Die Preiskontrolle in der Schweiz 1)

Von Prof. Dr. Walther Hug, St. Gallen-Zürich

I. Die Entwicklung

1. Wirtschaftsfreiheit und freie Preisbildung

Die politischen Grundanschauungen des Schweizervolkes und seine starke freiheitliche Tradition 2) spiegeln sich wieder in der rechtlichen Ordnung der Wirtschaft. Unser Wirtschaftssystem ist aufgebaut auf dem Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit des Individuums und damit getragen von der Auffassung, dass die wirtschaftliche Tätigkeit grundsätzlich eine freie Angelegenheit der Privatpersonen sei. Die Bundesverfassung von 1874 hat daher in Art. 31 den Grundsatz aufgestellt, dass die Handels- und Gewerbefreiheit im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet ist. Mit dieser Verfassungsbestimmung nimmt die Schweiz eine einzigartige Stellung ein; keine andere Verfassung gewährleistet und schützt die Handels- und Gewerbefreiheit als Individualrecht des Bürgers 3). Entstanden in einer Periode grossartigen wirtschaftlichen Aufbaues und getragen von den Vorstellungen der liberalen Wirtschaftstheorie, hat der Verfassungsgrundsatz bis zum heutigen Tage unverändert standzuhalten vermocht. Das Prinzip der Wirtschaftsfreiheit, geschützt durch ein Individualrecht des Bürgers, gehört daher trotz seinen mannigfachen Beschränkungen, die der staatliche Interventionismus ohne und gegen die verfassungsmässige Grundlage zur Folge hatte 4), zum klassischen Bestand des schweizerischen öffentlichen Rechts ⁵). «Nur zögernd hat sich die Eidgenossenschaft zur Einmischung in das wirtschaftliche Leben und damit zur Erweiterung

¹⁾ Diese Abhandlung gibt einen durch Zusätze und Anmerkungen erweiterten Vortrag wieder, den der Verfasser am 9. Mai 1938 auf Einladung des Institut de droit comparé et de l'économie comparée, sowie des Institut commercial d'enseignement supérieur an der Universität Strassburg gehalten hat. Der Verfasser dankt auch an dieser Stelle dem Chef der eidgenössischen Preiskontrollstelle, Herrn Dr. Imfeld, für die freundliche Unterstützung bei der Sammlung des Materials.

²⁾ Vgl. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923, S. 15 ff.

³) Vgl. Botschaft BR. über eine Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vom 10. September 1937, S. 32; His, Wandlungen der Handels- und Gewerbefreiheit in der Schweiz, Festgabe Wieland, 1934, S. 16 f.

⁴⁾ Vgl. Hug, Staat und Wirtschaft, 1935, S. 11 ff., 15 ff.; Huber, Die Handels- und Gewerbefreiheit und ihre heutige Bedeutung, 1933, S. 5 ff.; Renggli, Das Recht auf Handels- und Gewerbefreiheit in der schweizerischen Bundesverfassung, Festgabe BR. Schulthess, 1938, S. 79 ff.

⁵⁾ Auch durch die gegenwärtige Revision der Wirtschaftsartikel soll der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit als Individualrecht des Bürgers nicht aufgehoben werden, vgl. Renggli, a. a. O. S. 9 ff.

der Staatsaufgaben entschlossen. Aber schon ist die Bewegung auf Verstaatlichung und Sozialisierung des Wirtschaftslebens zum Stillstand gekommen 1).»

Der wichtigste Ausfluss des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit ist das Recht der Privaten zur freien Preisbildung. Eine Preisregulierung durch Verwaltungsbehörden verletzt die Gewerbefreiheit. Daher wurden nach der Proklamierung des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit die bestehenden Brot- und Fleischtaxen gerichtlich als unzulässig erklärt. Nur in bestimmten Ausnahmefällen wurde die Festsetzung von Maximalpreisen zugelassen, nämlich da, wo die Limitierung das Publikum vor Ausbeutung schützen soll, wie z. B. bei Kutschertaxen oder bei Arzneikosten, während die Aufstellung von Minimalpreisen als unzulässig abgelehnt wurde ²).

Der Wirtschaftsfreiheit im Innern entspricht die Wirtschaftsfreiheit nach Aussen, d.h. der freie Verkehr von Personen, Kapitalien und Waren von Land zu Land. Die Bundesverfassung von 1874 hat daher, getragen von der Vorstellung eines freien Aussenhandels, das Zollwesen vereinheitlicht und dem Bundesgesetzgeber Anweisungen über die Gestaltung des Zolltarifs erteilt, nach denen dieser weder einseitig fiskalische noch einseitig schutzzöllnerische Tendenzen verwirklichen darf 3). Die schweizerische Aussenhandelspolitik der Vorkriegszeit beschränkte sich demzufolge auf die Zollpolitik, d. h. auf die Aufstellung eines schweizerischen Zolltarifs und den Abschluss mittel- und langfristiger Handelsverträge. Der Zolltarif hatte der einheimischen Industrie einen angemessenen Schutz zu sichern, als Verhandlungswaffe gegenüber dem Ausland zu dienen und dem Bundeshaushalt den grössten Teil seiner Einnahmen zu verschaffen. Dabei war leitender Grundsatz der Zollpolitik die uneingeschränkte und unbedingte Anwendung der Meistbegünstigungsklausel. Die praktische Anwendung dieser Grundsätze führte zu einer für die Schweiz passiven Handelsbilanz, aber das Defizit im Warenverkehr wurde mehr als ausgeglichen durch den Ertrag des Fremdenverkehrs, der Dienstleistungen und Kapitalanlagen. Daher blieb die Zahlungsbilanz aktiv, und die Lebensbedingungen der schweizerischen Bevölkerung verbesserten sich mit dem zunehmenden Reichtum 4).

Einen tiefen Einbruch in dieses System der Wirtschaftsfreiheit im Innern und nach Aussen brachte zum ersten Mal die Kriegszeit. Sie stellte die Aussenhandelspolitik vor das neue Problem der Landesversorgung und zwang zu einer weitgehenden Gebundenheit der Wirtschaft zum Zwecke der Selbsterhaltung ⁵). Aber in der Nachkriegsperiode nahm die Schweiz wieder ihre traditionelle

¹⁾ Fleiner, a. a. O. S. 761.

²) Vgl. His, a. a. O. S. 254/255.

³) Art. 28 BV. erklärt, dass das Zollwesen Sache des Bundes ist, der das Recht hat, Einund Ausfuhrzölle zu erheben. Auf die für die inländische Industrie und Landwirtschaft erforderlichen Stoffe, sowie auf die zum Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände sind die Eingangsgebühren möglichst gering zu taxieren. Dieser Grundsatz soll auch beim Abschluss von Handelsverträgen mit dem Ausland befolgt werden. Vgl. Fleiner, a. a. O. S. 665 ff.

⁴⁾ Vgl. Stucki, 25 Jahre schweizerische Aussenhandelspolitik, Festgabe Schulthess, S. 125; Hotz, Zur schweizerischen Zollpolitik der Nachkriegszeit, ebenda S. 183 ff.

⁵) Vgl. Stucki, a. a. O. S. 125-129; His, a. a. O. S. 255-257.

Haltung an. Im Aussenhandelsverkehr wurden die erlassenen Einfuhr- und Ausfuhrverbote möglichst bald abgeschafft und die Verhandlungen zum Abschluss von Handelsverträgen erfolgreich wieder aufgenommen. In der innern Wirtschaft erfolgte ein sukzessiver Abbau der gebundenen Kriegswirtschaft, der von allen Volksteilen nachdrücklich verlangt wurde. Die Schweiz kehrte zum liberalen Wirtschaftssystem der Vorkriegszeit zurück; wie populär dasselbe war, erwies sich in der Verwerfung des Getreidemonopols in der Volksabstimmung von 1929.

2. Kompensationspolitik und staatlicher Interventionismus

Der Einfluss der Weltwirtschaftskrise, welche die Schweiz in ihrer vollen Wucht im Jahre 1931 erreichte, stellte zunächst die schweizerische Handelspolitik vor eine völlig neue Situation. Ein bedenklicher Rückgang des Exportes war verbunden mit einem starken Steigen der Einfuhr aus bestimmten Ländern, sodass sich ein Fehlbetrag der Handelsbilanz von ca. 900 Millionen Franken im Jahr ergab. Die Erträgnisse des Fremdenverkehrs und der Kapitalien im Ausland gingen ebenfalls zurück und reichten nicht mehr aus, um das Defizit der Handelsbilanz zu decken. Dadurch war die Zahlungsbilanz und auf die Dauer die Währung bedroht. Die Schweiz hatte es bis dahin stets versucht, den notwendigen Ausgleich nicht durch Drosselung des Importes, sondern durch Förderung des Exportes zu finden. Da diese Versuche fehlgeschlagen hatten, und ihr als einzige wirtschaftspolitische Waffe die verhältnismässig grosse Import- und Konsumkraft des Landes blieb, wurde die Schweiz gezwungen, die Einschränkung der Einfuhr fremder Waren vorzunehmen, dabei vom System der Meistbegünstigung abzuweichen und zu einer vorwiegend bilateralen Betrachtungsweise des wirtschaftlichen Verhältnisses zu den einzelnen Ländern überzugehen. Um diese Kompensationspolitik und die nötigen Schutzmassnahmen für den inländischen Markt durchzuführen, hatte die Schweiz die Wahl zwischen zwei handelspolitischen Mitteln: entweder dem der Zölle oder der quantitativen Beschränkung und Dirigierung der Einfuhr. schied sich für das zweite Mittel, wobei die Einfuhrbeschränkungen nicht nur Schutzmassnahmen, sondern auch Kampf- und Verhandlungsmittel sein sollten 1). Mit Botschaft vom 14. Dezember 1931 suchte der Bundesrat beim Parlament um die Ermächtigung nach, zum Schutze der nationalen Produktion die Einfuhr bestimmter Waren beschränken oder von Bewilligungen abhängig machen zu können²). Der Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1931 über die

¹⁾ Vgl. Bericht der begutachtenden Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung vom 4. Juni 1937, Beilage zur Botschaft BR. S. 81—83, supra S. 355 N. 3; Stucki, a. a. O. S. 137 ff.; Hotz, a. a. O. S. 200.

²) In der Botschaft wies der BR. darauf hin, «dass die Lage der schweizerischen Wirtschaft als äusserst ernst bezeichnet werden muss. In gewissem Sinne erscheint sie sogar schwieriger als während des Krieges». Daraus zog der BR. den Schluss: «Die dargelegte Sachlage zwingt uns, Mittel und Wege zu suchen, um diese Notlage zu mildern. Die Verhältnisse drängen nach einer Aktion, sie führen zu Abwehrmassnahmen. Da der Ausblick in die Zukunft zu Sorgen Veranlassung gibt, müssen wir, ganz abgesehen von prinzipiellen Erwägungen, wenigstens vor-

Beschränkung der Einfuhr, der später ersetzt wurde durch den Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, schuf die Rechtsgrundlage 1) für die neue schweizerische Handelspolitik, die bis heute Kompensationspolitik geblieben ist und weiter bleiben wird. Die Durchführung der Einfuhrbeschränkungen wurde einer staatlichen Verwaltungsbehörde, der Sektion für Einfuhr im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, übertragen, während für die Zwecke der Einfuhr von Massenartikeln privatrechtliche Importzentralen gegründet wurden, die unter staatlicher Kontrolle und nach staatlichen Weisungen handeln 2).

