

Bundesblatt

101. Jahrgang

Bern, den 28. Juli 1949

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 28 Franken im Jahr, 15 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Eindrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

Zu 5336

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes

(Vom 22. Juli 1949)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen mit dieser Botschaft die Verlängerung der am 31. Dezember 1949 ablaufenden Geltungsdauer des ausserordentlichen Fiskalrechts bis zum 31. Dezember 1954 zu beantragen. Wir gestatten uns, zur Erläuterung und Begründung des beigelegten Entwurfs zu einem Bundesbeschluss betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes was folgt auszuführen.

I. Das Verhältnis der gegenwärtigen Vorlage zur Vorlage vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung mit Botschaft vom 22. Januar 1948 den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vorgelegt. Diese Vorlage war hauptsächlich der staatspolitischen Absicht entsprungen, die auf Notrecht — dringliche Bundesbeschlüsse gemäss Artikel 89, Absatz 3, der Bundesverfassung sowie Bundesratsbeschlüsse, die sich auf die Vollmachten des Bundesbeschlusses vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität stützen — beruhenden Fiskalmassnahmen aus der Zeit der Wirtschaftskrise in den dreissiger Jahren und aus der Zeit des zweiten Weltkrieges, soweit es dem Bundesrat für den Fortbestand des Finanzhaushaltes des Bundes unentbehrlich erscheint, in verfassungsmässiges Recht überzuführen. In materieller Hinsicht war in Aussicht genommen worden, dem Bunde die Kompetenz zur Erhebung jener Abgaben und zur Durchführung jener Ausgabenbeschränkungen einzuräumen, deren er zur Herstellung und dauern-

den Sicherung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung des Aufwandes für Verzinsung und Tilgung der aus der Landesverteidigung 1939 bis 1945 entstandenen ausserordentlichen Schulden bedarf.

Die Priorität zur Behandlung der Vorlage vom 22. Januar 1948 ist dem Ständerat zugefallen, der mit ihrer Prüfung eine aus 17 Mitgliedern bestehende Kommission beauftragte. Diese Kommission trat schon am 16. Februar zu ihrer ersten Session zusammen. Sie unterbrach ihre Beratungen am 19. Februar, nachdem sie den Bundesrat zur ergänzenden Berichterstattung über einige Fragen eingeladen hatte: vorab sollte der Finanzplan des Bundesrates für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. nochmals auf die Notwendigkeit der einzelnen Ausgabenpositionen und die Höhe der Ertragsschätzungen überprüft werden. Sodann sollten Varianten zu der vom Bundesrat empfohlenen Tilgungssteuer ausgearbeitet werden, wobei die Kommission der Hoffnung Ausdruck gab, es möchten Lösungen ohne direkte Bundessteuer gefunden werden. Schliesslich wünschte die Kommission, über die Tragweite der Vorlage vom 22. Januar 1948 für die Finanzlage der Kantone im einzelnen unterrichtet zu werden. Der Bundesrat legte den erbetenen Bericht am 10. April vor, und schon am 26. April trat die ständerätliche Kommission zu ihrer zweiten Session, die bis zum 30. April dauerte, zusammen. Auch während dieser Session sind dem Bundesrat eine Reihe von Fragen gestellt worden; er hat sie mit Bericht vom 14. Mai beantwortet: es galt in erster Linie, den Finanzbedarf für den Schuldendienst und den Personalabbau zu überprüfen, sodann war zu Vorschlägen betreffend Massnahmen zum Ausgleich von Fehlbeträgen, das fakultative Ausgabenreferendum und den direkten Finanzausgleich Stellung zu nehmen; auf dem Gebiete der Steuern hatte der Bundesrat die Ausdehnung der Verrechnungssteuer sowie Vorschläge betreffend an der Quelle erhobenen Steuern und über die Verlängerung der Geltungsdauer des Wehrsteuerbeschlusses abzuklären. Die ständerätliche Kommission schloss ihre Beratungen in der Session vom 21. und 22. Mai ab. Sie änderte die Ausgaben- und Einnahmenschätzungen des Bundesrates im Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. dergestalt ab, dass sie dem Ständerat den Verzicht auf die direkte Bundessteuer beantragen konnte.

