Zur schweizerischen Handelspolitik

Von Fürsprecher *W. Stucki*,
Direktor der Handelsabteilung im eidgen. Volkswirtschaftsdepartement

Inhaltsübersicht

I. Einleitung — II. Die Einfuhrbeschränkungen — III. Die Zollpolitik. — IV. Schutzfaktor

I.

Es ist das Schicksal derjenigen, die an der Staatsmaschine arbeiten, dass ihr Tun und Lassen in ganz besonders hohem Masse weitgehender Kontrolle und damit verbundener Kritik unterstellt ist. Das ist auch gut so. Wenn diese staatliche Tätigkeit zahlreiche wichtige und stark empfindliche materielle Interessen berührt und notwendigerweise berühren muss, so wird diese Kritik natürlich besonders lebhaft und übersteigt nicht selten, und zwar durchaus begreiflicherweise, das Mass objektiver Würdigung. Für kaum ein Gebiet der staatlichen Tätigkeit trifft dies in so hohem Masse zu wie für die Handelspolitik, und dabei ganz besonders für die Zollpolitik. Und mehr vielleicht, als auf andern Gebieten, gesellt sich hier zur Kritik und zu den Klagen aus dem Kreise der materiell an der staatlichen Tätigkeit Interessierten die kritische Betrachtung und Würdigung von seiten objektiver Betrachter, ich meine von seiten der nationalökonomischen Wissenschaft. Die Arbeit des «grünen Tisches», eine «Praxis», wird nicht nur von der «Praxis» im weitern Sinne, von denjenigen, die in der Fabrik, in der Werkstatt, im Kontor, im Bauernbetrieb, in der Redaktionsstube oder bei der Aufstellung von Haushaltungsrechnungen tätig sind, auf das lebhafteste besprochen und mehr oder weniger abschätzig beurteilt; sie findet nicht minder scharfe und oft erbarmungslose Kritik aus den stillen Gelehrtenklausen theoretischer Nationalökonomen. Und es ist weiter das Schicksal der an der Staatsmaschine Tätigen, dass diese ihre Arbeit und Zeit so vollständig in Anspruch nimmt, dass zur Abwehr von Kritik und Angriff verhältnismässig wenig Möglichkeit bestehen bleibt. Wenn man sich noch mit den Begehren und Vorwürfen aus den Kreisen der praktischen Wirtschaft in Konferenzen, in Botschaften und namentlich auch im Parlament auseinandersetzen kann, so gehört es zu den grossen Seltenheiten, dass der im praktischen Staatsdienst Tätige zu den kritischen Schriften der Wissenschaft in ausreichendem Masse Stellung nehmen kann. Niemand mehr als gerade er wird deshalb jede Gelegenheit mit Freuden begrüssen, sich mit kompetentesten Vertretern dieser wissenschaftlichen Kritik in freier Aussprache auseinandersetzen zu können und für Worte der Verteidigung der staatlichen Politik ein, wenn nicht besonders wohlwollendes, so doch aufmerksames Auditorium zu finden. Ich bin aus diesem Grunde Ihrem Vorstand zu aufrichtigem Danke verpflichtet,

dass er mir Gelegenheit gegeben hat, heute vor Ihnen einige Probleme der schweizerischen Handelspolitik von staatlicher Seite aus beleuchten zu dürfen. Dabei hoffe ich ganz besonders, dass die notwendige kritische Diskussion zur gegenseitigen Abklärung verschiedener Fragen beitragen werde.

Es kann sich bei meinen Ausführungen ja selbstverständlich nicht um eine abschliessende Darstellung der schweizerischen Handelspolitik in Vergangenheit und Gegenwart und ihrer Richtlinien für die Zukunft handeln. Dazu fehlen Zeit und Vorbereitung. Ich bin mir also vollständig der Lückenhaftigkeit meiner Darlegungen bewusst und bitte, dies von vornherein entschuldigen zu wollen.

Wenn die Wissenschaft unter Handelspolitik die Gesamtheit der Massnahmen versteht, durch welche der Staat den innern und auswärtigen Handel in einer für die Volkswirtschaft des Landes günstigen Weise zu regeln sucht, so muss ich zum Thema meiner Ausführungen gleich einige wichtige Einschränkungen anbringen. Zwangsweise fällt nämlich für mich heute das ganze Gebiet der innern Handelspolitik weg, sodass ich verschiedene gerade jetzt aktuelle Fragen, wie die Zusammenfassung der auf Aussenhandelsförderung gerichteten Bestrebungen verschiedener inländischer Institutionen, die Stellung des Staates zu Organisationen wie der Schweizerwoche, die gegenwärtig hängige Revision des Bundesgesetzes über die Handelsreisenden, das Problem der Rückwirkung von Finanzmassnahmen auf die Volkswirtschaft, die Frage der Monopole u. a. m. nicht behandeln kann. Ich möchte und muss mich vielmehr beschränken auf Fragen der äussern Handelspolitik und dabei erst noch wichtige Gebiete, wie die Tarifpolitik der Eisenbahnen, ausser Betracht lassen. Daraus ergibt sich ohne weiteres die Konzentration auf die Fragen der staatlichen Einflussnahme auf den internationalen Warenverkehr durch Ein- und Ausfuhrbeschränkungen einerseits und Zölle anderseits. Aber selbst hier kann ich einzelne wichtige Gebiete kaum streifen, andere überhaupt nicht berühren.

II.

Als die Schweiz im Jahre 1906 gestützt auf den Generaltarif von 1902 ihre Tarifhandelsverträge mit den sogenannten Vertragsstaaten, die damals zirka 50 % der schweizerischen Gesamtausfuhr aufnahmen, abgeschlossen und sozusagen mit allen übrigen Staaten der Welt wenigstens die Meistbegünstigung vereinbart hatte, war für Handel und Industrie die notwendige Grundlage zu einer ruhigen Entwicklung auf Jahre hinaus geschaffen. Wir werden in anderm Zusammenhange kurz zu prüfen haben, wie sich die schweizerische Volkswirtschaft auf der Grundlage des Gebrauchstarifs von 1906 entwickelt hat. Aber auch für denjenigen Teil der Bundesverwaltung, der sich mit der Handelspolitik zu befassen hatte, war eine Zeit ruhiger Arbeit gekommen, gestört durch keine oder wenig Probleme von aussergewöhnlicher Schwierigkeit. Man hatte deshalb schon lange vor Ablauf der zehnjährigen Handelsverträge die nötige Musse, die Arbeiten zur Vorbereitung eines neuen Generaltarifs in Angriff zu nehmen. Sie wurden durch den Ausbruch des Krieges jäh unterbrochen, und von diesem Zeitpunkt an war eigentlich das ganze Problem der Zollpolitik auf mehr als fünf Jahre praktisch ausgeschaltet. Während der ganzen so ausserordentlich schwierigen

Kriegszeit traten alle Zollfragen gegenüber dem Problem, mit allen Mitteln und zu allen Bedingungen Rohstoffe und Lebensmittel in unser Land zu bringen, vollständig zurück. Zum Teil in Übereinstimmung mit den ja immer noch geltenden Handelsverträgen, zum grössern Teil aber in krasser Verletzung derselben erliessen sämtliche Staaten straff gehandhabte Ausfuhrverbote, die schliesslich so ziemlich alle Waren umfassten. Wohl oder übel musste die Schweiz, wollte sie angesichts des ungeheuren Warenhungers das Notwendigste im Lande behalten, jenem Beispiel folgen. Die Probleme der Kriegswirtschaft zeitigten ein ganz neues Gebiet der Handelspolitik, den Kampf gegen ausländische Ausfuhrverbote und die Handhabung derjenigen des eigenen Landes. Damit verknüpften sich umfangreiche zwischenstaatliche Warenaustauschabkommen.