Die Wandlung der Aussenhandelspolitik, der Übergang zum System der Kompensationspolitik, zwang zu Massnahmen interventionistischer und protektionistischer Natur in der innern Wirtschaft. Die handelspolitischen Massnahmen wurden «in einzelnen Fällen durch interne Hilfsaktionen ergänzt, um durch diese Kombination den gewollten Effekt zu erreichen» 3). Vor allem aber musste der Staat an die Zuwendung eines bestimmten Kontingentes und die dadurch bewirkte Sicherung der einzelnen Wirtschaftssubjekte bestimmte Bedingungen knüpfen, die durch das Gesamtinteresse gefordert wurden. Wenn nicht eine stossende Privilegienwirtschaft entstehen sollte, wie das unter dem System der Einfuhrbeschränkungen und des Kompensationsverkehrs immer droht, so musste der Staat in die Ordnung der innern Wirtschaft eingreifen 4). Da die Tatsache der Behinderung der freien Einfuhr die Tendenz zur Versteifung der Preise auf einem zu hohen Niveau nach sich zieht und überdies die Gefahr der missbräuchlichen Ausnützung der durch die Einfuhrbeschränkungen geschützten Positionen in sich schliesst, und da erfahrungsgemäss sich im Gefolge der Einfuhrbeschränkungen eine verstärkte Tendenz zur Kartellierung und zu

übergehend im Sinne von ausgesprochenen Notmassnahmen handelspolitische Mittel ergreifen können, die geeignet sind, unsere Wirtschaft, d. h. unsern innern Markt, besser zu schützen.» Als solche nahm die Botschaft in Aussicht: die generelle Erhöhung von Zollsätzen, die Einführung von Zollkontingenten und die Beschränkung der Einfuhr.

¹⁾ Die Wirksamkeit des BB. von 1933 wurde bis Ende 1935 bestimmt und ist durch BB. vom 11. Dezember 1935 zunächst bis Ende 1937 und durch BB. vom 23. Dezember 1937 bis Ende 1939 verlängert worden. Alle diese Bundesbeschlüsse stützen sich auf Art. 29 Abs. 3 BV., der den Bund ermächtigt, unter ausserordentlichen Umständen vorübergehend von den verfassungsmässigen Grundsätzen der Zollpolitik abzuweichen. Die von der Verfassung geforderten Voraussetzungen der zeitlichen Dringlichkeit und des provisorischen Charakters sind gegeben, sodass die Bundesbeschlüsse formell und materiell verfassungsmässig sind; vgl. Hug, Das Clearingrecht und seine Einwirkung auf die vertraglichen Schuldverhältnisse, 1937, S. 417 a bis 419 a, und die dort zitierte Literatur.

²) Rechtsgrundlage bilden die VO. über die Beschränkung der Einfuhr vom 1. Februar 1932 und der BRB. vom 6. Mai 1932; über die Importzentralen; vgl. Brunner, Zwangskartelle, Rechtsverhältnisse von Zwangskartellen in der Schweiz und in Deutschland, 1937, S. 120 ff.; Comment, Les atteintes portées au droit civil par des mesures legislatives exceptionnelles, 1938, S. 305 a ff.; Oftinger, Gesetzgeberische Eingriffe in das Zivilrecht, 1938, S. 583 a ff.; 643 a.

³) Bericht BR. über das Volksbegehren zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not vom 6. März 1935, S. 35.

⁴⁾ Vgl. im allgemeinen Hug, Staat und Wirtschaft, 1935, S. 23/24, im einzelnen Oftinger, a. a. O. S. 515 a f., 525 a f., 537 a, 553 a f., 557 a ff., 583 a ff., 590 a ff., 597 a.

Preisabreden einstellt, erwies sich eine Beeinflussung der Preisbildung als unumgänglich notwendig ¹). Im unmittelbaren Anschluss an den Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1931, aber ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung, wurde daher im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eine Preiskontrollstelle für die kontingentierten Waren eingerichtet. Sie hatte die Aufgabe, «den Einfluss der Einfuhrmassnahmen auf die Preisentwicklung und die Preislage zu beobachten, Anfragen und Klagen über ungerechtfertigte Preisgestaltung bei einfuhrgeschützten Waren zu beurteilen, sowie insbesondere zu verhindern, dass die einfuhrgeschützten Betriebe ihre privilegierte Stellung zu ungerechtfertigter Erhöhung oder Hochhaltung der Preise ausnützen» ²). So bildete die Einrichtung der Preiskontrolle die unmittelbare und natürliche Folge der neuen Aussenhandelspolitik und der mit ihr verbundenen staatlichen Schutzmassnahmen.

3. Die Einmischung des Staates in die private Preisbestimmung

Diese Einmischung vollzog sich in verschiedenen Phasen: sie begann mit dem Versuch, durch das Mittel einer staatlichen Preiskontrolle die Privatpersonen zu einer Preisanpassung auf freiwilligem Wege zu veranlassen. Da dieser Versuch sein Ziel nicht erreichte, folgte die staatliche Überwachung der durch staatliche Massnahmen geschützten Warenpreise. Dieses für die Dauer der staatlichen Schutzmassnahmen gedachte System erfuhr indessen sehr bald eine Ergänzung durch die umfassende Preiskontrolle, die als Folge der Abwertung der schweizerischen Währung eingesetzt werden musste.

a) Preisanpassung auf freiwilligem Wege

Das hohe schweizerische Preis-, Produktionskosten- und Lohnniveau stand der Anpassung der schweizerischen Wirtschaft an die Preise des Weltmarktes und die, durch die Währungsabwertungen des Sterlingblockes und der Vereinigten Staaten veränderte Situation hindernd im Wege. Wenn die schweizerische Wirtschaft, die durch ihre Exportstruktur charakterisiert erscheint, ihren Anschluss an die Weltwirtschaft wieder finden wollte, so war nach der Auffassung des Bundesrates bei Festhalten an der Währungsparität ein Preisabbau auf der ganzen Linie unumgänglich notwendig 3). «Die Schweiz kann keine Preisinsel bleiben, sie kann sich dem Einfluss des Auslandes und des Weltmarktes nicht entziehen, und es wird notwendigerweise eine Anpassung der Preise an die des Auslandes eintreten müssen 4).» Daher versuchte die Preiskontrollstelle, von 1932 an, die von ihr als richtig betrachtete Anpassung der Warenpreise zu erreichen.

¹) Bericht der vom E. V. D. zur Prüfung der bestehenden Einfuhrmassnahmen eingesetzten Kommission, vom 20. Februar 1935, Beilage zur Botschaft BR. betreffend die Überwachung der Preise vom 18. März 1935, S. 21 ff.

²⁾ Botschaft BR. S. 7, supra N. 1.

³⁾ Vgl. Schulthess, Lebensfragen der schweizerischen Wirtschaft, 1934, S. 19 ff.

⁴⁾ Wirtschaftliche Probleme, Mitteilungen BR., vom 2. März 1932, S. 1.

Sie wurde in dieser Aufgabe durch Mitteilungen des Bundesrates an die Öffentlichkeit und durch Kreisschreiben an die Kantonsregierungen unterstützt, die immer wieder auf die Notwendigkeit des Ausgleiches der Preise hinwiesen ¹). Aber mangels einer gesetzlichen Ermächtigung konnte die Preiskontrolle ihre Aufgabe nur auf freiwilligem Wege durchsetzen. Es gelang ihr wohl, «eine grosse Zahl von Versuchen, die Preise ungerechtfertigt zu erhöhen, zu verhindern, jedoch konnte sie nicht darauf hinwirken, dass der letzte Konsument immer in den Genuss der Preisrückgänge gelangte oder vor Preiserhöhungen verschont blieb. Die Wirkung der Preiskontrolle war durch das Fehlen der Rechtsgrundlage, sowie der Unmöglichkeit, bei Nichtbefolgung ihrer Weisungen immer die nötige Sanktion ergreifen zu können, in starkem Masse eingeschränkt ²).»

b) Preisüberwachung als Folge der Einfuhrbeschränkungen

Die Feststellung einer Ende 1934 vom Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten Expertenkommission, dass diese Art der Preiskontrolle «nicht diejenige Kontrolltätigkeit ausüben kann, die die Kommission für die einfuhrgeschützten und kontingentierten Waren als unerlässlich betrachtet» 3), veranlasste den Bundesrat im März 1935, dem Parlament den Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses betreffend die Überwachung der Preise vorzuschlagen. Er sollte den Zweck haben, «zu einer gerechteren Ausgleichung der heutigen Preislage zu führen, d. h. einen Abbau offensichtlich erhöhter Preispositionen in die Wege zu leiten, und die Handhabe bieten, um missbräuchliche Ausnützung des staatlichen Einfuhrschutzes zu verhindern» 4). Obwohl die Notwendigkeit der Überwachung der durch staatliche Massnahmen geschützten Preise von keiner Seite geleugnet wurde, so war umso lebhafter das Problem des Preisabbaues und der Preisangleichung umstritten, die mittelbar durch die Preiskontrolle erreicht werden sollten. Während der Bundesrat auf dem Standpunkt stand, dass der Preisabbau eine Lebensfrage der schweizerischen Wirtschaft sei 5), verlangte die von breiten Schichten des Volkes getragene Volksinitiative zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not, in ihren wichtigsten Forderungen, die Bekämpfung des allgemeinen Abbaues der Löhne und der landwirtschaftlichen und gewerblichen Produktenpreise, sowie die Gewährung eines Lohn- und Preisschutzes zur Sicherung eines genügenden Arbeitsein-

¹) Durch die Mitteilungen vom 2. März 1932 suchte der BR. die Öffentlichkeit auf das gesamte Preisproblem hinzuweisen; in denselben wurden nicht nur die Warenpreise, sondern auch die Mietzinse, die Hypothekarzinse und die Löhne und Saläre der Privatwirtschaft behandelt. Durch Kreisschreiben vom 21. April 1933 wurden die Kantonsregierungen vor allem auf die Fleischpreise und die Baukosten, und durch Kreisschreiben vom 21. Juli 1933 auf die unverhältnismässig hohen Mietzinse hingewiesen. Ein lebhafter Appell an die Öffentlichkeit war dann vor allem in der Rede von BR. Schulthess, supra S. 359 N. 3 enthalten.

²⁾ Botschaft BR. S. 8, supra S. 359 N. 1.

³⁾ Vgl. Bericht S. 24, supra S. 359 N. 1.

⁴⁾ Vgl. Botschaft BR. S. 12/13, supra S. 359 N. 1.