Der Ständerat behandelte die Vorlage erstmals vom 16. bis 19. Juni 1948 und schloss sich den Anträgen der Kommission in der Hauptsache an. Zur Deckung allfälliger Fehlbeträge wollte er dem Bunde, nachdem er die Tilgungssteuer gestrichen hatte, die verfassungsmässige Kompetenz zur Erhebung sogenannter Verrechnungssteuerekontingente geben. Im übrigen stimmte der Ständerat in allen wichtigeren Fragen dem Bundesrat zu.

Die aus 29 Mitgliedern bestehende Kommission des Nationalrates trat vom 12. bis 16. Juli zur ersten, vom 23. bis 27. August zur zweiten, vom 25. bis 28. Oktober zur dritten, am 1. und 2. Dezember zur vierten Session und am 15. Dezember zur Schlußsitzung zusammen. Auch dieser Kommission hatte der Bundesrat eine Reihe von ergänzenden Angaben zu liefern. In einem ersten Bericht vom 12./19. Oktober äusserte er sich über die Herabsetzung des Schuldenüber-

schusses und des Zinsaufwandes mit Hilfe von Fonds und Rückstellungen, die zusätzliche Herabsetzung der Personalkosten, die Abstufung der Bundessubventionen nach der Finanzkraft der Empfänger, das Begehren der Konferenz der kantonalen Armendirektoren, die Armenfürsorge von Bundes wegen zu fördern, die Berücksichtigung der finanziellen Bedürfnisse des Verkehrs durch den Bund, die Steigerung des Reinertrages der Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung, die Besteuerung des Weins in der Getränkesteuer und den Ersatz bzw. die Änderung der Tilgungssteuer. Am 9. November 1948 erstattete der Bundesrat der Bundesversammlung Bericht über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltung. Am 17. November 1948 orientierte das Finanz- und Zolldepartement die Kommission des Nationalrates für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes über die Befristung der Tilgungssteuer und der Warenumsatzsteuer auf 20 Jahre in einem Zusatz zur Bundesverfassung, und am 10. Dezember 1948 legte das Finanz- und Zolldepartement dieser Kommission einen Bericht über die Tarifgestaltung der Tilgungssteuer vor.

Der Nationalrat hat die Vorlage erstmals in der ausserordentlichen Session vom 31. Januar bis 12. Februar 1949 beraten. Beim Finanzplan hat er sich in der Hauptsache den Annahmen des Bundesrates angeschlossen. Der Antrag, in der Frage der Tilgungssteuer dem Ständerat zuzustimmen, das heisst auf die direkte Bundessteuer zu verzichten und zur Deckung allfälliger Fehlbeträge sogenannte Verrechnungssteuerkontingente zu erheben, wurde abgelehnt. Im übrigen ging der Beschluss des Nationalrates dahin, dass die direkte Bundessteuer und die Warenumsatzsteuer aus politischen Gründen grundsätzlich gleich behandelt werden sollen: die Kompetenz zu ihrer Erhebung wird auf 20 Jahre beschränkt; sie wird in allen wichtigeren Einzelheiten in der Vorlage unmittelbar geregelt, die einzelnen Bestimmungen werden jedoch, entsprechend der beschränkten Geltungsdauer, in einen Anhang zur Bundesverfassung verwiesen.

Die erste Beratung in den beiden eidgenössischen Räten schloss somit, wenn von finanzwirtschaftlich weniger bedeutenden Fragen abgesehen wird, mit der gegensätzlichen Beschlussfassung in der politischen Hauptfrage ab, direkte Bundessteuer oder kantonale Kontingente. Im ersten Stadium des Differenzenbereinigungsverfahrens (Art. 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes) vermochte eine Einigung nicht erzielt zu werden: der Ständerat hielt mit Beschluss vom 24. März an allen sachlichen Differenzen fest. Im gleichen Sinne hat der Nationalrat am 10. Juni 1949 beschlossen; gleichzeitig erklärte er seine abweichende Beschlussfassung als endgültig. Der Ständerat folgte am 22. Juni 1949 mit der Erklärung, seine Beschlussfassung sei ebenfalls endgültig. Damit tritt die Behandlung der Vorlage in das in Artikel 6 und 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgesehene zweite Stadium der Differenzenberatung ein, in das sogenannte Einigungsverfahren; die Einigungskonferenz tritt zu ihrer ersten Session am 22. August 1949 zusammen.

