten Ermächtigung geblieben ist, so ist es auch ihre Aufgabe, dabei in massgebender Weise festzustellen, wie weit diese Ermächtigung geht. Wenn sie bestimmt, dass eine Massnahme des Bundesrates nicht mehr weiter in Kraft bleiben soll, so liegt darin freilich nicht notwendig auch die Feststellung, dass die Massnahme sich nicht innerhalb der Schranken der dem Bundesrat erteilten Ermächtigung gehalten habe. Wohl aber erklärt die Bundesversammlung, dass diese Ermächtigung eine bestimmte vom

Seite: 368

Bundesrat getroffene Massnahme umfasse, wenn sie diese aufrecht hält, und legt damit den Bundesbeschluss, der die Ermächtigung erteilt hat, authentisch aus. Sie kann das um so eher, als es sich dabei um einen dringlichen Bundesbeschluss handelt, den sie rechtsgültig allein, ohne Mitwirkung des Volkes, erlassen hat (vgl. BGE 41 I S. 13 f.; 44 I S. 90 Erw. 3). Demgemäss liegt im Beschluss der Bundesversammlung vom 19. September/3. Dezember 1934 eine authentische Auslegung des Art. 1 des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933 in dem Sinne, dass dieser den Bundesrat zum Erlass seines Beschlusses über die Beschränkung der Schuhindustrie vom 11. Juni 1934 ermächtigt hat. Freilich ist der Beschluss vom 19. September/3. Dezember 1934 nicht wie derjenige vom 14. Oktober 1933 als allgemein verbindlicher im Sinne des Art. 113 Abs. 3 BV erlassen worden. Trotzdem ist aber das Bundesgericht an die darin liegende authentische Auslegung gebunden, weil Art. 5 des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 die Bundesversammlung ermächtigt, eine solche Auslegung durch einen blossen «Entscheid», einen gewöhnlichen Beschluss, der nicht in die amtliche Gesetzessammlung aufgenommen wird, vorzunehmen (vgl. BGE 56 I S. 418). Man konnte das tun, weil die Bundesratsbeschlüsse, die kraft einer authentischen Auslegung jenes Bundesbeschlusses aufrecht gehalten werden, bereits in der amtlichen Gesetzessammlung veröffentlicht sind.

Es ist klar, dass die erwähnte Auslegung des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 nicht dessen Abänderung bedeutet, sondern die authentische Deklaration des dadurch geschaffenen Rechtes bildet. Demgemäss kann der Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 über die Beschränkung der Schuhindustrie, obwohl er vor dem Beschluss der Bundesversammlung vom 19. September/3. Dezember 1934 ergangen ist, nicht als verfassungswidrig behandelt werden. Die Beschwerde gegen die

Seite: 369

Verfügung des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 23. Juni 1934 ist daher abzuweisen. Übrigens käme man zum gleichen Ergebnis, wenn im Beschluss der Bundesversammlung vom 19. September/3. Dezember 1934 keine authentische Auslegung des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 liegen sollte. Jener Beschluss begründet zum mindesten die Vermutung, dass der Bundesrat mit seinem Erlass vom 11. Juni 1934 über die Einschränkung der Schuhindustrie im Rahmen der ihm durch den Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 erteilten Ermächtigung geblieben sei. Das Bundesgericht hätte daher angesichts dieser ausserordentlich weit gehenden Ermächtigung nicht wohl zu einem andern Schlusse gelangen können. Bei der Beurteilung der Frage, welche Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zum Schutze der nationalen Produktion, soweit diese in ihren Lebensbedingungen bedroht ist, und zur Förderung des Exportes nötig sind, ist dem Ermessen des Bundesrates ein ausserordentlich weiter Spielraum gelassen. Das Bundesgericht könnte nicht frei nachprüfen, ob der Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1934 zum angegebenen Zwecke nicht nötig war, sondern nur, ob er zur Erreichung dieses Zweckes überhaupt nicht dienen konnte und der Bundesrat daher sein Ermessen offenbar missbraucht habe. Diese Frage könnte aber, zumal angesichts der Genehmigung der Bundesversammlung, nicht wohl bejaht werden. Das

Bundesgericht hat es stets abgelehnt, die Notverordnungen, die der Bundesrat auf Grund der Bundesbeschlüsse betr. Massnahmen zum Schutze des Landes vom 3. August 1914 und betr. die Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 3. April 1919 erlassen hat, auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen, oder doch erklärt, dass es diesen gegenüber nicht wegen Verfassungswidrigkeit einschreiten könne. Es muss, was die vom Bundesrat auf Grund des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 getroffenen Massnahmen betrifft, wenn nicht

Seite: 370

den gleichen, so doch zum mindesten einen ähnlichen Standpunkt einnehmen (vgl. BGE 41 I S. 44, 551; 44 I S. 89; 46 I S. 309; 55 I S. 252; 56 I S. 416 ff.; GIACOMETTI a.a.O. S. 90 ff.; BURCKHARDT a.a.O. S. 789 Anm. 3).

Demnach erkennt das Bundesgericht: Die Beschwerde wird abgewiesen