Mit dem Kriegsende trat ein rascher Umschwung ein, der die Problemstellung recht eigentlich ins Gegenteil verkehrte: die auf Friedensschluss in vielen Ländern angesammelten Warenreserven standen ziemlich bald der Käuferschaft zur Verfügung, und zwar, soweit aus Staaten mit infolge des Krieges entwerteten Währungen stammend, zu ausserordentlich gesunkenen Preisen. Bald handelte es sich auch für die Schweiz nicht mehr darum, Gesandtschaften und Sonderdelegationen mobil zu machen, um notwendige Waren importieren zu können, sondern um die Frage der allfälligen Abwehr eines übermässigen Angebotes ausländischer Produkte. Das Problem der Massnahmen gegen das sogenannte «Valutadumping» erhielt in den ersten Jahren nach dem Krieg ständig grössere Bedeutung. Schon zu Beginn des Jahres 1919 beauftragte der Bundesrat eine Expertenkommission, in welcher alle Wirtschaftskreise, auch der Importhandel und die Konsumenten, vertreten waren, mit dem Studium der Verhältnisse und dem Vorschlag allfälliger Abwehrmassnahmen. Diese Expertenkommission hat sich den immer eindringlicher auf sie einstürmenden Gesuchen gegenüber recht lange äusserst zurückhaltend, ja direkt ablehnend verhalten. Gerade der Sprechende hat als damaliger Präsident dieser Kommission in Wort und Schrift mit allem Nachdruck *gegen* den Erlass von Einfuhrbeschränkungen Stellung genommen, was ihm z. B. ernsthafte Vorwürfe und Ermahnungen des doch sonst nicht gerade protektionistischen «Journal de Genève» eingetragen hat. In Verbindung mit der Schweizerischen Nationalbank wurde auch die Frage der Einführung von sogenannten Valutazollzuschlägen einlässlich geprüft, aber auch einhellig in verneinendem Sinne entschieden. Auf die Gründe hierfür einzutreten, fehlt mir in diesem Zusammenhange die Zeit. Man ist also gewiss nicht leichten Herzens und ohne zwingende Notwendigkeit schliesslich doch dazu gelangt, die auf verschiedenen Gebieten immer bedrohlicher werdende Einfuhr von Valutawaren einzudämmen. Die erste derartige Massnahme war der Erlass einer Einfuhrbeschränkung für Möbel gegen Ende des Jahres 1919. Die Expertenkommission und mit ihr der Bundesrat konnten schliesslich nicht mehr die Verantwortung dafür tragen, dass infolge gewaltigen Anschwellens der Einfuhr, die von einem Monatsdurchschnitt vor dem Krieg von 1440 q auf über 14.000 q angestiegen war, Tausende von Arbeitern entlassen werden mussten und der öffentlichen Arbeitslosenunterstützung anheimfielen. Eingehende Untersuchungen brachten auch die grössten Gegner staatlicher Abwehrmassnahmen eben doch schliesslich zur Überzeugung, dass die gesamte

Möbelindustrie mit ihren zirka 20.000 Arbeitern in ihrer Existenz bedroht schien. Hätte es sich dabei um einigermassen normale Verhältnisse, d. h. um ungefähre Gleichheit der in- und ausländischen Produktionsbedingungen gehandelt, dann, aber nur dann, hätte man trotz allem hart bleiben und die Inlandsproduktion als nicht lebens- und konkurrenzfähig ihrem Schicksal preisgeben dürfen. So lagen aber, und das vergisst man oft, die Dinge keineswegs. Der gewaltige Unterschied in der innern und äussern Entwertung verschiedener ausländischer Valuten verschaffte der ausländischen Konkurrenz einen derartigen ungeheuren Vorsprung in den Herstellungskosten — die von ihr bezahlten Löhne betrugen ja nur einen Bruchteil der in der Schweiz ausgerichteten —, dass von irgendeinem loyalen Konkurrenzkampf unmöglich mehr gesprochen werden konnte. Und gerade weil die Ursache dieser Verhältnisse eine durchaus abnormale und deshalb auch mit Sicherheit vorübergehende war, durfte und musste man zu vorübergehenden Abwehrmassnahmen greifen. Diese bezweckten ja bekanntlich keineswegs, die Einfuhr zu «erdrosseln». Absolute Einfuhrverbote hat man nicht durchgeführt, sondern durch rationierte Erteilung von Einfuhrbewilligungen lediglich versucht, die übermässige Einfuhr auf Vorkriegsmengen zurückzudämmen.

Ähnlich wie bei der Möbelindustrie entwickelten sich in den folgenden Jahren unter dem Einflusse der immer tiefer fallenden ausländischen Währungen die Verhältnisse auf verschiedenen andern Gebieten. Wiederum hat man sich so lange als irgendwie möglich dagegen gesträubt, die für die Möbelindustrie nun angewendete Schutzmassnahme auf andere Produktionsgebiete auszudehnen, und es sind viele Monate verstrichen, bis der ersten Massnahme weitere folgten. Allein unter dem Eindruck der beängstigend anschwellenden Arbeitslosenziffern und der in verschiedenen Warengruppen immer mehr jedes normale Mass übersteigenden Einfuhr wurden die Einfuhrbeschränkungen sukzessive auf andere Waren ausgedehnt. Man war sich dabei von vornherein absolut klar darüber, dass die geschützten Produktionszweige unter keinen Umständen ihre Sonderstellung zu einer Beherrschung des Inlandsmarktes und damit verbundener Preisdiktatur ausnutzen durften. Wer die Verhältnisse wirklich eingehend kennt, darf mit gutem Gewissen behaupten, dass kein einziges Gesuch ohne sorgfältigste Prüfung und ohne die überhaupt möglichen Kautelen zum Schutze der Abnehmer gutgeheissen worden ist. Zahllos sind denn auch die aus verschiedenen Gründen von Expertenkommission und Bundesrat zurückgewiesenen Begehren. Nicht nur vor Erlass jeder Schutzmassnahme wurden die Produktionsverhältnisse und Abgabebedingungen, so genau dies überhaupt möglich war, untersucht; die geschützten Betriebe hatten sich auch nachher periodischen Kontrollen insbesondere ihrer Abgabepreise zu unterziehen, und es genügte bei allfälligen Überforderungen die Drohung mit der Aufhebung der Schutzmassnahme, um die geschützten Industrien und Gewerbe an ihre Pflichten gegenüber den Abnehmern mit Erfolg zu erinnern. Von einer ungebührlichen Ausnützung der Schutzstellung konnte übrigens umsoweniger die Rede sein, als ja nicht nur die ausländische Konkurrenz, allerdings in einem auf das Normale, die Vorkriegseinfuhr, herabgesetzten Umfange, weiterwirkte, sondern auch der Wettbewerb unter den inländischen Betrieben infolge reduzierter Beschäftigung jede Wuchertendenz im Keime erstickte. Dazu kommt,

dass, von verschwindenden Ausnahmen abgesehen, die Einfuhr über die schweizerisch-französische und die schweizerisch-italienische Grenze frei war. Hinsichtlich der Frage, ob Schutzmassnahmen eingeführt oder beibehalten werden sollten, erklärte der Bundesrat bloss Verkaufspreise als zulässig, die die reinen Selbstkosten inklusive Verzinsung der fremden Gelder und normale Abschreibungen, aber ohne jede Verzinsung der eigenen Gelder, umfassten. Bei alledem darf ja auch nicht vergessen werden, dass die in Öffentlichkeit und Presse leidenschaftlich diskutierten Einfuhrbeschränkungen den Handel und die Abnehmer überall aufmerken liessen und diese Kreise ohne weiteres dafür sorgten, dass jede Überforderung sofort gemeldet und wirksam bekämpft werden konnte. So ist es denn auch kein Wunder, dass die geschützten Waren nach den durchgeführten eingehenden Erhebungen der stark nach unten tendierenden allgemeinen Preisentwicklung durchaus folgen mussten. Ich verweise in dieser Beziehung auf die eingehende Berichterstattung des Bundesrates an die eidgenössischen Räte in den Botschaften vom 24. Januar 1921, 19. Mai 1922, 16. April und 20. November 1923 und 25. November 1924. In dieser Berichterstattung, deren Richtigkeit bis heute von keiner Seite ernstlich widerlegt werden konnte und die vom Parlament jeweils mit ganz überwiegender Mehrheit genehmigt wurde, sind alle diese Verhältnisse — Einfuhrziffern, Preisfragen, Abwehrmassnahmen des Auslandes — so vollständig und überzeugend dargestellt worden, dass ich hier ohne weiteres auf sie verweisen darf. Ich möchte daraus einzig nochmals feststellen, dass die Preise unter dem Einfuhrschutz nicht nur keine Steigerung aufwiesen, sondern auch, und zwar durchschnittlich genau wie die ungeschützten Waren, den allgemeinen Abbau mitmachen mussten. So ist der Index der geschützten Waren von 300 im Krieg zurückgegangen auf 179 im Jahre 1922, während die ungeschützten Waren von 331 auf 171 fielen (Botschaft vom 19. Mai 1922). Der Zeitraum von Ende 1922 bis September 1924 ergibt für die geschützten Waren einen Rückgang von 167 auf 161, für die ungeschützten eine Steigerung von 166 auf 173 (Botschaften vom 20. November 1923 und 25. November 1924). Es handelt sich ja bei diesen Ziffern gewiss nicht um mathematisch einwandfreie Berechnungen, aber doch um wichtige Anhaltspunkte.