Die finanzielle Tragweite der Beschlüsse der beiden Räte gibt zu folgenden Bemerkungen Anlass. Während der Finanzplan des Bundesrates vom 22. Januar 1948 mit je 1350 Millionen Franken Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen war, führte seine Überprüfung durch den Bundesrat am 10. April 1948 dazu, die Einnahmen — hauptsächlich zufolge Herabsetzung des Bundesertrages aus der Tilgungssteuer auf 150 Millionen Franken — schliesslich auf 1333 Millionen Franken und die Ausgaben auf 1330 Millionen Franken zu schätzen. Der Bundesrat liess jedoch besonders während der Beratungen der Vorlage in den beiden Räten keinen Zweifel darüber aufkommen, dass es sich, bei aller Problematik, die derartigen langfristigen Annahmen inneohnt, bei seinen Ausgabenschätzungen aller Voraussicht nach um Mindestbeträge und bei den Einnahmen, nicht vorhersehbare Ereignisse vorbehalten, wohl eher um Höchstbeträge handle. Müsste mit einer Ausgabensumme von beispielsweise 1400 Millionen Franken gerechnet werden, und bliebe es im übrigen beim Einnahmenplan des Bundesrates, so stünde schon ein Fehlbetrag von etwa 70 Millionen Franken in Aussicht. Nach den Beschlüssen des Ständerates, der auf die Tilgungssteuer verzichten möchte, würde sich der Fehlbetrag auf 220 Millionen Franken erhöhen. Der Nationalrat sieht für die direkte Bundessteuer einen Tarif vor, der einen Bundesanteil von 120 Millionen Franken erwarten lässt. Bei der Warenumsatzsteuer bewirkt die Ausdehnung der Freiliste auf unentbehrliche Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs, die notwendigen Hilfsstoffe der Urproduktion usw. einen Ausfall, der auf etwa 50 Millionen Franken geschätzt werden muss. Gegenüber den Beschlüssen des Ständerates würde der Beschluss des Nationalrates somit eine Verbesserung um etwa 70 Millionen Franken bewirken; unter sonst gleichen Voraussetzungen bleibt nach den Beschlüssen des Nationalrates ein Fehlbetrag von rund 150 Millionen Franken.

Angesichts der tiefgreifenden finanziellen Tragweite der abweichenden Beschlussfassung sowie des grundsätzlichen Charakters der Differenzen zwischen den Beschlüssen des Ständerates und denen des Nationalrates musste zum vorneherein mit einem langwierigen Verfahren zur Differenzenbereinigung gerechnet werden. Mochte es auch im Zeitpunkte der Veröffentlichung der Botschaft vom 22. Januar 1948 nicht ausgeschlossen erscheinen, die Verfassungsvorlage so rechtzeitig für die Abstimmung durch Volk und Stände fertigzustellen, dass im Falle der Annahme die Kontinuität der wichtigsten Fiskalmassnahmen ohne besondere Vorkehren gesichert gewesen wäre, so wurde es nach dem Beschlusse des Nationalrates offenkundig, dass diese Kontinuität gefährdet ist. Weil es der Bundesrat nicht glaubte verantworten zu können, den Dingen einfach ihren Lauf zu lassen, unterbreitete er der Kommission des Ständerates, bevor diese erstmals zur Differenzenberatung zusammenzutreten hatte, die Vorschläge, die sich ihm aus der vorurteilslosen und realistischen Betrachtung der Lage aufdrängten. Dabei nahm er selbstverständlich darauf Bedacht, dass selbst der Schein zu vermeiden war, er wolle sich in das laufende parlamentarische Beratungsverfahren einmischen oder er be-