⁵⁾ Vgl. Schulthess, a. a. o. S. 27 ff.

kommens 1). Erst nach der Verwerfung dieser «Kriseninitiative» in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1935 wurde daher der Weg für den Bundesbeschluss betreffend die Überwachung von Warenpreisen frei, der aber erst ein Jahr später, am 20. Juni 1936, vom Parlament angenommen wurde. Nach den Bestimmungen desselben wurden die Preise der Waren, deren Produktion, Einfuhr, Ausfuhr oder Inlandabsatz durch Notmassnahmen geregelt wird, der staatlichen Überwachung unterstellt. Ausserdem wurde der Bundesrat ermächtigt, die Preisüberwachung auch bezüglich solcher Waren anzuordnen, bei denen die freie Preisbildung durch andere Schutz- oder Hilfsmassnahmen des Bundes beschränkt oder durch Zusammenschlüsse oder kartellmässige Abreden ausgeschlossen oder ungebührlich eingeschränkt wird. Um den mit der Preisüberwachung angestrebten Zweck zu erreichen, «eine für den einheimischen Erzeuger oder Käufer, sowie insbesondere für den Konsumenten ungerechte Preisbildung zu verhindern », wurde der Bundesrat ermächtigt, «nötigenfalls Preisvorschriften aufzustellen und geeignete Massnahmen zu deren Durchführung zu ergreifen » 2). Die Ausführungsbestimmungen der bundesrätlichen Verordnung vom 29. Juni 1936 übertrugen die Ermächtigung zur Aufstellung von Preisvorschriften, sowie zum Erlass weiterer Bestimmungen und Weisungen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement.

c) Preiskontrolle als Folge der Abwertung

Bevor die Preiskontrolle, auf Grund der den Verwaltungsbehörden übertragenen Kompetenzen, wirksam eingesetzt werden konnte, schuf die Abwertung des Schweizerfrankens durch Beschluss des Bundesrates vom 27. September 1936 eine völlig neue Situation. Wie der Bericht des Bundesrates zur Abwertung ausführt ³), war die Lage der Schweiz nicht derart, dass die Abwertung des französischen Frankens automatisch auch den Schweizerfranken unhaltbar gemacht hätte. Was der Bundesrat befürchtete, waren vielmehr die Rückwirkungen der französischen Währungsabwertung auf die schweizerische Volkswirtschaft. Überdies hatte sich erwiesen, dass die Kosten- und Preissenkung auf derart grossen Widerstand stiess, dass die erzielten Erfolge den notwendigen Anschluss an die Weltmarktlage nicht herbeizuführen vermochten ⁴). Die

¹⁾ Bericht BR. S. 34 ff., supra S. 358 N. 3.

²⁾ Bundesbeschluss betreffend die Überwachung von Warenpreisen vom 20. Juni 1936 (zit. BB. Preiskontrolle) Art. 1 Abs. 4.

³) Bericht BR. an die Bundesversammlung über seine Beschlüsse vom 26. und 27. September 1936 über die Abwertung des Schweizerfrankens, vom 28. September 1936.

⁴⁾ Seit dem Jahre 1933 trat immer mehr eine Versteifung im schweizerischen Preisniveau ein. Der Grosshandelsindex hatte sich, wenn der Stand von 1929 als 100 angenommen wird, seit 1933 bis Mitte 1936 auf ca. 65 und derjenige für die Lebenskosten auf ca. 80 stabilisiert und war von diesem Stand nicht mehr wegzubringen. In den Ländern des Sterlingblockes und in den Vereinigten Staaten dagegen bewegte sich der in Gold berechnete Grosshandelsindex zwischen 45 und 55. Zu gleicher Zeit fiel der Wert der schweizerischen Ausfuhr von 2,1 Milliarden im Jahre 1929 auf 0,9 Milliarden in den Jahren 1932—1935. Vgl. XV. Bericht BR. an die Bundesversammlung betreffend die gemäss BB. vom 14. Oktober 1933 erlassenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland, vom 3. September 1937, S. 28.

Währungsabwertung war daher, im Zusammenhang mit derjenigen der übrigen letzten Länder des Goldblockes, das Mittel, um die Angleichung des inländischen Kosten- und Preisniveaus an das Ausland herbeizuführen. Dieser Überlegung entsprach auch das Ausmass der Abwertung von 30 % 1). Allein die Anpassung an die Wirtschaft des Auslandes erschien nur dann gesichert, wenn verhindert wurde, dass Preise, Löhne und Kosten sich wieder in dem Masse erhöhten, wie die Verkäufe an das Ausland zufolge der Senkung des schweizerischen Wechselkurses auch bei Einrechnung einer Gewinnmarge verbilligt werden konnten. «Um eine ungerechtfertigte Erhöhung der Kosten der Lebenshaltung zu vermeiden und die Anpassung an die durch Abwertung der Währung geschaffenen Verhältnisse zu erleichtern», wurde daher durch den Bundesratsbeschluss über ausserordentliche Massnahmen betreffend die Kosten der Lebenshaltung vom 27. September 1936 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt, Vorschriften über die Warenpreise, über die Tarife der Hotels, über die Tarife für Gas und Elektrizität, über Tarife fü Honorare sowie über die Miet- und Pachtzinsen zu erlassen und alle Massnahmen zu treffen und Erhebungen anzuordnen, welche zur Erfüllung dieser Aufgabe nötig sind. Durch eine erste Verfügung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom selben Tage wurde die generelle Preisüberwachung eingeführt und mit Wirkung vom 28. September 1936 an die Erhöhung der Preise von Waren jeder Art, der im Bundesratsbeschluss genannten Preis- und Honorartarife, sowie der Miet- und Pachtzinsen dem Bewilligungsverfahren unterstellt 2). Das Verbot der Preiserhöhung wurde durch wirksame Sanktionen strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Art gesichert 3), die auch zivilrechtliche Reflexwirkungen äusserten.

¹⁾ Vgl. Bericht BR. S. 4, supra S. 361 N. 3.

²⁾ Für die Erteilung von Bewilligungen kamen folgende Grundsätze zur Anwendung (vgl. XV. Bericht BR. S. 28/29, supra S. 361 N. 4):

^{1.} Die zum alten Preis eingekauften Lagervorräte mussten nach Möglichkeit weiterhin zu dem in der Zeit vor der Abwertung angewandten Verkaufspreis abgegeben werden.

^{2.} Um plötzliche Preiserhöhungen zu verhindern, und dadurch die Anpassung an die neue Situation, insbesondere für die Verbraucher, tragbarer zu gestalten, mussten selbst berechtigte Preiserhöhungen etappenweise vorgenommen werden.

^{3.} Preiserhöhungen für neu zugekaufte Waren wurden nur im Umfange der tatsächlichen Verteuerung der Einstandspreise franko Grenze zugestanden, wobei an den vor der Abwertung gültigen absoluten Ansätzen festzuhalten war. Für die im Inland aus importierten Rohmaterialien oder Handelsfabrikaten hergestellten Fertigprodukte durften die Preise maximal um den effektiven Aufschlag der verwendeten Rohmaterialien und Hilfsstoffe erhöht werden.

^{4.} Die Durchführung dieser strengen Preisvorschriften wurde vorübergehend erleichtert durch teilweise Reduktion der Zölle und Preiszuschläge, durch Aufhebung und Lockerung der Kontingentierungsmassnahmen sowie durch Bundeszuschüsse zur Tiefhaltung der Preise der wichtigsten Lebensmittel.

³) Verfügung I E. V. D. betreffend ausserordentliche Massnahmen über die Kosten der Lebenshaltung vom 27. September 1936 (zit. Vfg. I Lebenshaltungskosten) Art. 11, 12, 13; vgl. dazu Oftinger, a. a. O. S. 565 a ff.

Der Anschluss an die Preislage des Weltmarktes ist durch die Abwertung der Währung weitgehend erreicht worden. Gleichzeitig gelang es, mit Hilfe der rigorosen Preispolitik der Nachabwertungszeit die Verteuerung der Lebenshaltungskosten in weitem Umfange zurückzuhalten. Der Index der Lebenshaltungskosten weist im März 1938 eine Zunahme von nur 5 % gegenüber seinem Stand im September 1936 auf 1). Diese günstige Gestaltung der Lebenshaltungskosten wie der Grosshandelspreise hat sich ohne Zweifel für die Schweiz vorteilhaft ausgewirkt, indem ihre Stellung auf dem Weltmarkt, sowohl nach der Kosten- wie nach der Preisseite, eine wesentliche Verbesserung erfahren hat, und damit im Zusammenhang eine bemerkenswerte Besserung der Wirtschaftslage des Landes eingetreten ist 2). Nachdem die Anpassung der Wirtschaft an die durch die Abwertung geschaffenen neuen Verhältnisse weitgehend erfolgt war, wurden im letzten Viertel des Jahres 1937 die Preisvorschriften gelockert und die Genehmigungspflicht zu Preiserhöhungen weitgehend beseitigt. Durch die Verfügung XII des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 20. September 1937 wurde das allgemeine Preiserhöhungsverbot aufgehoben und lediglich für bestimmte Waren 3), sowie die Tarife der Hotels und der Gasund Elektrizitätswirtschaft sowie für die Miet- und Pachtzinsen beibehalten; für die von der Genehmigungspflicht befreiten Waren und Tarife behielt sich das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement jedoch vor. sie durch besondere Weisungen erneut dem Genehmigungsverfahren zu unterstellen und im Preis oder Ansatz zu senken, sofern sie als unangemessen erscheinen. Durch die Verfügung XIII vom 22. Dezember 1937 wurde der Genehmigungszwang noch weiter gelockert, indem er für alle Warenpreise beseitigt und lediglich beibehalten wurde für die Erhöhung der Hoteltarife, der Tarife für Gas und Elektrizität sowie für die Miet- und Pachtzinsen. Dagegen konnten die Engrosund Detailpreise aller Waren sowie die Tarife von Honoraren nunmehr frei festgesetzt werden. Sie unterliegen allerdings weiterhin der staatlichen Kontrolle, und das Volkswirtschaftsdepartement hat sich vorbehalten, «Waren und Tarife für Honorare, deren Preise oder Ansätze unangemessen sind, durch besondere Weisungen erneut dem Genehmigungsverfahren zu unterstellen und im Preise oder Ansatz zu senken» 4). Praktisch ist damit ein Postulat der vom Volkswirtschaftsdepartement nach der Abwertung eingesetzten begutachtenden

¹⁾ Vgl. Kleinhandelspreise und Kosten der Lebenshaltung im März 1938, Die Volkswirtschaft, XI. Jahrgang, S. 205 ff.

²⁾ Vgl. XV. Bericht BR. S. 30/31, supra S. 361 N. 4.

³) Der behördlichen Genehmigung blieb unterstellt die Erhöhung der Preise für Brot, Milch und inländische Milchprodukte, Rind- und Ochsenfleisch, Häute, Felle und Leder, feste und flüssige Brennstoffe, Handels- und Baueisen aller Art, Walzdraht, Bleche aller Art, Bauholz, Zement und Zementwaren, Kalk, Ziegelprodukte, Pharmazeutische Produkte, Alteisen, Hadern und Textilfasern aller Art, Altpapier und Papierabfälle aller Art.

⁴⁾ Der Vorbehalt, durch besondere Weisungen Preise oder Tarifansätze zu senken, hat nicht die Bedeutung einer möglichen Rückwirkung von Preisvorschriften. Vielmehr wollte er zum Ausdruck bringen, dass bei ungerechtfertigten Preiserhöhungen erneut Preisvorschriften erlassen würden, die eine Herabsetzung der von den Privaten festgesetzten Ansätze bewirken würden. So zutreffend Oftinger, a. a. O. S. 562 a.

Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung erfüllt worden, nach welchem die fortschreitende Lockerung der geltenden Preisvorschriften im Sinne der allmählichen Durchsetzung von Preisaufschlägen vollzogen und die staatliche Preiskontrolle auf die Funktion der Überwachung staatlich geschützter und durch kartellmässige Abreden gebundener Preise zurückgeführt werden sollte. Denn nach der Auffassung der Kommission sind staatliche Preisdiktate nur Notbehelfe, und der Staat soll durch seine Massnahmen den Übergang zur freien Preisbildung fördern ¹).

4. Die staatliche Preisstützung

Während die Preiskontrolle in der Zeit vor der Abwertung darauf gerichtet war, den Abbau übersetzter Preispositionen herbeizuführen bzw. die Erhöhung von Preisen zu verhindern, und in der Nachabwertungszeit die Verteuerung der Lebenshaltungskosten hintanzuhalten versuchte, sah sich der Bund gezwungen, gewissen Wirtschaftszweigen seine staatliche Macht zur Durchsetzung eines allgemeinen Preisschutzes zu leihen. Solche Massnahmen erfolgten zugunsten der Landwirtschaft und der Uhrenindustrie, um diese Wirtschaftszweige vor einem Preiszerfall zu schützen. In beiden Fällen hat der Bund nicht direkt die Preisgestaltung bestimmt ²), sondern durch indirekte Mittel auf dieselbe eingewirkt.

a) Die Milchpreisstützung

Die Lage der Hauptzweige der schweizerischen Landwirtschaft, der Milchund Viehwirtschaft, ist seit Jahren durch eine anhaltend grosse Produktion sowie durch Absatzschwierigkeiten charakterisiert. Die Hilfsaktion des Bundes bestand darin, durch finanzielle Beiträge und rechtliche Mittel den vom Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten festgesetzten Milchpreis stützen zu helfen. Durch die rechtlichen Stützungsmassnahmen ist die Kontingentierung der Milchlieferung nach Menge und Gebiet erfolgt und der Bundesrat ermächtigt worden, Aussenseitergenossenschaften an die Milchproduzentenverbände und Aussenseiterproduzenten an die Genossenschaften zwangsweise anzuschliessen ³). Die Preisstützung erfolgt daher durch das Mittel der Bildung von Zwangskartellen und der Kontingentierung der Milchlieferung, wobei der Zentralverband gegenüber den Mitgliedern eine Preisgarantie übernommen hat, deren

 $^{^{1}\!)}$ Bericht der begutachtenden Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung, S. 101, supra S. 357 N. 1.

²) Eine direkte Preisfestsetzung in Form der Gewährung eines bestimmten Übernahmepreises ist erfolgt durch das BG. über die Getreideversorgung des Landes vom 7. Juli 1932, Art. 6—8. Diese Preisfestsetzung verfolgt einen andern Zweck als die Preisstützung für bedrängte Wirtschaftszweige; sie dient der Sicherung der Brotversorgung und damit der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge, vgl. Käppeli, Unsere Lebensmittelversorgung im Kriegsfalle, Festgabe Schulthess, S. 243.

³⁾ Rechtsgrundlage bilden vor allem die BB. vom 23. Dezember 1932, 13. April 1933, 28. März 1934 und 18. März 1937, sowie die VO. über Milchprodukte und Milchversorgung vom 30. April 1937; über die Entwicklung vgl. Brunner, a. a. O. S. 40 ff.; Comment, a. a. O. S. 221 a f.

Festsetzung unter Mitwirkung der staatlichen Behörden und deren Erfüllung mit Hilfe staatlicher Subventionen vorgenommen wird 1).

b) Die Preisstützung in der Uhrenindustrie

Während zur Milchpreisstützung als juristisches Mittel die Zusammenfassung der Beteiligten in Zwangsorganisationen verwendet worden ist, ist man zum Zwecke der Sanierung der Preise in der Uhrenindustrie in anderer Weise verfahren. Nachdem die Organisierung der Uhrenindustrie durch die Bildung privater Verbände und den Abschluss privater Konventionen, sowie durch die Gründung einer vom Bunde finanzierten, beherrschenden Gesellschaft, der Allgemeinen Schweizerischen Uhrenindustrie AG., vollzogen war 2), verlangten die Beteiligten ergänzende bundesrechtliche Vorschriften zum Zwecke der Preisstützung, durch welche auch die Aussenseiter gebunden werden sollten 3). Dieser Forderung hat der Bundesrat durch Beschluss vom 13. März 1936 entsprochen, der in Art. 1 bestimmt, dass den Unternehmen der Uhrenindustrie, welche den auf die Konventionen verpflichteten Organisationen nicht angehören, untersagt ist, ihre Produkte zu Preisen zu verkaufen, die unter den von diesen Organisationen aufgestellten und durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement genehmigten Ansätzen liegen, und dass es ihnen ebenso untersagt sein soll, ihren Abnehmern günstigere Lieferungs- und Zahlungsbedingungen zu gewähren, als sie von den genannten Organisationen mit Genehmigung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes aufgestellt worden sind 4). Um diese Unterwerfung der Aussenseiter unter die Preis- und Zahlungsbedingungen der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement genehmigten Tarife wirksam zu sichern, wurde gleichzeitig die Ausfuhr von Uhren und Uhrenbestandteilen von einer Bewilligung der schweizerischen Uhrenkammer abhängig gemacht, die nur gegen eine schriftliche Erklärung, sich an die Preis- und Zahlungsbedingungen zu halten, erteilt wird. Auf Grund dieses Bundesratsbeschlusses, der sich übrigens auf den Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland stützt, erliess das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement verschiedene Verfügungen, durch welche die Lieferungs- und

¹⁾ Vgl. über die rechtliche Gestaltung der Zwangskartelle in der schweizerischen Milchwirtschaft Brunner, a. a. O. S. 75 ff., 96 ff., 103 ff., 110 ff., 114 ff., 128 ff., 172 ff., 248 ff.; Comment, a. a. O. S. 235 a ff., 243 a ff.; Oftinger, a. a. O. S. 634 a ff., 651 a ff., 657 a ff.

²⁾ Vgl. Schild, Sanierungsbestrebungen in der schweizerischen Uhrenindustrie und deren Auswirkungen, 1936, S. 49 ff., 63 ff.; Comment, a. a. O. S. 280 a ff.; Stadler, Die Konzentrationsbewegung in der schweizerischen Ebauches-Industrie, 1936; Dérobert, Les conventions horlogères, 1936.

³) Diese Forderung stand im Zusammenhang mit andern gesetzgeberischen Postulaten, vor allem der Forderung nach staatlicher Kontrolle der Ausfuhr von Uhrenbestandteilen, dem Verbot der Errichtung neuer und der Erweiterung bestehender Fabriken, der Regelung der Löhne für die Heimarbeit. Grundlegend für die Schutzmassnahmen zugunsten der Uhrenindustrie ist der BRB. vom 30. Dezember 1935, ergänzt durch BRB. vom 13. März 1936, nunmehr ersetzt durch BRB. zum Schutze der schweizerischen Uhrenindustrie vom 29. Dezember 1937. Vgl. Renggli, Die Organisation der Uhrenindustrie als Beispiel einer Industrieregelung, Festgabe für Ernst Scherz, 1937, S. 55 ff.

⁴⁾ Vgl. Comment, a. a. O. S. 292 a ff.

Zahlungsbedingungen für eine ganze Reihe von Uhrenbestandteilen, sowie die Preisberechnung für fertige Werke und Uhren verbindlich erklärt wurden. In der Uhrenindustrie sind daher die Aussenseiter nicht zwangsweise den bestehenden Organisationen beigeschlossen und auf diese Weise ihren Preisfestsetzungen unterworfen worden, sondern die Preiskonventionen der bestehenden Verbände sind in ihrer Wirkung durch staatlichen Akt auf die Nichtmitglieder ausgedehnt worden. Dadurch aber wird, zwar mit einem andern juristischen Mittel, dasselbe Ziel erreicht wie durch die Bildung von Zwangsorganisationen ¹).

II. Die heutige Gestaltung

Der Überblick über die Entwicklung der Preiskontrolle hat ergeben, dass im Zusammenhang mit der neuen Aussenhandelspolitik notwendigerweise die Kontrolle der Preise bestimmter Gruppen von Waren eingeführt wurde. Es handelte sich nicht darum, generelle Preisvorschriften aufzustellen oder «eine allgemeine Kontrolle der Warenpreise ein- und durchzuführen, sondern vor allem dafür zu sorgen, dass unter dem Schutz von staatlichen Massnahmen die Preise für Fabrikate und Handelswaren nicht ungebührlich hochgehalten werden » 2). Demgegenüber ergriff die Preiskontrolle der Nachabwertungszeit nicht nur alle Warenpreise, sondern auch alle andern Faktoren, welche die Lebenshaltungskosten bestimmen. Inzwischen aber ist das Verbot der Erhöhung der Warenpreise generell aufgehoben worden und ist nur noch aufrechterhalten für die Hoteltarife, für die Preise von Gas und Elektrizität, sowie für die Miet- und Pachtzinse. Dagegen erstreckt sich die Preiskontrolle nach wie vor auch auf alle Warenpreise und Honorartarife 3). Die heutige Gestaltung ist daher von dem Dualismus der Preiskontrolle als Folge des Systems der Einfuhrbeschränkungen und der Kompensationspolitik und als Folge der ausserordentlichen Verhältnisse der Abwertung der Währung beherrscht. Die erstere bezeichnen wir als die ordentliche, die letztere als die ausserordentliche Preiskontrolle; sie werden in der Folge nebeneinander zur Darstellung gebracht.

1. Die Rechtsgrundlagen

Die ordentliche Preiskontrolle beruht auf dem Bundesbeschluss betreffend die Überwachung von Warenpreisen vom 20. Juni 1936. Es handelt sich dabei um eine Ergänzung des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933 4). Grundlage der Rechtsätze über die Preiskontrolle bildet daher ein rechtsetzender Erlass der Bundesversammlung, der in der Form des allgemeinverbindlichen, dringlichen Bundesbeschlusses ergangen ist. Er findet materiell seine verfassungs-

¹⁾ Vgl. Brunner, a. a. O. S. 125 ff.; Oftinger, a. a. O. S. 644 a ff.; Nawiasky, Rechtsfragen des wirtschaftlichen Neuaufbaues, 1935, S. 75 ff.

²) Bericht BR. über die wirtschaftlichen Notmassnahmen, vom 12. November 1935, S. 19.

Vfg. XIII, Lebenshaltungskosten, vom 22. Dezember 1937, Art. 1^{bis}.
 Vgl. Botschaft BR. S. 18, supra S. 359 N. 1.

mässige Grundlage in Art. 29, letzter Absatz, der Bundesverfassung, weil es sich um Folgen der handelspolitischen Massnahmen gegenüber dem Ausland handelt. Der dringliche Bundesbeschluss stellt die Form dar, in welcher das Parlament in Notlagen des Staates dringliche Anordnungen treffen kann.