Es haben nun verschiedene Kritiker, und gerade auch solche aus Kreisen, die Ihnen nahestehen, diese Schutzmassnahmen auf das leidenschaftlichste bekämpft. Ich erinnere z. B. an die in den Schriften des Deutschen Vereins für Sozialpolitik erschienene Arbeit von Prof. Dr. *Grossmann*, «Die handelspolitische Lage der Schweiz», und *Iff*, «Unsere Exportindustrie und die schweizerische Zoll- und Wirtschaftspolitik». Beide Autoren nehmen an, das Jahr 1921 bedeute für die schweizerische Handelspolitik einen grundsätzlichen Wendepunkt, den Übergang von einer liberalen Auffassung zu ausgesprochenem Protektionismus. Beide Arbeiten verweisen zur Begründung ihres Standpunktes sowohl auf die Einfuhrbeschränkungen wie auch auf den neuen Gebrauchstarif, den das Jahr 1921 gebracht hat. Was die Zollfragen anbelangt, so werden wir uns in anderm Zusammenhange eingehend damit zu beschäftigen haben. Mit Bezug auf die Einfuhrbeschränkungen wage ich gewisse Zweifel darüber zu äussern, ob jenen Arbeiten und übrigens auch denjenigen anderer Kritiker der Einfuhrschutzmassnahmen wirklich ein objektives

und genaues Studium der Verhältnisse und insbesondere der früher erwähnten Botschaften des Bundesrates vorausgegangen ist. Im Gegensatz zu Grossmann wendet sich Iff durchaus nicht etwa grundsätzlich gegen den Schutz der einheimischen Produktion vor dem Valutadumping. Er erklärt vielmehr ausdrücklich (Seite 21): «Aber der Staat musste einspringen, wollte er nicht zusehen, wie ganze Industrien durch die Überschwemmung des Landes mit billiger ausländischer Valutaware erdrückt werden.» Es darf also füglich angenommen werden, dass auch die Exportindustrie, auf deren Veranlassung die Iff'sche Studie geschrieben worden ist, sich wenigstens nachträglich von der Notwendigkeit der Intervention angesichts der damaligen Verhältnisse überzeugt hat. Werden die Massnahmen aber grundsätzlich gutgeheissen und nur die Art der Ausführung kritisiert, so ist schwer einzusehen, wie diese als wirklich grundsätzliche Änderung der Handelspolitik gedeutet werden kann. Iff behauptet, ohne nähere Präzisierung, man habe fast jeden Produktionszweig durch Einfuhrverbote geschützt. Demgegenüber ist festzustellen, dass anfangs 1922 von den zirka 1400 Positionen des schweizerischen Zolltarifs 247 ganz und 57 teilweise einen Schutz genossen haben. Dieser beschränkte sich zur Zeit des Höchststandes also auf ungefähr einen Fünftel aller Zollpositionen. Wenn dann weiter (Seite 22) einige Beispiele für den angeblich protektionistischen Geist der Verwaltung angeführt werden, so wirken diese für jemand, der unter dem Druck der ganzen Schwere des damaligen Problems stand, kläglich. Natürlich war es nicht zu vermeiden, dass bei einem aus dem Boden gestampften neuen Zweig der Verwaltung Irrtümer und Fehler passierten. Aber darf nun wirklich die Tatsache, dass gewisse Begehren «erst auf Intervention hin» bewilligt wurden, und Ähnliches, als Argument gegen eine an sich als dringend notwendig anerkannte Massnahme geltend gemacht werden, und kennt der Herr Verfasser die damaligen Verhältnisse derjenigen Industrien und Gewerbe, denen seiner Ansicht nach zu Unrecht geholfen worden ist? Kennt er auch die darüber angestellten Erhebungen und die vorliegenden Akten?

Anders als Iff scheint Prof. Grossmann die damalige staatliche Intervention grundsätzlich abzulehnen. Er kann zwar weder die zunehmende Arbeitslosigkeit gerade in diesen für das Inland arbeitenden Produktionszweigen noch auch die Tatsache bestreiten, dass die Einfuhr jener Waren gegenüber derjenigen vor dem Krieg gewaltig zugenommen hat. Sein Hinweis darauf, die *Gesamt*einfuhr an Fabrikaten sei eher noch etwas geringer als 1913, ist meines Erachtens ebensowenig stichhaltig wie derjenige, es habe sich um «sekundäre Gewerbe» gehandelt (Seite 347). Wie man die Möbelindustrie, die Papierindustrie, Eisenindustrie, Wirk- und Strickwaren, Schuhe usw. als sekundäre Gewerbe bezeichnen kann, verstehe ich ebensowenig, wie dass diese in ihrer Existenz bedrohten Wirtschaftskreise hätten damit abgespiesen werden können, auf ganz andern Gebieten sei die Einfuhr zurückgegangen! Herr Prof. Grossmann meint im weitern, das Heer derjenigen, die ohne Schutzmassnahmen arbeitslos geworden wären (er beziffert es mit dem Bundesrat auf zirka 80.000, von denen zwar «vielleicht» nicht alle betroffen worden wären), hätten unter Beanspruchung der Kriegsgewinne durchgehalten werden sollen. Die seit jenen Zeiten auf dem Gebiete der Arbeitslosenfürsorge gemachten Erfahrungen dürften nun doch allzu deutlich gezeigt haben,

wie unendlich viel besser es ist, für Arbeit zu sorgen, als an Arbeitslose Geldunterstützungen auszuzahlen. Wenn schliesslich Grossmann erklärt, ohne Schutzmassnahmen zugunsten der Inlandsproduktion wären «vielleicht» in der Exportindustrie weniger Arbeitslose zu verzeichnen gewesen, so fehlt für diese Annahme nicht nur jeder Beweis, sondern auch jeder blosse Anhaltspunkt — Zahlen, auf die ich in anderm Zusammenhange werde zu sprechen kommen, reden jedenfalls eine ganz andere Sprache —, und ich muss gestehen, dass ich für eine derartige staatliche «Vielleicht-Politik» in Fällen, wo wichtige Gebiete der Wirtschaft unmittelbar und aufs empfindlichste bedroht sind, kein Verständnis aufzubringen vermag.

Herr Prof. Grossmann, der ganz offenkundig das Problem einseitig vom Standpunkte der Exportindustrie aus beurteilt, führt sozusagen als Milderungsgrund an, die Schweiz habe durch den Erlass und den spätern Abbau der Einfuhrbeschränkungen handelspolitische Kompensationsobjekte geschaffen und davon im Interesse der Exportindustrie Gebrauch gemacht. Dies ist insofern richtig, als der Bundesrat, der für Exportindustrie *und* Inlandsindustrie zu sorgen hat, im Rahmen des Möglichen den ohnehin gewollten Abbau der Einfuhrbeschränkungen handelspolitisch zugunsten der Exportindustrie mit Erfolg ausgenutzt hat. Es darf an die Verhandlungen mit Italien sowie an die verschiedenen Einfuhrabkommen mit Deutschland und der Tschechoslowakei erinnert werden. Allein bei Erlass der Einfuhrbeschränkungen, dies muss objektiv festgestellt werden, waren solche Gesichtspunkte in keiner Weise massgebend, und es stand und steht der Bundesrat auf dem Standpunkt, dass Ein- und Ausfuhrbeschränkungen wohl vorübergehend bei ganz ausserordentlichen Verhältnissen notwendig werden können, dass sie aber als Mittel der Handelspolitik an sich schädlich und verwerflich sind.

Heute ist die Schweiz eines der wenigen Länder, die die handelspolitischen Einfuhrbeschränkungen vollständig und gegenüber jedermann aufgehoben haben. Der ganze Abbau dieses Schutzes in einem Zeitpunkt, als von einem Ausgleich der internationalen Produktionsbedingungen noch lange nicht die Rede war und der entgegen den heftigsten Protesten der sich durch die Aufhebung geschädigt fühlenden Kreise durchgeführt wurde, beweist zur Evidenz, wie ernst es dem Bundesrat mit seiner immer wieder betonten Auffassung war und ist, dass Einfuhrbeschränkungen lediglich als ausserordentliche und vorübergehende Massnahmen berechtigt und dazu bestimmt sind, an sich konkurrenzfähigen inländischen Betrieben das «Durchhalten» zu ermöglichen. Auch die Tatsache, dass gerade noch in jüngster Zeit Hunderten von Begehren zum Trotz neue Einfuhrbeschränkungen gegenüber Ländern, deren Währungen kürzlich erst stark gefallen sind, unterlassen wurden, dürften jedem Objektiven zeigen, dass von einer grundsätzlichen Schwenkung in protektionistischer Richtung gar keine Rede sein kann. Bekanntlich bemüht sich das Wirtschaftskomitee des Völkerbundes schon seit längerer Zeit um die Aufstellung eines Entwurfes zu einem Kollektivstaatsvertrag zwecks dauernder Beseitigung der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen. Auch die Stellung, die der Bundesrat hier eingenommen hat und die in allen wesentlichen Punkten übereinstimmt mit der Meinungsäusserung der doch gewiss nicht protektionisti-

schen Internationalen Handelskammer, dürfte ein weiterer Beweis dafür sein, dass die gegen den «protektionistischen Bundesrat» erhobenen Vorwürfe ungerechtfertigt sind.

Und zum Schlusse über die Einfuhrbeschränkungen noch eines: Wenn wirklich diese Massnahmen so preisverteuernd gewirkt hätten, wie dies von ihren Gegnern immer und immer wieder betont wurde, dann hätte sich doch bei der Aufhebung ein deutlicher Preisabbau zeigen müssen. Wir vermissen bis jetzt leider jeden derartigen Nachweis und können nach eigenen intensiven Beobachtungen nur feststellen, dass, von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, die Aufhebung der Einfuhrbeschränkungen so wenig verbilligend gewirkt hat, als seinerzeit ihre Einführung zu Preiserhöhungen oder auch nur ungerechtfertigten Preishochhaltungen führte.