absichtige, eine Initiative zu ergreifen, die als Einladung, die mühsamen Beratungen an der Vorlage vom 22. Januar 1948 zu unterbrechen, hätte gedeutet werden können. Mit Bericht vom 1. März 1949 beschränkte sich der Bundesrat daher auf die Feststellung, dass es der bisherige Verlauf der Beratungen der eidgenössischen Räte über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes in jedem Falle ausschliesse, die Ausführungsgesetzgebung zu den neuen Verfassungsbestimmungen bereits auf 1. Januar 1950 zu schaffen. Um zu vermeiden, dass nach Ablauf des gegenwärtigen Fiskalnotrechts am 31. Dezember 1949 eine Lücke eintrete, sei es unerlässlich, dass, was immer auch das Schicksal der Vorlage vom 22. Januar 1948 sein werde, in die Verfassungsvorlage eine Bestimmung aufzunehmen sei, die die Kontinuität des Finanzhaushaltes sicherstellen soll. Der Bundesrat erwog die Ergänzung der genannten Vorlage durch einen Artikel 4, wonach die Geltungsdauer des gegenwärtigen Fiskalnotrechts bis zum Inkrafttreten der es ersetzenden Bundesgesetzgebung zur Ausführung der neuen Verfassungsbestimmungen erstreckt worden wäre. Es hätte sich also um eine blosser Prolongation des Fiskalnotrechts handeln sollen, deren Dauer durch das Inkrafttreten der neuen Ausführungsgesetzgebung beschränkt worden wäre. Die Kommission des Ständerates zog der Aufnahme dieser Prolongationsbestimmung in die Verfassungsvorlage eine separate Regelung vor; sie beschloss am 16. März, den vom Bundesrat mit Bericht vom 1. März beantragten Artikel 4 nicht in die Vorlage vom 22. Januar 1948 aufzunehmen, dagegen dem Bundesrat zu empfehlen, der Bundesversammlung rechtzeitig Bericht und Antrag vorzulegen, wonach das geltende Finanznotrecht nach 1949 bis zum Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung zur Ausführung der neuen Verfassungsartikel in Kraft bleibt. Der Ständerat stimmte seiner einstimmigen Kommission am 23. März 1949 stillschweigend zu.

Gleichzeitig hatte sich der Nationalrat mit folgender Motion zu befassen, die ebenfalls die Bahn für eine Übergangslösung freimachen wollte:

Der Verlauf der Differenzenbereinigung in der Beratung der Vorlage über die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes lässt erkennen, dass keine Aussichten für eine Einigung inuert nützlicher Frist bestehen. Das Verhandlungsergebnis im Ständerat, das keine der wichtigsten Differenzen gegenüber den Entscheiden des Nationalrates beseitigt, drängt zu einer Übergangslösung, da eine Inkraftsetzung der Verfassungsartikel über die Bundesfinanzreform auf 1. Januar 1950 ausgeschlossen sein wird.

Der Bundesrat wird daher eingeladen, den eidgenössischen Räten unverzüglich eine Vorlage zu unterbreiten, gemäss welcher die wesentlichen Bestimmungen des bisherigen Finanznotrechtes für eine beschränkte Dauer ins ordentliche Verfassungsrecht übergeführt werden können.

Der Bundesrat hatte am 31. März den Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements ermächtigt, die Motion entgegenzunehmen. Diese ist im Nationalrat gleichentags mit 71 gegen 47 Stimmen angenommen worden. Sie wurde

in Übereinstimmung mit Artikel 14 des Geschäftsverkehrsgesetzes sofort dem Ständerat bekanntgegeben, von diesem jedoch am 1. April mit 25 gegen 12 Stimmen abgelehnt. Damit ist sie formell und rechtlich gegenstandslos geworden.

Es erscheint uns angezeigt, die drei Schritte, die Bundesrat, Ständerat und Nationalrat voneinander unabhängig unternommen haben, um die Geltungsdauer des gegenwärtigen ausserordentlichen Fiskalrechtes zu verlängern, näher zu prüfen.