Die ausserordentliche Preiskontrolle der Nachabwertungszeit stützt sich nicht auf einen Bundesbeschluss, sondern auf einen Bundesratsbeschluss. Wie der Abwertungsbeschluss selbst, so ist auch der Beschluss über die ausserordentlichen Massnahmen betreffend die Kosten der Lebenshaltung nicht vom Parlament gefasst und auch nicht von demselben durch Umwandlung in einen dringlichen Bundesbeschluss legalisiert worden. Daher ist dessen Verfassungsmässigkeit mit Recht angezweifelt worden ¹).

Der Bundesbeschluss betreffend die Überwachung der Warenpreise vom 20. Juni 1936 hat nur ganz allgemein gehaltene Richtlinien aufgestellt, Blankettvorschriften, die den Bundesrat zur Rechtsetzung ermächtigen. Die eigentliche Regelung der ordentlichen Preiskontrolle ist daher in der Verordnung des Bundesrates vom 29. Juni 1936 erfolgt, die als unselbständige Notverordnung gleichwertig neben den Bundesbeschluss getreten ist. Der Bundesrat hat aber sowohl hinsichtlich der ordentlichen wie der ausserordentlichen Preiskontrolle seine Zuständigkeit in weitem Umfange dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement übertragen ²). Das Departement ist nicht nur zum Vollzug der Bundesratsbeschlüsse durch Erlass von Rechtssätzen, sondern durch Blankettvorschriften auch zur selbständigen Rechtssetzung ermächtigt worden, die in der Form von sogenannten Verfügungen erfolgt ³). Die Bundesratsbeschlüsse sowie die Verfügungen des Departementes qualifizieren sich als gesetzesvertretende oder ausführende Verordnungen, die zur Hauptsache Rechtssätze enthalten und insoweit Rechtsverordnungen sind.

2. Die Träger der Preiskontrolle

Der Bundesbeschluss betreffend die Überwachung der Warenpreise hat die Durchführung der Preisüberwachung dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement übertragen. Ebenso hat der Bundesratsbeschluss über ausserordentliche Massnahmen betreffend die Kosten der Lebenshaltung mit

¹⁾ Vgl. Giacometti, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis, Festgabe Fleiner, 1937, S. 69 ff. Das Vorgehen von Bundesrat und Bundesversammlung erscheint um so eigenartiger, als durch den BB. über wirtschaftliche Notmassnahmen vom 29. September 1936 der Bundesrat ermächtigt worden ist, in Fällen ausserordentlicher Dringlichkeit, vorgängig der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung, wirtschaftliche Notmassnahmen durch vorsorgliche Bundesratsbeschlüsse zu treffen, dass diese aber nur provisorischen Charakter haben und der Bundesversammlung ohne Verzug vor der nächstfolgenden Session mit Bericht und Antrag auf Genehmigung oder auf Erlass definitiver Bestimmungen vorzulegen sind.

²) VO. betreffend die Überwachung von Warenpreisen vom 29. Juni 1936 (zit. VO. Preiskontrolle) Art. 12 Abs. 2, BRB. über ausserordentliche Massnahmen betreffend die Kosten der Lebenshaltung vom 27. September 1936 (zit. BRB. Lebenshaltungskosten) Art. 3.

³⁾ Die Verfügungen des E. V. D. betreffend die Überwachung von Warenpreisen und betreffend ausserordentliche Massnahmen über die Kosten der Lebenshaltung werden gesondert ausgegeben und fortlaufend numeriert.

der Preiskontrolle das Departement betraut und es ermächtigt, alle Massnahmen zu treffen, die zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgabe nötig sind. Diesem ist ausdrücklich auch die Kompetenz zum Erlass von Preisvorschriften vorbehalten worden ¹). Als begutachtendes Organ steht dem Departement sowohl die seit 1926 bestehende Preisbildungskommission wie eine neu geschaffene Preiskontrollkommission zur Seite ²). Ihre Funktionen sind rein konsultativer Natur, daher steht ihnen kein staatliches Herrschaftsrecht zu.

Die Durchführung sowohl der ordentlichen wie der ausserordentlichen Preisüberwachung ist einer besondern Verwaltungsstelle, der Preiskontrollstelle, übertragen worden 3). «Es handelt sich hier nicht um eine neue Amtsstelle, sondern um den Ausbau und die rechtliche Verankerung der schon seit Jahren bestehenden Preiskontrolle im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement 4).» Die Preiskontrollstelle ist daher eine besondere Verwaltungsstelle innerhalb des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, welche zunächst dem Sekretariat des Departementes 5) und nach der Abwertung einem besondern Delegierten für Preisfragen unterstellt worden ist 6). Als Träger öffentlicher Verwaltung ist die Preiskontrollstelle mit staatlichem Herrschaftsrecht ausgestattet. Sie verfügt über Befehlsgewalt und tritt hoheitlich auf. Sie stellt z. B. verbindlich fest, ob eine Preisvorschrift des Departementes übertreten oder umgangen worden ist. Ihre Verwaltungsakte erfolgen in der Form der Verfügungen, die wie alle Verwaltungsverfügungen formell rechtskräftig und vollstreckbar sind. Sie können in einem Beschwerdeverfahren an das Volkswirtschaftsdepartement weitergezogen werden, welches bei der ausserordentlichen Preiskontrolle endgültig, bei der ordentlichen Preiskontrolle dagegen nur unter Vorbehalt der Beschwerde an den Bundesrat entscheidet 7).

Zur Erfüllung der Aufgaben der Preisüberwachung, insbesondere zur Durchführung von Erhebungen, können sowohl das Departement wie die Preiskontrollstelle andere Amtsstellen des Bundes oder der Kantone heranziehen. Aus der Fassung dieser Bestimmungen ⁸) folgt, dass die übrigen Verwaltungsstellen zu dieser verlangten Mitwirkung verpflichtet sind. Zur Durchführung der ausserordentlichen Preiskontrolle hatten die Kantone besondere Amts-

¹) VO. Preiskontrolle Art. 3 Abs. 1, BRB. Lebenshaltungskosten Art. 1 lit. a, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 1 Abs. 3, Art. 6 Abs. 1.

²⁾ VO. Preiskontrolle Art. 6, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 6 Abs. 2.

³⁾ VO. Preiskontrolle Art. 3 Abs. 2, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 6 Abs. 2.

⁴⁾ Botschaft BR. S. 17, supra S. 359 N. 1.

⁵⁾ VO. Preiskontrolle Art. 3 Abs. 2.

⁶⁾ Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 8; durch die Vfg. XIV, Lebenshaltungskosten, vom 22. März 1938, ist die Preiskontrollstelle wieder dem Departementssekretariat angegliedert und dessen Aufsicht unterstellt worden.

⁷⁾ Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 10 Abs. 1, VO. Preiskontrolle Art. 7 Abs. 1; die Beschwerde kann der Preiskontrollkommission und bei der ausserordentlichen Preiskontrolle auch der Preisbildungskommission zur Begutachtung unterbreitet werden, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 10 Abs. 2, VO. Preiskontrolle Art. 7 Abs. 2.

⁸⁾ BB. Preiskontrolle Art. 2 Abs. 2, VO. Preiskontrolle Art. 4 Abs. 1, BRB. Lebenshaltungskosten Art. 2 Abs. 1, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 4 Abs. 1.

stellen einzurichten, eine Art kantonale Preiskontrollstellen 1). Die Mitwirkungspflicht erstreckt sich aber nicht nur auf Amtsstellen, sondern auch auf «Interessentenverbände», d. h. auf die privatrechtlich organisierten Berufsverbände der Produzenten und Händler 2). Sie haben sich kraft öffentlichrechtlicher Verpflichtung an der Durchführung der Preiskontrolle in der vom Departement bzw. der Preiskontrollstelle verlangten Weise zu beteiligen 3).

3. Zweck und Umfang der Preiskontrolle

Die ausserordentliche Preiskontrolle verfolgt den Zweck, «eine ungerechtfertigte Erhöhung der Kosten der Lebenshaltung zu vermeiden und die Anpassung der Volkswirtschaft an die durch die Abwertung der Währung geschaffenen Verhältnisse zu erleichtern» 4). Daher wurde dem Departement die Aufgabe übertragen, über die Preisentwicklung zu wachen und dafür besorgt zu sein, dass an den Preisen, die vor der Abwertung gegolten haben, weitmöglichst festgehalten wird. Um die Kontrolle hierüber wirksam zu gestalten, war es notwendig, den Grundsatz aufzustellen, dass ohne behördliche Genehmigung keine Preiserhöhungen zulässig sind 5). Die ausserordentliche Preiskontrolle musste daher eine generelle sein, welche die gesamte Preisbildung erfasste. Sie konnte sich dabei nicht auf die Warenpreise beschränken, sondern musste auf die Miet- und Pachtzinse, die Tarife für Gas und Elektrizität, die Honorartarife und die Tarife der Hotels ausgedehnt werden. Nur durch eine solche umfassende Kontrolle konnte der Staat einer Verteuerung der Lebenshaltungskosten wirksam entgegentreten.

¹⁾ Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 9.

²) BB. Preiskontrolle Art. 2 Abs. 2, VO. Preiskontrolle Art. 4 Abs. 1, BRB. Lebenshaltungskosten Art. 2 Abs. 1, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 4 Abs. 1.

³⁾ Diese Mitwirkung der Berufsverbände bei der Preiskontrolle liegt in der Linie der allgemeinen Heranziehung der Berufsverbände bei der Lösung wirtschaftlicher Ordnungsaufgaben, vgl. Botschaft BR. S. 17 ff., supra S. 355 N. 3; Hug, Die rechtliche Neuordnung der Wirtschaft in Ernst-Hug-Haas, Die Neuordnung der Wirtschaft, 1934, S. 36 ff., 43 ff.; Nawiasky, a. a. O. S. 43 ff.

⁴⁾ Dieser Zweckgedanke ist in Art. 1 des BRB. vom 27. September 1936 selbst zum Ausdruck gebracht. Diese Bestimmung stellt nicht nur eine Begründung für die folgenden Rechtssätze dar, sondern ist im Zusammenhang mit der generellen Ermächtigung des E. V. D. als eine allgemeine Richtlinie für die Massnahmen und Entscheidungen zu betrachten, welche dem freien Ermessen der Verwaltungsbehörden überlassen sind. Die Umschreibung des Zweckes der Massnahmen soll daher dazu dienen, ihnen in der Ausübung ihres «pouvoir discrétionnaire» richtunggebend zu sein.

⁵) Vgl. Bericht BR. S. 5, supra S. 361 N. 3. Im Zusammenhang mit dem BRB. Lebenshaltungskosten ist auch in indirekter Weise die Verhinderung der Preiserhöhung durchgeführt worden, und zwar in der Weise, dass Importeuren und Fabrikanten bestimmter Produkte, welche die Preise nicht zu erhöhen sich verpflichteten, bestimmte Ausgleichsbeträge durch Rechtssatz zugesichert wurden. Solche Ausgleichsbeträge wurden den Importeuren von Futter- und Streuemitteln, den Teigwarenfabrikanten sowie den Handels-, Hafer- und Rollgerstenmühlen zugesichert. Die Vergütung von Ausgleichsbeträgen an die Importeure von Futter- und Streuemitteln ist später wieder aufgehoben worden, und statt dessen wird jetzt von den Importeuren ein Preiszuschlag erhoben. Vgl. im einzelnen Oftinger, a. a. O. S. 560 a f.