Wirft man auf diese ganze so unendlich schwierige Zeit einen Rückblick, würdigt man unvoreingenommen die damals angesichts ganz ausserordentlicher Verhältnisse getroffenen ausserordentlichen Massnahmen, so muss man meiner Überzeugung nach zum Schlusse kommen, dass sie sich im grossen und ganzen bewährt haben, die Vorteile jedenfalls bedeutend grösser waren als die Nachteile und dass man bei ähnlichen Verhältnissen auch in Zukunft gleich handeln müsste, selbstverständlich unter Berücksichtigung der Fehler, die im einzelnen, wie das nicht vermeidbar war und nicht zu bestreiten ist, in der Durchführung mitunterlaufen sind.

III.

Wenn ich derart der Auffassung bin, dass mit den Einfuhrbeschränkungen keine grundsätzlich andere Einstellung der Schweiz in handelspolitischer Beziehung verbunden war, so trifft dies in gleicher Weise zu hinsichtlich der *Zollpolitik*, welche die Schweiz in den letzten Jahren befolgt hat und gegenwärtig befolgt.

Sieht man sich etwas in der neuern handelspolitischen Literatur um, so zeigt sich, dass in der Theorie der alte Streit zwischen Freihandel und Schutzzoll mit unverminderter Heftigkeit weiter tobt und dass, wie vor dem Kriege, der überwiegende Teil der Wissenschaft auch in denjenigen Ländern, die sich unterdessen wirklich dem Hochschutzzoll in die Arme geworfen haben, für den Freihandel eintritt. Beim Studium der Schriften des Vereins für Sozialpolitik oder von Arbeiten wie derjenigen von Bernhard Esslen, «Die Politik des auswärtigen Handels», möchte man versucht sein, sich vom Standpunkte der schweizerischen Wirtschaft aus mit der so ausserordentlich interessanten Begründung des Freihandels auseinanderzusetzen. Allein abgesehen davon, dass dies im Rahmen eines kurzen Vortrages gar nicht möglich wäre, scheint es auch vom Standpunkte des Praktikers aus ein müssiges Beginnen. Denn dass die Schweiz in den gegenwärtigen internationalen Verhältnissen ganz unmöglich als einziges und kleines Land plötzlich zum eigentlichen Freihandel übergehen könnte, ist doch wohl vollkommen ausgeschlossen. Auch diejenigen Kreise der schweizerischen Wirtschaft, die am schärfsten gegen den Protektionismus Stellung nehmen, wie die Genfer Handelskammer, die Vereinigung schweizerischer Exportindustrien, das Kaufmännische Direktorium u. a., stehen durchaus auf dem Standpunkte, dass von einer plötz-

lichen Aufhebung aller Schutzzölle nicht die Rede sein könne. Sogar die Sozialdemokratie teilt ausdrücklich diese Auffassung, vgl. z. B. Dr. Hans Schenkel, «Handels- und Zollpolitik der Schweiz». Viel mehr noch als in der Frage der militärischen Abrüstung ist unser Land in dieser Frage mit dem Ausland verknüpft. Während dort doch noch die Möglichkeit besteht, dass bei Aufhebung jedes Schutzes eine unmittelbare Bedrohung für das Land nicht sofort eintreten würde, so besteht hier die absolute Sicherheit, dass die schweizerische Produktion zu einem grossen Teil in kürzester Zeit vollkommen erdrückt würde. Ich bin überzeugt davon, dass auch die extremsten Vertreter der freihändlerischen Wissenschaft einen solchen einseitigen Schritt nicht empfehlen könnten, namentlich dann nicht, wenn sie damit rechnen müssten, dass ihre Empfehlung befolgt und sie damit einen Teil der Verantwortung für die Folgen auf sich zu nehmen hätten. Umgekehrt kann auch kein Ernsthafter an die Errichtung einer Autarkie, an Abschluss unseres Landes durch chinesische Mauern denken. Redensarten wie «der Inlandsmarkt *gehört* uns» dürften wirklich nicht ernst genommen werden. Damit verliert, wenigstens für die gegenwärtige wirtschaftliche Praxis, das Problem seine grundsätzliche Bedeutung und reduziert sich auf die Frage nach dem *Mass* des notwendigen Zollschutzes. Damit kommt man natürlich sofort auf ein Gebiet, auf dem die Ansichten in guten Treuen auseinandergehen können, auf ein Gebiet, wo persönliche Abschätzung, ich möchte fast sagen persönliches Gefühl, nicht weniger aber politische und wirtschaftliche Kompromisse eine wichtige und oft ausschlaggebende Rolle spielen. Dass dabei keine dieser relativen Lösungen als absolut «richtig» bezeichnet werden kann und gegen jede wesentliche Bedenken oder gar scharfe Kritik möglich und zulässig erscheint, ist unvermeidbar und selbstverständlich. Für mich handelt es sich heute darum, vor Ihnen zu untersuchen, ob die schweizerische Handelspolitik wirklich, wie man dies behauptet, seit dem Jahre 1921 von einer freihändlerischen zu einer hochschutzzöllnerischen Auffassung übergegangen ist oder auch nur in ihrer Mittellinie sich wesentlich dem Hochschutzzoll genähert hat.

Ziel und Zwecke der Zollpolitik wurden von Alfred Frey im Jahre 1901 in einer Eingabe des Schweizerischen Handels- und Industrievereins an den Bundesrat wie folgt umschrieben: «Bewahrung einer gesunden inländischen Produktion in Landwirtschaft, Gross- und Kleingewerbe, sowie die Ermöglichung einer sichern und lohnenden Ausfuhr für den Überschuss dieser Produktion, welcher den Gegenwert darstellt für den unumgänglichen Import. Dieser Wille und diese Absicht sind unverrückbar festzuhalten gegenüber jeden doktrinären Anwandlungen, gegenüber jeden innern finanziellen und sozialpolitischen oder rein politischen Strömungen.» Ich glaube, dass das so formulierte Ziel im grossen und ganzen in dem Vierteljahrhundert, das seither verflossen ist, festgehalten wurde. Allerdings spielt, eine ausgesprochene Kriegsfolge, das finanzielle Moment in dieser Zollpolitik heute eine grössere Rolle als damals. Wenn in der Tarifkampagne um 1902 herum noch von massgebender grossindustrieller Seite aus der Vorschlag gefallen ist, an Stelle der Zölle sollte eine direkte Bundessteuer eingeführt werden (vgl. Signer, «Die treibenden Kräfte der schweizerischen Handelspolitik», S. 233), so vermissen wir heute derartige Kundgebungen von seiten der

industriellen Bekämpfer unserer Zollpolitik. Nach den bisherigen Erfahrungen ist auch kaum anzunehmen, dass die Mehrheit des Schweizervolkes die jetzt durch die Zollerträge jährlich gelieferten 200 Millionen Franken mittels einer direkten Bundessteuer aufzubringen gewillt ist. Man wird sich also doch noch einige Zeit mit mehr oder weniger Befriedigung damit abfinden müssen, dass ein wesentlicher Teil der Staatsausgaben durch die Zölle schlechterdings gedeckt werden *muss*. Aber gerade in dieser Tatsache liegt auch ein nicht zu unterschätzendes Korrektiv gegen allzuweit getriebene Schutzzolltendenzen. Wollte die Schweiz, wie dies von gewisser Seite behauptet wird, wirklich die Einfuhr «drosseln», so kämen auf den meisten Gebieten Schutztendenzen und Fiskalansprüche in unlösbaren Konflikt. Nicht mit Unrecht hat Schenkel (a. a. O. S. 29) hierauf hingewiesen, und durchaus zutreffend hat ein besonders guter Kenner der schweizerischen Handelspolitik hervorgehoben, dass auch den Interessen des Fiskus am besten mit einem «wirtschaftlich richtigen» Tarif, d. h. einem solchen mit bescheidenem und niemals prohibitivem Zollschutz entsprochen werde (vgl. Bindschedler, «Grundsätzliches zum Zolltarifentwurf», S. 15). Der von Gegnern der jetzigen Handelspolitik immer wieder erhobene Hinweis auf die Höhe der Zolleinnahmen ist ein oberflächliches Argument, weil eine Vermehrung doch ebensowohl auf eine bei gleichen oder selbst niedrigeren Zöllen entsprechend gesteigerte Einfuhr als auf Zollerhöhungen zurückgeführt werden kann. Jenes dürfte sogar die Regel bilden. Wenn also auf die Entwicklung der Zolleinnahmen abgestellt werden will, so sind diese näher zu analysieren. Dabei ergibt sich hinsichtlich der schweizerischen Zölle in den letzten Jahren folgendes:

Die Zolleinnahmen betrugen in Millionen Franken:

	1920	1921	1922	1923	1924	1925
Total	94	113	159	179	200	212
Davon Finanzzölle	30	34	57	56	71	82