Die Motion Dietschi wollte die zeitlich beschränkte Überführung der wesentlichen Bestimmungen des bisherigen Notrechtes in ordentliches Verfassungsrecht. Die Betonung liegt nach den Ausführungen, die zu ihrer Begründung im Nationalrat gemacht worden sind, auf der Ablösung des Notrechtes durch verfassungsmässiges Recht, mit andern Worten: das Hauptgewicht ruht auf der Forderung, dass sich Volk und Stände über die Weiterführung dieses Finanzrechtes auszusprechen haben. Inhaltlich wurde an den status quo und, was die Befristung anbelangt, an die Prolongation um drei, höchstens jedoch um fünf Jahre gedacht. Der Antrag des Bundesrates vom 1. März an die ständerätliche Kommission wollte sich auf die Prolongation des geltenden ausserordentlichen Rechtes bis zum Inkrafttreten der Gesetzgebung zur Ausführung der neuen Finanzartikel der Bundesverfassung beschränken, setzte deshalb die Annahme der Vorlage über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes durch Volk und Stände vor Ablauf des Jahres 1949 voraus. Für den Fall der Verwerfung dieser Vorlage hätte die Prolongation durch einen besondern Beschluss angeordnet werden müssen. Der Beschluss des Ständerates vom 24. März weicht vom Antrag des Bundesrates insofern ab, als er die Frage der Notrechtsverlängerung vom Schicksale der Vorlage über die neuen Finanzartikel der Bundesverfassung trennt und eine selbständige Vorlage über die Prolongation des Notrechtes wünscht. In welcher Rechtsform diese Prolongation zu erfolgen habe, wird im Auftrag des Ständerates nicht gesagt, wenn auch nicht zu übersehen ist, dass die Mehrheit der Kommission des Ständerates die Übergangslösung in einem Vollmachtenbeschluss suchte. Darin unterscheidet sich der Beschluss des Ständerates von der Motion des Nationalrates, die ausdrücklich eine verfassungsmässige Lösung verlangte. Die Aussprache im Ständerat hat gezeigt, dass sich der dem Kommissionsantrag folgende Beschluss keineswegs etwa, wie man aus dem Wortlaut allenfalls auch schliessen könnte, nur auf die Bereitstellung von Ausführungsbestimmungen zur Verfassungsrevision, sondern vielmehr auf die Tatsache bezieht, dass, was immer das Schicksal der Vorlage vom 22. Januar 1948 sein wird, das geltende Fiskalnotrecht über den 31. Dezember 1949 hinaus in Kraft bleiben soll.

Eines ist über jeden Zweifel klar. Es gibt im Bundesrat, im Nationalrat und im Ständerat niemand, der sich der Notwendigkeit verschliesst, unbeschadet des weitern Verlaufs der Beratungen über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes das gegenwärtig geltende Fiskalnotrecht,

auf dem im Jahre 1948 etwa 784 Millionen Franken der Bundeseinnahmen und verschiedene Massnahmen zur Herabsetzung der Bundesaussgaben beruhen, vorläufig beizubehalten. Dagegen gehen die Meinungen darüber auseinander, in welcher Rechtsform die Erstreckung der Geltungsdauer anzuordnen sei, auf welche Dauer sie zu befristen sei und ob es sich um eine starre Prolongation zu handeln habe, oder ob sie gewisse Änderungen am geltenden Recht einschliessen soll.

Noch eine zweite grundsätzliche Feststellung ist unerlässlich. Die Übergangsordnung darf in keinem Zeitpunkte zur Vermutung Anlass geben, sie mache die Weiterführung der Beratungen über die Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung überflüssig. Der Bundesrat legt grossen Wert darauf, mit aller Bestimmtheit zu erklären, dass die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, wie sie mit seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 in die Wege geleitet worden ist, eine nachhaltig weiterzuverfolgende staatspolitische Aufgabe darstellt. Die Übergangsordnung, die er der Bundesversammlung hierdurch beantragt, verfolgt ausschliesslich den Zweck, dem Bunde jene Mittel zu sichern, deren er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen bedarf, bis die Hauptaufgabe gelöst ist.

II. Die Gestaltung der Übergangsordnung

Darf die Notwendigkeit, die Geltungsdauer des gegenwärtig geltenden ausserordentlichen Fiskalrechts über das Jahr 1949 hinaus beizubehalten, als allgemein anerkannt betrachtet werden, so stellen sich hinsichtlich der Gestaltung der Übergangsordnung vorab die drei Fragen nach dem Inhalt, der Befristung und der Rechtsform. Wir nehmen zu diesen Fragen wie folgt Stellung.