Anders ist Zweck und Umfang der ordentlichen Preiskontrolle. Sie verfolgt den Zweck, «eine für den einheimischen Erzeuger oder Verkäufer, sowie für den Konsumenten ungerechtfertigte Preisbildung zu verhindern», und zwar hinsichtlich von Waren, deren Preisbildung durch staatliche Schutzmassnahmen direkt oder indirekt beeinflusst wird ¹). «Wir haben», sagte der Bundesrat bei der Begründung seiner Vorlage, «nicht die Absicht, generelle Preisvorschriften aufzustellen. Es gibt aber ein Gebiet, auf dem der Staat direkt eingreifen, nötigenfalls die Preise festsetzen und sogar Sanktionen ergreifen muss. Die wirtschaftlichen Schutzmassnahmen des Staates, die an der Grenze zur Anwendung gelangen, haben eine gewisse preisversteifende Wirkung. Hier hat der Staat die Pflicht, Missbräuche zu verhindern ²).» Die ordentliche Preiskontrolle umfasst daher nur die Preisbildung bestimmter Warenkategorien. Sie ist keine generelle und umfassende, sondern eine spezielle und beschränkte. Ihr ist die Preisbildung von drei Gruppen von Waren unterworfen ³):

- a) Waren, deren Produktion, Einfuhr, Ausfuhr oder Inlandabsatz auf Grund der im Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 enthaltenen Bestimmungen geregelt wird. Am wichtigsten ist darunter die Gruppe der einfuhrgeschützten Waren, deren Einfuhr entweder zum Zwecke des Schutzes der inländischen Produktion kontingentiert ist oder bei denen die Regulierung der Einfuhr auf handelspolitische Gründe zurückzuführen ist.
- b) Waren, bei denen die freie Preisbildung durch andere Schutz- oder Hilfsmassnahmen des Bundes beschränkt wird. Zu diesen gehören insbesondere die zollgeschützten Waren, weil erfahrungsgemäss unter dem System des Zollschutzes, der einem ganzen Wirtschaftszweig gewährt wird, Organisationen geschaffen oder ausgebaut werden, welche die Hochhaltung der Preise anstreben 4).
- c) Waren, bei denen die freie Preisbildung durch Zusammenschlüsse oder kartellmässige Abreden ausgeschlossen oder ungebührlich eingeschränkt wird. Damit sind die Preiskartelle und ähnliche Organisationen im Hinblick auf ihre Preisabreden der staatlichen Überwachung unterstellt worden. Der Bundesrat erklärte zwar, dass er grundsätzlich weder für noch gegen Preisbindungen Stellung nehmen wolle: «Die Möglichkeit muss bestehen, bald dem Grundsatz der freien Entwicklung Raum zu verschaffen, bald Preisbindungen gutzuheissen, je nach den Umständen. Denn die freie Konkurrenz hat als natürliche Korrektur die Verbandsbildung. Wenn aber diese zum Schaden der Volkswirtschaft überbordet und die wirtschaftliche Elastizität dadurch zu erstarren droht, hat der Staat dafür zu sorgen, dass wieder eine Korrektur in der Richtung freierer

¹⁾ BB. Preiskontrolle Art. 1 Abs. 4, VO. Preiskontrolle Art. 2.

²⁾ Bericht BR. S. 17/18, supra S. 366 N. 2.

³) Art. 1 des BB. Preiskontrolle hat nur die erste Kategorie der Preiskontrolle unterstellt, es dagegen dem Ermessen des Bundesrates überlassen, auch die andern zwei Gruppen der staatlichen Preisüberwachung zu unterstellen. Art. 1 der VO. Preiskontrolle hat dann sofort alle Gruppen der Preiskontrolle unterworfen.

⁴⁾ Vgl. Botschaft BR. S. 14, supra S. 359 N. 1.

Preisbildung eintreten kann ¹).» Die Unterstellung der kartellgebundenen Preise unter die staatliche Preiskontrolle sollte daher eine Rechtsgrundlage schaffen, «um dem Staat zu ermöglichen, gegen volkswirtschaftsschädigende, die Handels- und Gewerbefreiheit oft völlig ausschaltende Überspannungen in der Kartellpraxis nötigenfalls einzuschreiten» ¹).

4. Die Durchführung der Preiskontrolle

Dem Staate stehen zur Ausübung seiner Preiskontrolle und damit zur Beeinflussung der privaten Preisbildung zwei Wege zur Verfügung: entweder er bestimmt die Preisfestsetzung selbst und greift zum Mittel des staatlichen Preisdiktates, dem er die privaten Rechtssubjekte unterwirft. Oder aber, er beobachtet durch seine Verwaltungsorgane die Preisentwicklung und die Gestaltung der Preisverhältnisse und versucht, im Wege von Verhandlungen mit den Privaten eine angemessene Preisgestaltung zu erzielen. «Diese Methode braucht mehr Zeit und Geduld; sie entspricht aber unserer demokratischen Grundanschauung 2).» Daher hat die Schweiz grundsätzlich den zweiten Weg eingeschlagen. Die schweizerische Preiskontrolle besteht in erster Linie in der staatlichen Aufsicht über die Gestaltung der Preisverhältnisse, welche der Preiskontrolle unterstellt sind, und versucht soweit als möglich im Wege von Verhandlungen die Privatpersonen zur Befolgung der Grundsätze der staatlichen Preispolitik zu veranlassen. Allerdings hat die Erfahrung gelehrt, dass diese Methode nur dann wirksam ist, wenn hinter ihr die Möglichkeit des staatlichen Eingriffs steht 3). Diese Eingriffsmöglichkeit veranlasst die Privatpersonen zur Nachgiebigkeit und zur freiwilligen Unterordnung unter den Willen der staatlichen Preiskontrollstelle. Daher ist durch Rechtssatz auch das Mittel der staatlichen Preisfestsetzung vorgesehen worden, jedoch in der Meinung, dass es nur dann eingesetzt werden soll, wenn die überwachende und beeinflussende

¹⁾ Siehe S. 370 N. 4; die Botschaft führt dann weiter aus, dass die Unterstellung der kartellmässig oder auf ähnliche Weise gebundenen Preise unter die staatliche Preiskontrolle keineswegs den Zweck verfolge, die Kartellbildung überhaupt zu verunmöglichen oder auch nur in ernster Weise zu gefährden. «Was dagegen im Interesse des Allgemeinwohls und im Hinblick auf die Verfolgung einer möglichst anpassungsfähigen Wirtschaftspolitik dringend vonnöten ist, das ist die Überwachung der Kartelle und ein Einfluss im Sinne der Mässigung dort, wo die Macht der Organisation die Interessen der Allgemeinheit zu überwuchern droht. Hat doch der Staat die wichtige Aufgabe, namentlich in Zeiten wirtschaftlicher Bedrängnis, ordnend in die Wirtschaft einzugreifen und das Allgemeinwohl zu verteidigen.»

²⁾ Bericht BR. S. 17, supra S. 366 N. 2.

³) Vgl. Botschaft BR. S. 10 f., 24 f., supra S. 359 N. 1; der Bericht der vom E. V. D. eingesetzten Expertenkommission führte dazu folgendes aus: «Da der Preiskontrolle nur das Recht zusteht, bei Nichtbefolgung ihrer Wünsche und Entscheide der Handelsabteilung die Lockerung bzw. Aufhebung der Einfuhrmassnahmen zu beantragen, so musste sie in allen jenen Fällen versagen, wo diese Drohung nichts fruchtete oder wo der Verwirklichung der Drohung wichtige Gründe entgegenstanden. Aus dem Gesagten geht hervor, dass das Fehlen von sogenannten Individual-, d. h. auf die einzelne fehlbare Firma anwendbare Sanktionen den Erfolg der Preiskontrolle wesentlich behindern. Dies bewirkt auch, dass ein wirksames Vorgehen gegen unangemessene Preisvereinbarung auf Grund der heutigen Kompetenzlage nur in seltenen Fällen möglich ist.»

Tätigkeit der Preiskontrollstelle nicht zu genügen vermag. Sowohl bei der ordentlichen wie bei der ausserordentlichen Preiskontrolle kommt daher in erster Linie die staatliche Aufsicht und erst in zweiter Linie der staatliche Eingriff als Mittel der Durchführung in Betracht.

a) Die staatliche Aufsicht. Mit der Einführung der ordentlichen Preiskontrolle sind die Preise der genannten Warenkategorien der staatlichen Überwachung unterstellt worden ¹). Den staatlichen Trägern der Preiskontrolle ist damit die Aufgabe überbunden, diese Überwachung von Amtes wegen und ununterbrochen zu betätigen. Sie haben sich daher durch eigenen Einblick fortlaufend Kenntnis zu verschaffen über die Preisbildung der betroffenen Waren. Durch die Anordnung der ausserordentlichen Preiskontrolle sind alle Warenpreise, bestimmte Tarife sowie die Miet- und Pachtzinse der staatlichen Aufsicht unterstellt worden. Diese besteht auch fort, nachdem das generelle Preiserhöhungsverbot in Wegfall gekommen ist ²). Materiell ist damit der sachliche Geltungsbereich der Staatsaufsicht ausgedehnt worden, dagegen ist inhaltlich die Aufgabe der staatlichen Verwaltungsbehörden dieselbe geblieben.

Die Ermächtigung zur staatlichen Überwachung schliesst in sich die Befugnis, die nötigen Erhebungen zur Feststellung der Preisverhältnisse durchzuführen ³). Diese kann in jeder zweckdienlichen Weise ausgeübt werden, sei es durch die Überprüfung der Warenpreise eines ganzen Wirtschaftszweiges, sei es durch die Überwachung der Preisbildung bestimmter Produzenten oder Händler. Um die Erhebungen sachgemäss und vollständig durchführen zu können, sind den betreffenden Privatrechtssubjekten öffentlich-rechtliche Pflichten, vor allem die Auskunftspflicht, auferlegt worden.

Die staatliche Aufsicht kann nicht nur selbst Erhebungen durchführen, sondern auch die in Betracht fallenden Privatrechtssubjekte zur Anmeldung bestimmter Tatsachen anhalten, die für die Durchführung der Preiskontrolle notwendig sind. So ist durch eine Verfügung des Volkswirtschaftsdepartementes die Anmeldung von Preisabreden angeordnet worden, d. h. von Abmachungen in oder unter Verbänden, Kartellen, Syndikaten und Privaten über Preise und preisbestimmende Faktoren (Preise von Roh- und Hilfsstoffen und Hilfsfabrikaten, über Zahlungs- und Lieferungsbedingungen, Prämien, Rabatte und Rückvergütungen). Auch alle Abänderungen, Verlängerungen, Erweiterungen, sowie die Aufhebung oder das Erlöschen solcher Abmachungen 4) sind anzumelden. Die in Betracht fallenden Privatrechtssubjekte werden damit einer Meldepflicht unterstellt.

Auf Grund der Ergebnisse der eigenen Beobachtungen, der Erhebungen und der Anmeldung von Tatsachen, welche die Preisbildung beeinflussen, stellt die Preiskontrollstelle fest, ob die Preisfestsetzung angemessen ist und den

¹⁾ BB. Preiskontrolle Art. 1, VO. Preiskontrolle Art. 1.