Es ergibt sich aus diesen Ziffern zunächst mit absoluter Sicherheit, dass wohl die starke Steigerung von 1920/21 und 1922 eine gewollte Folge der allgemeinen Zollerhöhung war, die der Erlass des Gebrauchstarifes vom Juni 1921 gebracht hat, dass aber die seitherige Steigerung zu einem wesentlichen Teil auf den Ausbau und die Erhöhung der Finanzzölle zurückzuführen ist. So sind die Zolleinnahmen einzig aus Wein, Benzin, Zucker und Rohtabak von 30 Millionen im Jahre 1920 auf 82 Millionen im Jahre 1925 gestiegen. Eine weitere Analyse der Zolleinnahmen z. B. für das Jahr 1923 ergibt einen Ertrag der landwirtschaftlichen Schutzzölle von $17,_6$ Millionen, wobei auf Südfrüchte, Trauben, Beeren, Früh- und Luxusgemüse, Geflügel, Wildbret und Fische 6—7 Millionen entfallen. Der Ertrag der industriellen und gewerblichen Schutzzölle dagegen beläuft sich auf zirka 81 Millionen Franken. Diese Überlegungen und Ziffern sind selbstverständlich unvollständig und können in dieser Form zu präzisen Schlüssen nicht führen. Es müssten dann auch Zölle wie diejenigen auf Personenautomobilen, auf Luxuswaren, die Rohstoffgebühren u. a. m. analysiert werden, um zu einem Bild über die Steigerung des Ertrages der *Schutz*zölle zu gelangen. Ich wollte auf diese Zahlen lediglich hinweisen, um der weit verbreiteten Meinung ent-

gegenzutreten, es werde die Zollschraube in protektionistischem Sinne ununterbrochen weiter gedreht. Seit 1921 sind die Zölle zum Teil wesentlich und auf breiter Basis ermässigt und keineswegs erhöht worden, und das Steigen der Zolleinnahmen in den letzten fünf Jahren ist durchaus nicht etwa auf eine Verschärfung des Schutzzolles zurückzuführen.

Damit will ich den ersten der drei für die Zollpolitik bedeutungsvollen Faktoren (Fiskus, Kampf mit dem Ausland und Schutz der Inlandsproduktion) mit der nochmaligen Feststellung verlassen, dass bei der heutigen innerpolitischen Situation Zolleinnahmen von zirka 200 Millionen im Jahr für den Staat eine unumgängliche Notwendigkeit sind.

IV.

Um gleich auf den dritten dieser Faktoren, ich möchte ihn den Schutzfaktor nennen, einzutreten, so sind für die Beurteilung der allgemeinen Richtlinien der schweizerischen Zollpolitik nicht nur massgebend der Gebrauchstarif vom Juni 1921 und der seit nahezu zwei Jahren vor den eidgenössischen Räten liegende Entwurf zu einem neuen Generaltarif. Es muss doch wohl für diese Beurteilung auch sorgfältig geprüft werden, welche Veränderungen jener Gebrauchstarif von 1921 autonom, wie insbesondere auf dem Wege von Handelsverträgen, erfahren hat und welche allgemeinen Auffassungen gerade aus diesen Veränderungen herauszulesen sind.

Während in frühern Jahrzehnten die Schweiz, wie die meisten übrigen Staaten, zuerst einen für Handelsvertragsverhandlungen berechneten Generaltarif erliess, aber nicht in Kraft setzte und effektiv an der Grenze die in einem Gebrauchstarif niedergelegten, gegenüber den Generalansätzen wesentlich ermässigten Zölle erhob, war ihr die Befolgung des gleichen Weges unter den ganz ausserodentlichen Verhältnissen der Zeit nach dem Krieg schlechterdings unmöglich. Die finanziellen sowohl wie die wirtschaftlichen Verhältnisse machten es ihr zur Unmöglichkeit, einen neuen Gebrauchstarif auf dem Umwege über Generaltarif und Handelsverträge einzuführen, erfordert doch dieses Verfahren erfahrungsgemäss einen Zeitraum von vielen Jahren. Mit Zustimmung der Bundesversammlung hat der Bundesrat deshalb im Jahre 1921 sogleich einen neuen Gebrauchstarif erlassen, in welchem — dies ist eine Singularität in der ganzen schweizerischen Zollgeschichte — die Ergebnisse von Handelsvertragsverhandlungen gleichermassen zum voraus eskomptiert waren. Die neuen Ansätze sollten also in erster Linie die Bundeseinnahmen erhöhen und die Zölle mit den ausserordentlich und auf der ganzen Linie gestiegenen Warenwerten in Einklang bringen. Nur in ganz verschwindendem Masse wollte und konnte damals auch auf handelspolitische Momente Rücksicht genommen werden; im allgemeinen war der Tarif zur sofortigen unveränderten Anwendung und nicht zur Herabsetzung durch Handelsverträge bestimmt. Ich möchte nun keineswegs bestreiten, dass diejenigen, die diesen Gebrauchstarif in kurzer Zeit aufzustellen hatten, unter dem Druck der damaligen wirtschaftlichen Verhältnisse standen, charakterisiert durch das oben schon besprochene Valutadumping und die daherigen Notschreie aus weitesten

Kreisen der schweizerischen Wirtschaft. Da mag, zwar nicht im allgemeinen, aber auf einzelnen Gebieten, die «Anpassung an die wirtschaftlichen Verhältnisse» etwas weiter gegangen sein, als es die blosse Anpassung der Zölle von 1906 an die veränderten Warenwerte erfordert hätte. Dies war umso begreiflicher und im Sinne der parlamentarischen Richtlinien auch umso zulässiger, als damals jedermann von der Voraussetzung ausging, es handle sich um einen provisorischen, für verhältnismässig kurze Zeit bestimmten neuen Gebrauchstarif. Und ich will weiter nicht bestreiten, dass unterdessen die Preisgestaltung auf dem Warenmarkt wieder ein anderes Bild zeigt, genauer gesagt, mehrere neue Bilder gezeigt hat. Dass es nie in der Absicht der kompetenten Organe liegen konnte, die Zölle jeder Schwankung der Preiskonjunktur sofort wieder anzupassen, ist dabei ja ohne weiteres klar. Aber die Erfahrungen der verflossenen fünf Jahre haben nun doch dargetan, dass jener Gebrauchstarif von 1921 kein noli me tangere zu sein braucht und auch nicht sein darf. Dies ist durchaus die Auffassung des Bundesrates sowohl wie des Parlaments. Sie ist denn auch deutlich dokumentiert worden durch eine ganze Anzahl von Zollermässigungen, welche der Bundesrat von sich aus seit jenem Zeitpunkt vorgenommen hat. Ich erinnere hier beispielsweise an baumwollene Gewebe, die als Stickböden in Betracht kommen, an zahlreiche Eisenhalbfabrikate, an Uhrensteine, Elektroden etc., nicht weniger auch an die vorübergehenden Zollherabsetzungen für Schweinefleisch, Schweine und Kartoffeln. Weit deutlicher und mit praktisch viel grösserer Wirkung ist aber diese Auffassung in den Handelsverträgen zum Ausdruck gebracht worden, welche die Schweiz in den letzten Jahren abgeschlossen hat. Schon die Verträge mit Spanien und Italien brachten insbesondere auf dem Gebiete der Nahrungsmittel eine ganze Anzahl von Reduktionen und Bindungen des Gebrauchstarifs. Neue sind hinzugekommen im Vertrag mit Österreich und ganz besonders zahlreich und weitgehend in dem am 14. Juli dieses Jahres mit Deutschland abgeschlossenen Handelsvertrag. Es ergeben sich als Resultat und Folge dieser Handelsverträge weit über 100 Reduktionen und über 300 Bindungen des Gebrauchstarifs von 1921. Aus dieser Tatsache, auf die ich leider der Zeit wegen hier nicht im einzelnen eintreten kann, geht die offizielle Auffassung klar hervor: nicht nur soll das Niveau unseres jetzigen Gebrauchstarifs nicht in protektionistischem Sinne erhöht werden, sondern es gibt in diesem Gebrauchstarif eine ganze Anzahl Gebiete, wo angesichts der heutigen Verhältnisse ein gewisser Zollabbau duchaus möglich und notwendig ist. Allein angesichts der ausserordentlichen Schwierigkeiten, mit denen gerade unsere Exportindustrie im Ausland zu kämpfen hat, ist es nicht nur zweckmässig, sondern absolut notwendig, diese Herabsetzungen nicht autonom, nicht einseitig vorzunehmen, sondern sie im Kampfe gegen die Herabsetzung ausländischer Zölle als Waffe zu benutzen und gegen Konzessionen, die unserm Export gemacht werden müssen, einzutauschen. Ich sage also: Die Behauptung, der Bundesrat ziele auf immer stärkere Erhöhung der Schutzzölle hin, ist eine Mär. Wer die zollpolitischen Massnahmen der letzten Jahre aufmerksam und objektiv prüft, wird und muss zum Schlusse kommen, dass diese gegenteils ständig und deutlich überall da auf Abbau gerichtet sind, wo es ohne Verletzung schutzwürdiger und wichtiger Interessen möglich erscheint.

Dieser Abbau der Schutzzölle ist gleichzeitig eine im Interesse der Exportindustrie benutzte Waffe der Kampfzollpolitik.