1. Gegenstand der Übergangsordnung

Im Laufe der Beratungen über die Vorlage vom 22. Januar 1948 wurde gelegentlich die Auffassung geäussert, das Ziel der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes hätte sich möglicherweise eher erreichen lassen, wenn von einer umfassenden Revision der Finanzartikel abgesehen worden wäre und man sich mit der schrittweisen verfassungsmässigen Verankerung einzelner Fiskalmassnahmen begnügt hätte. Unter diesem Gesichtspunkt konnte man die Äusserung hören, die Gesamtvorlage vom 22. Januar 1948 sollte zweckmässigerweise in eine Reihe von Einzelvorlagen aufgelöst werden, um nach und nach das Endziel zu erreichen. Eine andere Kritik richtete sich gegen einzelne, besonders umstrittene Abgaben. So wurde etwa erwogen, die Gesamtvorlage dadurch zu entlasten, dass beispielsweise die Getränkesteuer oder die Tilgungssteuer fallengelassen würden. Auch wurde angetönt, dass vielleicht nunmehr der Vorschlag auf Erhebung einer Vermögensabgabe eher Aussicht auf Annahme hätte. Es scheint, dass gelegentlich überlegt worden ist, ob diesen Bemerkungen bei der Ausgestaltung der Übergangsordnung

Rechnung getragen werden könnte; eine derartige Übergangsordnung hätte sich also nicht auf die reine Prolongation des gegenwärtigen Fiskalnotrechts zu beschränken, sondern auch der einen oder andern Anregung Rechnung zu tragen, die bei der Beratung der Vorlage vom 22. Januar 1948 im Schosse der eidgenössischen Räte gemacht worden ist. Schliesslich wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die Übergangsordnung, wemgleich sie sich grundsätzlich auf die Prolongation des Notrechts beschränken würde, nicht wenigstens die Vorschläge berücksichtigen sollte, die in den Räten zu den einzelnen bisherigen Abgaben gemacht worden sind. So liesse sich beispielsweise denken, dass bei der verlängerten Warenumsatzsteuer die in beiden Räten befürwortete Ausdehnung der Freiliste nicht erst in der Ausführungsgesetzgebung zu den neuen Verfassungsartikeln, sondern schon in der Übergangsordnung angeordnet würde.

Die Prüfung dieser Überlegungen hat den Bundesrat zu folgendem Ergebnis geführt.

Den weiterzuführenden Massnahmen liegen verschiedene Erlasse zugrunde, unter denen wir in erster Linie die Finanzordnung 1946 bis 1949 erwähnen. Sie beruht auf dem Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 über die zweite Verlängerung der Finanzordnung 1939 bis 1941. Die Geschichte dieser Finanzordnung zeigt, dass zur Stützung des Bundesfinanzhaushaltes nicht erst während des Krieges, sondern schon zur Zeit der Weltwirtschaftskrise besondere Massnahmen ergriffen werden mussten. Am 13. Oktober 1933 beschloss die Bundesversammlung das sogenannte erste Finanzprogramm in der Form eines dringlichen Bundesbeschlusses, der für die Jahre 1934 bis 1937 Gültigkeit hatte und am 31. Januar 1936 durch das sogenannte zweite Finanzprogramm ergänzt worden ist. Die Geltungsdauer beider Beschlüsse ist am 28. Oktober 1937 bis Ende 1938 verlängert worden. Das war die erste Phase des Fiskalnotrechtes; sie beruhte auf dringlichen Bundesbeschlüssen.

Nachdem der erste Anlauf zur Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung am 24. Juni 1938 — damals am ablehnenden Entscheid des Nationalrates — gescheitert war, beschloss die Bundesversammlung am 30. September 1938, dem Volke die Aufnahme von Übergangsbestimmungen in die Bundesverfassung zu beantragen, die in der Abstimmung vom 27. November 1938 gutgeheissen worden sind. Gestützt hierauf konnte die Bundesversammlung im Rahmen des Finanzprogrammes vom 28. Oktober 1937 und mit Wirkung bis Ende 1941 die erforderlichen Bestimmungen zur Verbesserung der Finanzlage erlassen. Das ist mit dem Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 geschehen. Die zweite Phase endete also damit, dass das Fiskalnotrecht vom Dringlichkeitsbeschluss auf verfassungsmässig fundiertes Recht umgestellt wurde.