²) BRB. Lebenshaltungskosten Art. 2 Abs. 1, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 1^{bis} (in der Fassung der Vfg. XIII, vom 22. Dezember 1937).

³) BB. Preiskontrolle Art. 2 Abs. 2, VO. Preiskontrolle Art. 4 Abs. 1, BRB. Lebenshaltungskosten Art. 2 Abs. 2, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 4 Abs. 1.

⁴⁾ Vfg. Nr. 3 Preiskontrolle vom 16. August 1936, Art. 1—3.

wirtschaftlichen Verhältnissen entspricht, oder ob ungerechtfertigterweise die Preise erhöht oder nicht gesenkt werden. Wenn die Preisbildung unangemessen ist oder der staatlichen Preispolitik widerspricht, so versucht die Preiskontrollstelle die betreffenden Privatrechtssubjekte anzuhalten, eine entsprechende Korrektur ihrer Preise auf freiwilligem Wege vorzunehmen. Kann sie die gewünschte Preisveränderung nicht durchsetzen, so bleibt der Weg des staatlichen Eingriffs offen. Wie die Erfahrung lehrt, ist die gewünschte freiwillige Anpassung in der Mehrzahl aller Fälle zu erreichen.

b) Der staatliche Eingriff verfolgt den Zweck, die Preisanpassung durch verbindliche staatliche Anordnungen durchzusetzen. Durch hoheitliche Gebote oder Verbote wird die Preisgestaltung der Privaten in negativer oder positiver Hinsicht bestimmt. Dabei können sich Gebot oder Verbot an eine unbegrenzte Zahl von Individuen wenden; sie erscheinen in diesem Fall als Verordnung. Oder aber, Gebot und Verbot richten sich an bestimmte Personen; sie stellen dann Verfügungen dar, die einzelnen Personen konkrete öffentliche Pflichten auferlegen. Inhaltlich greift die staatliche Preisfestsetzung wie folgt in die Preisbildung der Privatpersonen ein:

Möglich ist zunächst, dass ein Verbot der Erhöhung bestehender Preise erlassen wird. Die betroffenen Privatpersonen werden daher verpflichtet, eine solche Erhöhung zu unterlassen. Die ausserordentliche Preiskontrolle hat zunächst ganz allgemein 1), heute noch in beschränktem Umfange 2) mit diesem Verbot ihren Zweck, die Verteuerung der Lebenskosten zu verhindern, zu erreichen versucht. Aber auch die ordentliche Preiskontrolle hat zu diesem Mittel dann gegriffen, wenn Preiserhöhungen vorgenommen wurden, die nicht als gerechtfertigt erschienen. So ist z. B. für Automobilluftreifen, für Schachtelkäse, für Zündhölzer, ein generelles Verbot der Preiserhöhung vom Volkswirtschaftsdepartement erlassen werden. So ist bei der ausserordentlichen Preiskontrolle das allgemeine Verbot dadurch gemildert worden, dass das Verbot durch Bewilligung des Volkswirtschaftsdepartementes für einzelne oder Gruppen von Privatpersonen aufgehoben werden konnte.

¹⁾ Die Vfg. I, Lebenshaltungskosten, bestimmte in Art. 1 Abs. 1: «Vom 28. September 1936 an ist es untersagt, die Gross- und Detailpreise jeder Art von Waren, die Tarife der Hotels, die Tarife für Gas und Elektrizität, die Tarife für Honorare sowie die Miet- und Pachtzinse ohne Genehmigung des E. V. D. oder der von ihm bezeichneten Organe zu erhöhen.»

Im Zusammenhang mit dem BRB. Lebenshaltungskosten steht die Festsetzung von Höchstpreisen für Mehl und Vollbrot, die durch Art. 2 und 6 des BRB. betreffend die Verbilligung des Mehl- und Brotpreises vom 14. Dezember 1936 getroffen worden ist; sie sind durch den BRB. vom 22. Januar 1937 erhöht und dann durch Vfg. E. V. D. vom 2. September 1937 wieder gesenkt worden; vgl. dazu Comment, a. a. O. S. 376 a ff.

²) Die Vfg. XIII, Lebenshaltungskosten, bestimmt in Art. 1 Abs. 2: «Der behördlichen Genehmigung bedürfen weiterhin die Erhöhungen der Tarife der Hotels, der Tarife für Gas und Elektrizität sowie der Miet- und Pachtzinse.»

³) Vfg. Nr. 1, Preiskontrolle, vom 4. Juli 1936 Art. 1 (aufgehoben durch Vfg. Nr. 4 vom 8. September 1936); Vfg. Nr. 2 vom 17. Juli 1936 (aufgehoben durch Vfg. Nr. 5 vom 8. September 1936), Vfg. Nr. 8 vom 28. September 1937 Art. 2.

Der staatliche Eingriff muss nicht auf ein Verbot der Erhöhung bestehender Preise beschränkt bleiben. Er kann weitergehend die Preisfestsetzung selbst vornehmen und damit die private Preisbildung ausschalten. Das Volkswirtschaftsdepartement ist sowohl bei der ordentlichen wie bei der ausserordentlichen Preiskontrolle zur Aufstellung von Preisvorschriften ermächtigt worden 1). Aber nur in einigen wenigen Fällen ist von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht worden. So sind durch besondere Verfügungen die Berechnung der Bruttoverkaufspreise von Radioapparaten, sowie die Verkaufspreise und übrigen Verkaufsbedingungen von Zündhölzern aller Art der Festsetzung durch die Preiskontrollstelle unterworfen worden 2).

Der staatliche Eingriff kann schliesslich auch die Preisabreden der Privatpersonen und ihrer Verbände treffen. Die Vorschriften der ausserordentlichen
Preiskontrolle sehen ausdrücklich vor, dass bei Widerhandlungen das Volkswirtschaftsdepartement die Abänderung, Aufhebung oder Verbindlicherklärung von privaten Abreden oder Verträgen über Preise und preisbestimmende Faktoren anordnen kann 3). Allein eine solche Anordnung kann
nicht nur als Folge einer Widerhandlung gegen die Vorschriften über die Preiskontrolle getroffen werden. Die generelle Befugnis zum Erlass von Preisvorschriften schliesst auch die Ermächtigung in sich, private Preiskonventionen
entweder aufzuheben bzw. abzuändern oder aber ihren Geltungsbereich über
den Kreis der an den Konventionen Beteiligten hin auszudehnen.

5. Die Rechtsstellung der Privatpersonen

Den privaten Rechtssubjekten, in deren Person eine der Preiskontrolle unterstellte Tatsache eintritt, sind eine Reihe von Rechtspflichten gegenüber dem Staat auferlegt worden. Sie wollen die Durchführung der staatlichen Aufsicht sowie der staatlichen Gebote und Verbote über die Gestaltung der Preise sicherstellen. An ihre Verletzung knüpfen sich verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Folgen an.

a) Zu den öffentlich-rechtlichen Pflichten der betroffenen Privatpersonen gehört zunächst eine umfassende Auskunftspflicht. Sie erstreckt
sich nach ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung auf «jede zweckdienliche Auskunft» 4). Die Pflicht zur Auskunftgabe wird ergänzt durch eine Pflicht zur
Vorlage aller Belege. Die Auskunftspflicht ist daher eine sehr umfassende; sie
wird begrenzt allein durch den Zweck der Preiskontrolle. Ihr Eintritt sowie ihr

¹⁾ VO. Preiskontrolle Art. 3 Abs. 1, BRB. Lebenshaltungskosten Art. 1 lit. a; Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 6 Abs. 1.

²⁾ Vfg. Nr. 6 Preiskontrolle vom 23. Juni 1937 Art. 1, Vfg. Nr. 8 vom 28. September 1937 Art. 1; vgl. dazu Comment, a. a. O. S. 360 a ff.; Oftinger, a. a. O. S. 558 a f.

³⁾ Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 11 Abs. 2 lit. b; vgl. über die Bedeutung dieser Vorschrift nach Auffassung der Preiskontrollstelle Oftinger, a. a. O. S. 649 a N. 65.

⁴⁾ BB. Preiskontrolle Art. 2 Abs. 3, VO. Preiskontrolle Art. 4 Abs. 2, BRB. Lebenshaltungskosten Art. 2 Abs. 2, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 4 Abs. 2.

Umfang wird von der Preiskontrollstelle im Rahmen der Vorschriften über die Preiskontrolle nach freiem Ermessen bestimmt 1).

Die Privatpersonen trifft weiterhin eine Duldungspflicht. Die Organe der Preiskontrollstelle sind allgemein befugt, «Geschäftsräumlichkeiten und dergleichen zu betreten, die Vorlage aller zur Preisberechnung dienlichen Unterlagen zu verlangen und sich ihrer nötigenfalls zu versichern, ferner die für Auskünfte in Betracht kommenden Personen einzuvernehmen» ²). Der private Unternehmer hat es daher zu dulden, dass in seinen Räumen eine Kontrolle seiner Bücher und der zugehörigen Unterlagen, wie Verträge, Fakturen, Korrespondenzen, von den Beamten der Preiskontrollstelle vorgenommen wird. Diese bestimmt wiederum selbständig, nach ihrem freien Ermessen, den Eintritt sowie den Umfang der Duldungspflicht.

Die Privatpersonen unterliegen ferner einer Unterlassungspflicht, nämlich der Pflicht zur Unterlassung von Handlungen, welche gegen die Vorschriften der Preiskontrolle verstossen. Diese Pflicht ergibt sich mittelbar aus der Bestimmung, dass derjenige, welcher den Vorschriften oder Einzelverfügungen zuwiderhandelt, mit Strafe bedroht wird ³). Das Privatrechtssubjekt hat daher ganz allgemein alle Rechtshandlungen zu unterlassen, die gegen die allgemeinen Preisgebote und -verbote der Bundesbehörden sowie den Einzelbefehl der Preiskontrollstelle verstossen ⁴).

b) Um die öffentlich-rechtlichen Pflichten der Privatpersonen zu erzwingen, sind besondere Sanktionen für die Verletzung dieser Pflichten vorgesehen. Einerseits sehen die Vorschriften die Verhängung von öffentlicher Strafe wegen Nichtbefolgung des staatlichen Befehls vor, andererseits werden verwaltungsrechtliche Zwangsmittel eingesetzt.

¹⁾ Neben oder an Stelle der Auskunftspflicht kann eine Meldepflicht der betroffenen Privatpersonen angeordnet werden. Die Befugnis zur Anordnung derselben ergibt sich aus der allgemeinen Ermächtigung, die zur Erfüllung der Aufgabe der Preiskontrolle notwendigen Massnahmen zu treffen; vgl. BB. Preiskontrolle Art. 1 Abs. 4, BRB. Lebenshaltungskosten Art. 2 Abs. 1. Sie ist hinsichtlich privater Preisabreden generell angeordnet worden, siehe supra S. 372 N. 4.

²) VO. Preiskontrolle Art. 4 Abs. 3, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 4 Abs. 3. Die Beamten der Preiskontrollstelle sind zur Geheimhaltung der ihnen bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet und nur berechtigt, diese den zuständigen Stellen der Preiskontrolle bekanntzugeben; VO. Preiskontrolle Art. 4 Abs. 4, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 4 Abs. 4.

³⁾ VO. Preiskontrolle Art. 9 Abs. 1, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 12 Abs. 1.