Da sich nun viele der Kritiker an der eidgenössischen Zollpolitik viel weniger gegen die Beibehaltung der jetzigen Zölle als gegen deren weitere Erhöhung ausgesprochen, ja sich in vielen Fällen mit den Ansätzen des geltenden Gebrauchstarifs ausdrücklich einverstanden erklärt haben, so können wir ihnen antworten: Wir sind, sobald dies möglich wurde, im Sinne des Abbaues weiter gegangen, als Ihr selber es verlangt habt, weiter gegangen namentlich gerade im Interesse unseres Exportes, dem wir dadurch in doppelter Weise helfen wollten. Es kann denn auch festgestellt werden, dass heute viel weniger gegen die jetzigen schon abgebauten und auch in Zukunft teilweise noch abbaufähigen Gebrauchszölle, als gegen den Entwurf zu einem neuen Generaltarif angekämpft wird, welchen der Bundesrat am 9. Januar 1925 den eidgenössischen Räten unterbreitet hat und von dem, zu Unrecht, eine weitere Erhöhung der Zollbelastung befürchtet wird.

Bevor ich mich diesem Entwurf zuwende, möchte ich aber doch die Behauptung noch etwas untersuchen, es sei unter dem Einfluss der «Abschwenkung zum Protektionismus» die schweizerische Volkswirtschaft in hohem Masse geschädigt, Landwirtschaft, Gewerbe und Kleinindustrie auf Kosten der Exportindustrie stark bevorzugt worden. Es lassen sich ja gewiss über diese Fragen, namentlich im Rahmen eines kurzen Vortrages, keine unwiderleglichen «Beweise» erbringen, aber wertvolle Anhaltspunkte können doch gewonnen werden, auch wenn man auf die z. B. von Prof. Grossmann gewählten Beurteilungskriterien abstellt.

1. Mit Prof. Grossmann ist zu konstatieren, dass, und zwar auch nach den heute vorliegenden Erhebungen, die Zahl der in der Exportindustrie Erwerbstätigen gegenüber der Zeit vor dem Kriege eine Verminderung nicht erfahren hat; dagegen liegen innerhalb der Gruppe sehr beträchtliche Verschiebungen vor. Landwirtschaft und übrige Inlandsproduktion weisen umgekehrt keine Vermehrung auf.

2. Die Einfuhr an Fabrikaten hat in den Jahren 1924 und 1925 mit $5,_4$ Millionen Doppelzentner diejenige von 1913 ($5,_6$ Millionen Doppelzentner) sozusagen vollständig wieder erreicht. (Vgl. Grossmann, S. 319.)

3. Das Passivum der Handelsbilanz ist im Jahre 1925 wieder auf 604 Millionen angestiegen, gegenüber 544 Millionen vor dem Kriege. Auch wenn der veränderte Geldwert mitberücksichtigt wird, so kann aus diesen Ziffern meines Erachtens kein Argument für die «künstliche Drosselung der Einfuhr» hergeleitet werden. (Vgl. Grossmann, S. 522.) Es ist übrigens sonderbar, dass der schweizerischen Zollpolitik einerseits vorgeworfen wird, sie führe zu einer immer grösser werdenden Passivität der Handelsbilanz, und dass anderseits diese Passivität als zu gering bezeichnet wird, und zwar als Folge einer «künstlichen Drosselung».

4. Der Güterverkehr der Eisenbahnen hat im Jahre 1925 mit $22,_{71}$ Millionen Tonnen denjenigen von 1912 ($19,_{96}$ Millionen) übertroffen. (Vgl. Grossmann, S. 342.)

5. Die Zahl der eröffneten Konkurse betrug im Jahre 1925 1469 gegenüber 2505 im Jahre 1913.

6. Die von Grossmann über die Bankdepositen und Sparkasseneinlagen bis zum Jahre 1922 gebrachten Ziffern (S. 342) weisen in den letzten drei Jahren keine wesentlichen Veränderungen auf und können jedenfalls kaum zum Beweis dafür dienen, es sei der Inlandsindustrie zum Nachteil der Exportindustrie zu gut gegangen.

7. Bei der Heranziehung der Arbeitslosenziffern (Grossmann, S. 342) scheint mir von besonderer Bedeutung die Frage zu sein, wie sich die Arbeitslosen auf Inlands- und Exportindustrie verteilen. Einer Zusammenstellung des eidgenössischen Arbeitsamtes entnehme ich darüber in Jahresdurchschnitten folgendes:

Zahl der voll Arbeitslosen

	Total	davon in Inlandsproduktion absolut	%	Exportproduktion absolut	%
1922	66.995	44.310	66,1	22.685	33,9
1923	32.605	24.298	74,5	8.307	25,5
1924	14.692	12.000	81,7	2.692	18,3
1925	11.090	8.160	73,6	2.930	26,4
1926 (Durchschnitt Januar-Oktober)	13.515	9.528	70,5	3.987	29,5

Es handelt sich selbstverständlich bei diesen Ziffern nur um Annäherungswerte, wobei die chemische Industrie, die Uhrenindustrie, die Textilindustrie und die Hälfte der Metall- und Maschinenindustrie zur Exportproduktion, alle übrigen Industrien und Gewerbe zur Inlandsproduktion gerechnet worden sind. Man wird aus diesen Zahlen immerhin folgern dürfen, dass die Handelspolitik der letzten Jahre nicht zu einer Steigerung der Arbeitslosenziffer und auch nicht zu einer Bevorzugung der Inlandsproduktion auf Kosten des Exportes geführt hat.

8. Dass insbesondere die Lage der Landwirtschaft unter dem Regime der gegenwärtigen Handelspolitik nicht eine ungerechtfertigt bevorzugte geworden ist, gibt auch Prof. Grossmann zu (S. 343). Wenn der Index der Preise sämtlicher landwirtschaftlicher Produkte (1911/13 zu 100 gerechnet) im Jahre 1923 auf 152,4 gefallen ist, so steht er damit nicht über, sondern unter dem Totalindex, und es kann der von bäuerlicher Seite immer wieder abgegebenen Erklärung, der Bauer erhalte verhältnismässig für seine Produkte weniger, als er für seine Bedürfnisse auslegen müsse, die Berechtigung kaum abgesprochen werden. Es darf dabei namentlich an die gerade in letzter Zeit ausserordentlich zurückgegangenen Vieh- und Milchpreise erinnert werden. Der Index für fette Ochsen steht heute auf 163, für fette Kühe auf 148, für Milch auf 115. Der Totalindex der Preise sämtlicher landwirtschaftlicher Produkte ist im November 1926 mit 145 einzusetzen. Es ist bei diesen Ziffern schwer zu verstehen, dass immer und immer wieder behauptet wird, die schweizerische Zollpolitik führe zu einer künstlichen und übertriebenen Hochhaltung der Preise landwirtschaftlicher Produkte und zu einer ausserordentlichen Begünstigung der Landwirtschaft und entsprechenden Schädigung der Exportindustrie.

9. Dass im allgemeinen die schweizerische Exportindustrie gegenwärtig ganz ausserordentlich schwer zu kämpfen und in einigen Gebieten grosse Einbussen

erlitten hat, darf und soll nicht bestritten werden. Sie teilt dieses Schicksal übrigens mit den Exportindustrien fast sämtlicher Länder, deren allgemeine Verhältnisse den unsrigen ähnlich sind. Die Hauptursachen, die zu dieser allgemeinen Krise führten, sind im Bericht des Bundesrates vom 20. Januar 1926 einlässlicher geschildert worden, als ich dies hier tun könnte, und ich darf wohl auf jene Ausführungen verweisen. Gegenüber vielen Übertreibungen ist übrigens auch festzustellen, dass, von Ausnahmen wie der Stickerei abgesehen, mengenmässig der Export der schweizerischen Industrie 1925 nicht geringer, sondern grösser war als 1913 (vgl. Seiten 1 und 2 des erwähnten Berichtes). Dabei möchte ich keineswegs bestreiten, dass dieser Export sehr oft nur zu ausserordentlich gedrückten Preisen aufrechterhalten werden kann, obschon die sogenannte «Industriestatistik» des Schweizerischen Bankvereins, auf die sich Prof. Grossmann (S. 348/349) beruft, ein Ansteigen des Reingewinnes der kontrollierten Unternehmungen von $4,_{37}$ % der eigenen Gelder im Jahre 1923/24 auf $7,_{75}$ % im Jahre 1924/25 ausweist.