Seit dem Kriegsausbruch im Herbst 1939 bot sich dem Bundesrat die Möglichkeit, unerlässliche und dringliche Finanzmassnahmen gestützt auf die ihm verliehenen ausserordentlichen Vollmachten anzuordnen. So wurde die Geltungsdauer der Finanzordnung von 1938, die erst 1941 abgelaufen wäre,

bereits mit Bundesratsbeschluss vom 30. April 1940 bis Ende 1945 verlängert. Auf Vollmachtenrecht beruht sodann die Reihe der spezifisch kriegsbedingten Steuern (z. B. Wehrsteuer, Warenumsatzsteuer, Wehropfer, Luxussteuer, Verrechnungssteuer). Diese dritte, vollmachtenrechtliche Phase des Fiskalnotrechtes ist mit dem eingangs erwähnten dringlichen Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 abgelöst worden.

Da der zweite Versuch zur grundsätzlichen Neuordnung der Finanzartikel unserer Bundesverfassung noch nicht zum Ziel geführt hat, stehen Bundesrat und Bundesversammlung neuerdings vor der Aufgabe, die Geltungsdauer des Notrechtes zu verlängern.

Soweit es sich um die Finanzordnung handelt, stehen wir vor einer ähnlichen Lage wie anlässlich der letzten Verlängerung von 1945, als 18 Artikel fallen gelassen wurden, weil sie inzwischen durch neue Regelungen gegenstandslos geworden waren oder sich im Hinblick auf die veränderten Verhältnisse nicht mehr weiter aufrechterhalten liessen. Heute drängt sich bei den Bestimmungen über die Herabsetzung der Bundesbeiträge der Verzicht auf alle Vorschriften auf, die Begrenzungen in absoluten Zahlen enthalten. Das betrifft die Artikel 3, 4, 8, 13 und 14 der Finanzordnung 1939 bis 1941, die zumeist durch die Praxis überholt sind, weil von der Bundesversammlung in den Voranschlägen bereits Kredite genehmigt wurden, die über die aufgestellten Normen hinausgingen (Aufforstungen, Waldwege, Bodenverbesserungen, berufliche Ausbildung). Diese Streichungen haben natürlich nicht den Sinn, dass sich die genannten Ausgaben ganz frei entwickeln sollten. Es handelt sich vielmehr nur darum, heute schon nicht mehr respektierte Vorschriften fallen zu lassen. Einer Neufestsetzung absoluter Beträge könnte unter den heutigen Umständen und im Hinblick auf den Übergangscharakter der ganzen Lösung nur problematischer Wert zukommen.

Auf eine Reihe anderer Bestimmungen über die Ausgaben kann ohne Not verzichtet werden. Nicht zu verlängern ist daher die Geltungsdauer der Artikel 15, 24, 25, 28, 29 und 32 der Finanzordnung 1939 bis 1941. Während somit auf verschiedene Bestimmungen der Finanzprogramme zur Herabsetzung der Ausgaben verzichtet werden kann, sollten gewisse andere Normen auf dem Ausgabengebiet beibehalten werden.

Die Bundesversammlung hatte im Voranschlag für 1947 verschiedene Kredite tiefer angesetzt, als das in Nachachtung der geltenden Vorschriften erforderlich gewesen wäre. Die Abweichungen sind nachträglich mit dem Bundesbeschluss vom 20. Juni 1947 über besondere Sparmassnahmen legalisiert worden, der — soweit er heute noch wirksam ist — verlängert werden muss, wenn dem Bund nicht neue Ausgaben erwachsen sollen. Die Artikel 1 und 2 (Alpenstrassen und Wiederholungskurse) bezogen sich nur auf das Jahr 1947; ihre Verlängerung kommt nicht in Betracht. Mit Artikel 3 ist (gleich wie mit Artikel 29 der Finanzordnung) vorab die Anwendung des Bundesbeschlusses vom 15. Juni 1927 betreffend die Tilgung des Passivsaldo der eidgenössischen Staatsrechnung suspendiert worden. Der genannte Bundesbeschluss über die