⁴⁾ Bei der ausserordentlichen Preiskontrolle trifft die Privatpersonen noch eine besondere Unterlassungspflicht. Gemäss Art. 3 Vfg. I, Lebenshaltungskosten, ist es ihnen untersagt:

a) für Waren Preise zu fordern oder anzunehmen, die dem Verkäufer unter Berücksichtigung seiner Selbstkosten einen mit der allgemeinen Wirtschaftslage unvereinbaren Gewinn verschaffen:

b) an einer Verabredung oder Verständigung teilzunehmen, welche die Erzielung solcher Gewinne bezweckt;

c) Waren zu kaufen, um sie, wenn auch nur vorübergehend, ihrer bestimmungsgemässen Verwendung zu entziehen und damit einen mit der allgemeinen Wirtschaftslage unvereinbaren Gewinn zu erzielen;

d) Waren in einer den normalen, laufenden Bedarf übersteigenden Menge zu kaufen oder anzuhäufen oder einem solchen Ankauf oder Anhäufen Vorschub zu leisten.

Gemäss den Strafbestimmungen 1) wird jedermann mit Strafe bedroht, der den Ausführungsvorschriften oder Einzelverfügungen zuwiderhandelt, eine durchgeführte oder angeordnete Erhebung hindert oder unvollständige oder wahrheitswidrige Angaben macht. Strafbar ist nicht nur die vorsätzliche, sondern auch die fahrlässige Widerhandlung 2). Die Strafe besteht in Busse oder Gefängnis oder in einer Verbindung der beiden Strafen 3). Die Beurteilung des straßbaren Tatbestandes ist dem Volkswirtschaftsdepartement, bzw. einer Rekurskommission desselben, übertragen; wenn aber die Voraussetzungen zur Verhängung einer Gefängnisstrafe gegeben sind, so sind die kantonalen Gerichte zuständig 4). Die Entscheidungen des Volkswirtschaftsdepartementes bzw. seiner Rekurskommission stehen daher richterlichen Urteilen gleich 5).

Die Verletzung der öffentlich-rechtlichen Pflichten, die den Privatpersonen auferlegt sind, zieht neben der Bestrafung auch verwaltungsrechtliche Sanktionen nach sich. Zunächst hat sich der Bundesrat vorbehalten, von ihm getroffene Schutz- oder Hilfsmassnahmen allgemein abzuändern oder aufzuheben.

¹⁾ Art. 3 BB. Preiskontrolle hat den Bundesrat zum Erlass der Strafbestimmungen ermächtigt, immerhin unter Begrenzung des Strafrahmens. Die Strafbestimmungen sind in Art. 9 ff. der VO. Preiskontrolle getroffen worden. Durch Art. 3 BRB. Lebenshaltungskosten ist das E. V. D. zum Erlass der Strafbestimmungen ermächtigt worden, wobei der BRB. allerdings wiederum den Strafrahmen bestimmt hat. Das E. V. D. war daher Gesetzgeber, Verwaltungsbehörde und Richter in einer Person. Diese Häufung der Befugnisse, welche dem Prinzip der Gewaltenteilung im Rechtsstaat widerspricht, hat zu einer äusserst lebhaften Kritik geführt, vgl. Giacometti, a. a. O. S. 75; Haab, Krisenrecht 1936 S. 15 f., 21 f.

²) VO. Preiskontrolle Art. 9, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 12.

³) Verschieden ist der Strafrahmen bei der ordentlichen und bei der ausserordentlichen Preiskontrolle. Bei der erstern kann auf Busse bis Fr. 10 000 und Gefängnis bis zu 3 Monaten, bei der letztern dagegen auf Busse bis Fr. 20 000 und Gefängnis bis zu 12 Monaten erkannt werden.

Wenn die Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person oder Handelsgesellschaft begangen werden, so finden die Strafbestimmungen auf diejenigen Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen, jedoch unter solidarischer Mithaftung der juristischen Person oder Gesellschaft für Bussen und Kosten; VO. Preiskontrolle Art. 10, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 13.

⁴⁾ Art. 11 Abs. 2 VO. Preiskontrolle, sowie Art. 14 Abs. 2 Vfg. I, Lebenshaltungskosten, hatten das Volkswirtschaftsdepartement für Bussenverfügungen als zuständig erklärt. Die Vfg. VI, Lebenshaltungskosten, vom 16. Oktober 1936 bestimmte ergänzend, dass die Strafverfügungen des Volkswirtschaftsdepartementes endgültig und für die Vollstreckung einem rechtskräftigen Urteil des Bundesgerichtes gleichgestellt seien. Die lebhafte Kritik, die sich gegen die Häufung der Kompetenzen in den Händen des E. V. D. richtete, veranlasste den BR. durch Beschluss vom 23. April 1937, eine strafrechtliche Rekurskommission des E. V. D. einzusetzen, um auf diese Weise die Unabhängigkeit der Strafrechtspflege sicherzustellen. Dieser BRB. ordnete die Kompetenzen und das Verfahren im einzelnen und bestimmte, dass die dem E. V. D. zustehende Strafbefugnis durch den Delegierten für Preisüberwachung ausgeübt werden soll, dass aber jede Strafverfügung desselben an die Rekurskommission weitergezogen werden kann, die endgültig entscheidet. Diese Ordnung gilt aber nur für die Strafverfügungen, die auf Grund des BRB. Lebenshaltungskosten getroffen werden. Für die Strafverfügungen, die auf Grund der Vorschriften der ordentlichen Preiskontrolle erlassen werden, gilt nach wie vor Art. 11 Abs. 2 VO. Preiskontrolle.

⁵) BRB. betreffend die Einsetzung einer strafrechtlichen Rekurskommission Art. 3 Abs. 3, 7 Abs. 2.

Ausserdem kann das Volkswirtschaftsdepartement als besondere verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahme anordnen: die Abänderung oder Aufhebung von Schutz- und Hilfsmassnahmen gegenüber einzelnen Organisationen, Firmen oder Einzelpersonen ¹); die Reduktion, die Sperre oder den Entzug von Kontingentsansprüchen; die Abänderung oder Aufhebung oder Verbindlicherklärung von privaten Abreden oder Verträgen über Preise und preisbestimmende Faktoren, die Auferlegung der Untersuchungskosten ²). Dazu kommt die Veröffentlichung der Namen der widerhandelnden Personen oder Firmen ³).

Im Gegensatz zur Ordnung der strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen sind die zivilrechtlichen Folgen, welche die Verletzung der öffentlich-rechtlichen Unterlassungspflicht nach sich zieht, mit einer einzigen Ausnahme 4) in den Erlassen nicht geregelt; sie sind daher von der Praxis und der Wissenschaft unter Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Privatrechts zu entwickeln 5). Die Vorschriften über die Preiskontrolle beschränken die inhaltliche Gestaltungsfreiheit, indem sie bezüglich der Festsetzung der Preise bestimmte Verbote und Gebote aufstellen, die sich an beide Parteien des privaten Rechtsgeschäftes richten. Weil sie im öffentlichen Interesse aufgestellt sind und der öffentlichen Ordnung angehören, stellen sie Schranken der Vertragsfreiheit im Sinne von 19 OR dar. Wie auf andern Rechtsgebieten öffentlich-rechtliche Unterlassungsverpflichtungen den Inhalt des zivilrechtlichen Vertrages beschränken 6), bewirken auch die Vorschriften über die Preiskontrolle eine Bestimmung des Inhaltes des schuldrechtlichen Vertrages. Eine Abrede, welche sich über das in der Preisvorschrift liegende Verbot hinwegsetzt, ist nichtig und erzeugt keine Rechtswirkung. Jedoch ist nur Teilnichtigkeit im Sinne von 20 II OR anzunehmen 7), sodass der Vertrag ohne die nichtige Ver-

¹⁾ Vgl. über die Bedeutung dieser Vorschrift nach Auffassung der Preiskontrollstelle Oftinger, a. a. O. S. 566 a, N. 174.

²⁾ VO. Preiskontrolle Art. 8, Vfg. I, Lebenshaltungskosten Art. 11. Bei der ausserordentlichen Preiskontrolle ist ferner möglich die Beschlagnahme von Waren nach den Bestimmungen der Vfg. VII vom 22. Oktober 1936, die immer möglich ist, «wo ein öffentliches Interesse es erfordert».

³⁾ Vfg. III vom 1. Oktober 1936 Art. 1.

⁴⁾ Die Vfg. XI a vom 11. Juli 1938 hat, unter Aufhebung der Vfg. XI, eine besondere Regelung für den Pachtvertrag getroffen, deren Vorschriften sinngemäss auch für Weidegelder, Sömmerungszinsen und Zinsen für unbewegliche Mietsachen gelten, die mit einer wirtschaftlich überwiegenden Pacht verbunden sind. In bestimmten Fällen darf der Pachtzins nur mit Zustimmung der zuständigen Behörden festgesetzt werden, und ausser diesen Fällen ist auf Begehren des Pächters jeder bestehende, offensichtlich übersetzte Pachtzins zu mindern, unter billiger Berücksichtigung der Lage der Vertragsparteien. Art. 10 Abs. 1 regelt die zivilrechtliche Folge der Übertretung dieser Vorschriften, indem er bestimmt: «Soweit Pachtzinse den vorliegenden Bestimmungen widersprechen, sind sie unverbindlich.» Die Vereinbarung eines Überzinses ist daher nichtig, der Pachtvertrag wird aber mit dem zulässigen Zins aufrechterhalten. Vgl. Oftinger, a. a. O. S. 577 a ff.

⁵⁾ Vgl. im einzelnen Oftinger, a. a. O. S. 567 a ff.; Comment, a. a. O. S. 356 a ff.

⁶⁾ Vgl. Hug S. 541 a, supra S. 358 N. 1.

⁷⁾ Nichtigkeit des ganzen Vertrages ist nur bei Verletzung der Vorschriften anzunehmen, die bestimmte, zur Preissteigerung geeignete Rechtsgeschäfte als solche verbieten, siehe supra S. 375 N. 4; vgl. EBG. 45 II 280, 47 II 464; dazu Oftinger, a. a. O. S. 554 a ff.

tragsklausel aufrechterhalten wird. Die dadurch entstehenden Lücken sind durch die staatlichen Preisvorschriften auszufüllen 1).

¹⁾ Vgl. EBG. 47 II 464, dazu Comment, a. a. O. S. 359 a f.; Henggeler, Die Abwertung des Schweizerfrankens und ihr Einfluss auf die zivilrechtlichen Verhältnisse, S. 191 a f. Anderer Meinung Oftinger, a. a. O. S. 568 a ff., der die herrschende Lehre von der Teilnichtigkeit ablehnt und bei Übertretung einer Höchstpreisvorschrift dem Richter in Anwendung von ZGB. 1 die Befugnis einräumen will, den Preis auf das erlaubte Mass herabzusetzen. Diese Lösung ist aber deswegen abzulehnen, weil die Anwendung der Lehre von der Teilnichtigkeit dogmatisch durchaus haltbar ist, ein zweckmässiges praktisches Ergebnis liefert und eine Lücke des Gesetzes ohne Not nicht angenommen werden soll, vgl. Hug S. 542 a ff., supra S. 358 N. 1.