Auf das so ungewöhnlich schwierige Problem des Einflusses der Zölle, insbesondere der Lebensmittelzölle, auf die Lebenshaltungskosten, damit auf die Löhne und damit auf die Produktionskosten und damit wieder auf die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie, kann ich hier, raumes- und zeithalber, unmöglich näher eintreten. Dass dieser Einfluss im allgemeinen ganz ausserordentlich überschätzt wird, hat meines Erachtens der erwähnte Bericht des Bundesrates überzeugend dargetan, auch dann, wenn man annimmt, die indirekte Wirkung sei gleich hoch wie die direkte, und es wären also die gegebenen Zahlen zu verdoppeln. Ausschlaggebend für die Beurteilung dieser Frage scheinen mir namentlich zwei Momente zu sein: einmal die Tatsache, dass heute noch im allgemeinen der Lohnindex beträchtlich über dem Lebenshaltungsindex steht, ohne dass es der Industrie gelungen wäre, diese Differenz zur Verminderung ihrer Produktionskosten auszunützen. Dies wird übrigens auch von der Opposition zugegeben. (Vgl. z. B. 20. Jahresbericht des Arbeitgeberverbandes schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller für das Jahr 1925, S. 39 ff., und Iff, a. a. O. S. 30/31.) Sodann zeigen gerade die Verhältnisse bei den am meisten notleidenden Industrien, dass dort eine weitere Lohnreduktion auch dann nicht, jedenfalls nicht in ausschlaggebendem Masse, möglich wäre, wenn infolge Herabsetzung der Lebensmittelzölle ein bescheidener Rückgang des Lebenshaltungsindex eintreten könnte. Es ist ein offenes Geheimnis, dass in der Stickerei und in der Seidenbandweberei schon heute die Löhne ausserordentlich niedrig und kaum weiter herabsetzbar sind. Hinsichtlich der ersteren sind übrigens Dokumente in unsern Händen, die einwandfrei beweisen, dass die schweizerischen Löhne niedriger sind als die von der deutschen Konkurrenz ausgerichteten. Auch bei der Uhrenindustrie wird kaum behauptet werden können, die zu hohen Löhne beeinträchtigten die Konkurrenz mit dem Ausland, ist doch eine ausländische Konkurrenz kaum vorhanden und sind doch bekanntlich für die Notlage der Uhrenindustrie ganz andere Gründe massgebend.

Diese Feststellungen ändern selbstverständlich nichts an meiner oben vertretenen Auffassung, dass für unser Land eine prosperierende Exportindustrie eine Lebensnotwendigkeit bedeutet und dass ihr mit allen Mitteln und mit allen

Kräften geholfen werden muss, wo dies in wirksamer Weise geschehen kann, ohne dass andere nicht minder wichtige Interessen geschädigt werden. Das soll und kann bis zu einem gewissen Grade dadurch geschehen, dass im allgemeinen auf eine weitere Erhöhung des Zollschutzes verzichtet, der bisherige sogar im Rahmen des Möglichen weiter abgebaut wird. Viel wichtiger und wirksamer ist aber meines Erachtens, der Exportindustrie zu helfen durch Weiterführung und vielleicht sogar noch etwas stärkere Betonung einer kräftigen Kampfzollpolitik, d. h. durch zielbewusste Ausnutzung der relativ grossen schweizerischen Konsumkraft zugunsten unseres Exportes. Damit komme ich zu einer kurzen Würdigung des diesen Zielen in erster Linie dienenden neuen Generalzolltarifs resp. des Entwurfes vom 9. Januar 1925.

Dieser Entwurf zu einem neuen Generaltarif ist in Wirklichkeit, ich verrate dabei kein Geheimnis, keineswegs das Werk des Bundesrates, der sich ja der damit verbundenen Riesenarbeit nie hätte unterziehen können. Der Entwurf ist vielmehr, gestützt auf jahrelange Untersuchungen und Konsultationen aller wichtigen Interessentengruppen, aufgestellt worden durch eine Kommission von Sachverständigen, in der die Verwaltung in verschwindender Minorität, dagegen alle Wirtschaftsgruppen, Industrie, Handel, Gewerbe, Landwirtschaft und Konsumenten vertreten waren. Schon hieraus geht hervor, dass es sich, wie bei jedem Zolltarif, um Kompromisse handeln muss, um Kompromisse im kleinen und im grossen. Und es ergibt sich weiter daraus, dass niemand mit Recht behaupten kann, die vorgeschlagenen Ansätze seien «richtig» und der Tarif als Ganzes und im einzelnen nicht mancher Abänderung und Verbesserung fähig. Wenn sich also viele und gewichtige Stimmen gegen diesen Entwurf erheben, so ist das weder unerwartet, noch bedenklich. Durchblättert man die Geschichte der schweizerischen Zollpolitik, so stellt man mit Überraschung und, von unserem Standpunkte aus gesprochen, mit einer gewissen Genugtuung fest, dass noch jeder schweizerische Generaltarifentwurf ungefähr die gleiche Aufnahme gefunden hat wie der jetzige. Je und je ist behauptet worden, man verlasse bisherige bewährte Richtlinien und werfe sich dem Hochschutzzoll in die Arme, und immer und immer wieder wurde betont, diese Änderung bedeute den Niedergang der schweizerischen Volkswirtschaft, die Verelendung breiter Massen und den Ruin wichtigster Exportindustrien. Schon anlässlich der Tarifreform des Jahres 1891 wurde eine Liga gegen die Verteuerung der Lebensmittel gegründet mit dem Zwecke der Bekämpfung des Tarifes. Erinnert man sich gar des heftigen Kampfes, der um den Generaltarif von 1902 entbrannt war, so fühlt man sich wirklich in unsere Tage versetzt. So, wenn der damalige Nationalrat Wullschleger ausruft: «Der Entwurf geht auf Plünderung der Taschen des arbeitenden Volkes zugunsten bessersituierter Kreise», und wenn die Genfer Liga gegen die Verteuerung der Lebensmittel proklamiert: «Durch die starke Lebensverteuerung ist eine tiefe Störung der schweizerischen Volkswirtschaft zu befürchten. In jedem Fall wird der Niedergang oder die erzwungene Auswanderung der meisten grossen Industrien, wie der Uhrenindustrie, der Stickerei- und der Maschinenindustrie zu gewärtigen sein.» (Vgl. Signer, a. a. O. S. 224 und 226). Und weiter, wenn ein prominenter Vertreter der Seidenindustrie erklärte, dem Entwurf sei der hochschutz-

zöllnerische Stempel aufgedrückt und die Behauptung, es handle sich ja um General-, nicht um Gebrauchszölle, vermöge für Kenner der Verhältnisse nur ein Lächeln hervorzurufen (vgl. Signer, S. 232). Aber auch gründliche Kenner der schweizerischen Volkswirtschaft, wie Traugott Geering, prophezeien eine Verschärfung der sozialen Gegensätze, die Zunahme von Lohnkämpfen, Gefährdung der Exportindustrie usw. Allerdings hat Geering dann seine Meinung geändert, ist ins Lager der Kampfzöllner übergetreten und hat Zustimmung zum Tarif empfohlen.

Die meisten von Ihnen sind in der Lage, aus eigener Erfahrung ein Urteil darüber abzugeben, ob wirklich jene Befürchtungen gegen den Tarif von 1902 begründet waren und dieser den Rückgang der schweizerischen Volkswirtschaft verschuldet habe. Ich glaube, Sie werden mit Kennern wie Alfred Frey und andern zugeben müssen, dass davon keine Rede ist, sondern die Periode von 1906 bis zum Kriegsausbruch im allgemeinen eine solche des wirtschaftlichen Aufschwungs bedeutet hat. Es ist nicht ohne Interesse, zu sehen, was ein grundsätzlicher Gegner der offiziellen Politik hierzu zu sagen hat: Iff, a. a. O. S. 13, äussert sich ungefähr wie folgt: Der Tarif von 1902 hat seine kampfzöllnerische Aufgabe sehr gut erfüllt, versagte aber als Instrument der Schutzzollpolitik. Die Schutzzöllner waren enttäuscht, und die Freihändler sahen ihre Befürchtungen nicht verwirklicht. Der Tarif verhalf der Schweiz zu recht bedeutenden Erfolgen in den Handelsvertragsverhandlungen, und es war nachträglich jedermann überzeugt, dass man das Richtige gemacht hatte. Aus- und Einfuhr, insbesondere aber letztere, haben stark zugenommen, und die Flut ausländischer Fabrikate wurde durch den Gebrauchstarif von 1906 keineswegs eingedämmt. Ähnlich haben sich Alfred Frey, Bindschedler, Signer und andere ausgesprochen.

Wie damals wendet sich auch heute die Gegnerschaft aus den Kreisen der Konsumenten, der Exportindustrie und der Wissenschaft gegen den neuen Entwurf mit den gleichen Argumenten, die gegen den frühern schon geltend gemacht worden sind. Wie damals wird auch heute auf den Hinweis, es handle sich ja nicht um Gebrauchszölle, sondern um zum «Verhandeln» bestimmte Generalansätze, geantwortet: Wir glauben das nicht, das ist eine Ausrede, ein Mäntelchen, hinter dem sich der Hochschutzzoll versteckt. Und wie damals verlangt man bestimmte Zusicherungen darüber, dass eine effektive Erhöhung der Zölle nicht geplant sei und man dafür sorgen werde, unter allen Umständen die jetzigen Ansätze auch in einem neuen Gebrauchstarif beizubehalten. Aber auch heute wieder muss hierauf erwidert werden, eine derartige Erklärung wäre schlechtweg eine Verneinung der Kampfzollpolitik überhaupt, da ja das Ausland kein Interesse daran habe, für die Herabsetzung der schweizerischen Zölle unserem Export Konzessionen zu machen, wenn diese Herabsetzung auch ohnedies durch Erklärungen von höchster Stelle verbürgt sei. Ich habe bereits in anderem Zusammenhange darauf aufmerksam gemacht, dass jedenfalls die Expertenkommission durchaus der Auffassung war, das heutige Zollniveau solle schliesslich nicht erhöht werden. Wer die Botschaft des Bundesrates, die, vom Standpunkt der Aussenhandelspolitik aus betrachtet, ja schon viel mehr sagt, als eigentlich zulässig wäre, aufmerksam liest, wird die gleiche Meinung ausgedrückt finden. Dies ergibt sich

ganz besonders aus der Erklärung, eine Vermehrung der heutigen Zolleinnahmen liege ausserhalb der Absichten des Bundesrates. Dies scheint doch deutlich genug zu sein. Und trotzdem ist gerade diese Erklärung in der wunderbarsten Weise verdreht worden: Während sie bedeutet und nur bedeuten kann, eine Erhöhung der Zölle sei nicht beabsichtigt, bei gleichbleibender Einfuhr sei deshalb auch keine Steigerung der Zolleinnahmen zu erwarten, wurde ihr die Absicht unterschoben: Da die Zolleinnahmen gleich bleiben sollen, die Zölle aber erhöht werden, so kann dies nur auf Kosten der Eindämmung der Einfuhr geschehen! Gegen eine solche Denkweise ist allerdings schwer anzukämpfen, und eine Diskussion der schweizerischen Zollpolitik ist da mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Berücksichtigt man, dass Bundesrat und Parlament den Gebrauchstarif von 1921 zugunsten der Exportindustrie ständig abgebaut haben, dass die Erfahrungen und Lehren der Jahre 1902 bis 1906 und die nachherige Entwicklung bis zum Kriegsbeginn eine deutliche Sprache reden und die Schweiz, im Gegensatz zu allen andern Staaten, im Interesse der Konsumentenschaft auf die Inkraftsetzung des provisorischen Generaltarifs vom 5. November 1925 bis jetzt verzichtete, dass heute schon fast alle wichtigen Zölle vertraglich festgelegt sind, also gar nicht erhöht werden könnten, und dass endlich, trotz schweren Bedenken, der Bundesrat, einem Antrage aus Kreisen des Handels und der Industrie Folge gebend, in Artikel 17 des Entwurfes ausdrücklich die autonome Herabsetzung der durch Handelsverträge nicht berührten Positionen des Generaltarifs vorsieht, dann scheint wirklich das immer noch vorhandene Misstrauen in die Absichten der schweizerischen Zollpolitik der Zukunft unbegründet zu sein. Wir stimmen durchaus mit denjenigen überein, die nicht schöne Worte, sondern Taten verlangen. Diese Taten sind nirgends besser zu sehen als in den jüngst abgeschlossenen Handelsverträgen, und kommende Verträge werden neue Beweise dafür bringen, dass man nicht an eine Erhöhung, sondern an den Abbau des heutigen Zollschutzes denkt.

Es ist ja gewiss störend und sehr unbefriedigend, wenn Verfassung und Gesetzgebung dem Referendumsbürger zumuten, seine Meinung über Zollansätze abzugeben, die überhaupt zur praktischen Anwendung nicht bestimmt sind, dass er dagegen zur endgültigen Gestaltung des ihn in erster Linie interessierenden Gebrauchstarifs nichts mehr zu sagen hat. Es muss aber doch immer und immer wieder darauf hingewiesen werden, dass, angesichts aller Verhältnisse, für unser Land eine andere Zollpolitik kaum möglich erscheint. Es ist ja bekanntlich die Idee geäussert worden, man sollte nicht nur für den Generaltarif, sondern auch für den Gebrauchstarif das fakultative Referendum vorsehen. Andere wollen das Unbefriedigende und Stossende des heutigen Zustandes durch Ersetzung des Einheitstarifes durch einen Doppeltarif ersetzen. Beide Fragen sind gerade in jüngster Zeit durch die nationalrätliche Zolltarifkommission einer ganz eingehenden Prüfung unterzogen worden. Bei beiden Fragen bestand das Resultat der Prüfung darin, dass sich die Urheber der genannten Anträge selber von der Undurchführbarkeit überzeugen mussten. Die Unterstellung des Gebrauchstarifs unter das Referendum würde die Schweiz direkt unfähig machen, durch den Abschluss neuer Handelsverträge ihrem Export Erleichterungen zu verschaffen. Abgesehen davon, dass gemäss ausdrücklicher Bestimmung der Bundesverfassung

Staatsverträge, und zu diesen gehören doch wohl die Handelsverträge, von weniger als 15jähriger Dauer dem Referendum entzogen sind, dürfte es selbst dem Laien klar werden, wie sehr jede zu Kampf- resp. Verhandlungszwecken vorgenommene Zollerhöhung ihren Eindruck auf das Ausland verlieren müsste, sobald dahinter die Gefahr des Referendumskampfes lauern würde. So haben sich denn in den letzten Tagen sowohl die Vertreter der Exportindustrie als auch der Arbeiterschaft davon überzeugt, dass die Idee nicht durchführbar ist, und ihre Anträge fallen lassen. Auch dieses Problem konnte ich ja nur streifen und nicht erschöpfend behandeln. Gleich geht es mir hinsichtlich der Frage des Doppeltarifs. Hier hat man sich allseitig überzeugt, dass gerade ein kleines, auf die Vertragspolitik angewiesenes Land wie die Schweiz unmöglich ein selbst von grossen und starken Staaten nicht lückenlos durchführbares System akzeptieren könne, das eigentlich die Vertragspolitik negiert und auf der Idee der autonomen Zollpolitik aufgebaut ist.

Man wird diesen letzten Ausführungen vielleicht entgegenhalten, sie seien nur insoweit zutreffend, als man von der Notwendigkeit der Beibehaltung einer schweizerischen Kampf-, besser Verhandlungspolitik überzeugt sei. In der Tat sind solche Stimmen laut geworden, und man hat sich sogar bis zur Erklärung verstiegen, Handelsverträge hätten für die Schweiz überhaupt keinen Wert mehr, man könne sich mit der blossen Meistbegünstigung begnügen. Zur Begründung dieser Auffassung wird geltend gemacht, dass die sogenannten Tarifstaaten früher zirka 50 % des schweizerischen Exportes aufgenommen hätten, heute aber eine viel geringere Bedeutung aufwiesen. Demgegenüber ist festzustellen, einmal, dass diese Differenz gering ist (zirka 47 % vor dem Krieg, zirka 41 % heute), und sodann darf nicht vergessen werden, dass die Schweiz heute noch keine Tarifverträge mit Frankreich, der Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien abgeschlossen hat, dass derjenige mit Deutschland seine Wirkung noch nicht haben konnte und der Vertrag mit Italien dringend der Revision bedarf. Jener Standpunkt würde den Verzicht darauf bedeuten, die unverhältnismässig starke schweizerische Konsumkraft im Interesse unserer schwer kämpfenden Exportindustrie auszunützen. Es ist denn auch kein Zufall, dass alle kompetenten Stimmen des schweizerischen Exportes mit Nachdruck für die Beibehaltung der ja von freihändlerischer Seite inaugurierten Verhandlungspolitik eintreten. Auf Grund meiner Erfahrungen aus den Handelsvertragsverhandlungen der letzten Zeit teile ich diese Auffassung aus voller und innerster Überzeugung. Wenn man auch die Auswirkung von Tarifhandelsverträgen gewiss nicht überschätzen darf, so haben uns doch gerade die letzten Verträge sehr spürbare und von den Interessenten auch rückhaltlos anerkannte Erleichterungen gebracht, auf die wir niemals verzichten könnten. Im Gegenteil: Ich bin mit vielen gewiss nicht protektionistisch angehauchten Kennern der schweizerischen und europäischen Wirtschaft der bestimmten Überzeugung, dass, mehr noch als heute, die Schweiz in Zukunft eine kraftvolle und auch vor temporären Verwicklungen nötigenfalls nicht zurückschreckende Zollpolitik im Interesse ihres Exportes führen muss. Es ist doch gewiss nicht einzusehen und kaum zu verantworten, dass wir gewissen Ländern ein Vielfaches dessen an Waren abnehmen, was sie aus der Schweiz be-

ziehen, ohne das Äusserste zu versuchen, eine Verbesserung durch Herabsetzung der ausländischen Zollmauern herbeizuführen. Nicht eine Erhöhung des Schutzes der schweizerischen Produktion darf und soll unsere Losung sein, und wenn infolge der Halsstarrigkeit gewisser Gegner vorübergehend als Kampfmassnahme eine Erhöhung der Zölle gewisser Waren notwendig werden sollte, so müssen sich die betreffenden Inlandsproduzenten klar darüber sein, dass diese Erhöhung im gleichen Momente fällt, wo das Ausland eingesehen hat, dass es unserem Export mehr entgegenkommen muss. Die Richtlinie schweizerischer Zollpolitik für die Zukunft liegt für mich in den Sätzen: Keine Erhöhung des Inlandsschutzes, sogar dessen Abbau, wo dies möglich ist, aber furchtlose und kräftige, selbst vor Zollkonflikten nicht zurückschreckende Weiterführung der bewährten schweizerischen Kampfzollpolitik.