Tilgung ist in jeder Hinsicht überholt und soll bei nächster Gelegenheit aufgehoben werden, so dass Artikel 3 nicht aufrechterhalten werden muss. Die in Artikel 4 für die Jahre 1947 bis 1949 verfügte Kürzung der Kredite für die Arbeitsgemeinschaft Pro Helvetia ist überholt, sobald die eidgenössischen Räte den ihnen bereits unterbreiteten Entwurf für einen neuen Bundesbeschluss gutgeheissen haben.

Was die fiskalnotrechtlichen Bestimmungen über die Einnahmen anbelangt, bemerken wir was folgt.

Eine Vorlage für eine transitorische Finanzordnung, die mit neuen Steuern aufwarten würde, erscheint kaum zweckdienlich. Vorab erhebt sich dagegen das Bedenken, dass die Beratung sachlich neuer Massnahmen nach den Erfahrungen mit der Vorlage vom 22. Januar 1948 sehr viel Zeit beansprucht, so dass unter Umständen die Beschlussfassung innert nützlicher Frist gefährdet wäre. Die Beratungen über die Vorlage vom 22. Januar 1948 haben aber auch gezeigt, dass nicht nur die Möglichkeiten, dem Bunde neue Finanzquellen zu erschliessen, sehr beschränkt sind, sondern dass auch über die Eignung dieser Quellen tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten herrschen. Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass eine zum vorneherein nur als vorübergehend gedachte Neuordnung der Bundesabgaben Umstellungen erforderte, die in der privaten Wirtschaft und in den Finanzhaushaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu schweren Störungen führen müssten.

Der Hauptzweck der Übergangsordnung, durch Sicherung der erforderlichen Einnahmen Zeit dafür zu gewinnen, dass die Finanzreform in Ruhe zu Ende beraten oder von Grund auf neu gestaltet und ohne Überstürzung in Bund und Kantonen verwirklicht werden kann, lässt sich durch die Erhaltung der jetzt fliessenden Finanzquellen erreichen. Diese Massnahme liegt um so näher, als das Beharrungsvermögen eingelebter Steuern, die Scheu vor dem Neuen, das Misstrauen gegen Improvisationen und die Bereitschaft des Bürgers, sich mit den vertrauten Umtrieben und Belastungen in Erwartung einer wohl-durchdachten neuen Dauerlösung weiter abzufinden, im gegenwärtigen Stadium der Bundesfinanzreform unbedingt in Rechnung gestellt werden müssen und bei der Gestaltung der Übergangsordnung ganz besondere Beachtung verdienen.

Der Bundesrat hat die Frage geprüft, ob, wenn gleich grundlegende Änderungen in der Übergangsordnung nicht in Betracht kommen, am geltenden Bundessteuerrecht jetzt schon wenigstens einzelne der Verbesserungen anzubringen wären, die er in seiner Vorlage vom 22. Januar 1948 vorgesehen hat.

So hätte sich beispielsweise im Hinblick auf die Diskrepanz in der Entwicklung der Nominal- und der Realeinkommen und mit Rücksicht auf die Familienschutzbestrebungen für Verheiratete eine Erhöhung des in Artikel 25, Absatz 1, des Wehrsteuerbeschlusses vorgesehenen steuerfreien Abzugs vom Einkommen von 1000 Franken auf 2000 Franken vertreten lassen. Die Folge wäre, dass künftig Ledige mit einem Einkommen von bis zu 3000 Franken und Verhei-

ratete mit einem Einkommen von bis zu 5000 Franken keine Wehrsteuer zu entrichten hätten und dass für alle übrigen verheirateten Steuerpflichtigen eine gewisse Erleichterung einträte. Die Erhöhung des steuerfreien Abzuges hätte einen Einnahmefall von rund zehn Millionen Franken zur Folge. Bei der Warenumsatzsteuer hätte sich die Liste der Waren, die steuerfrei umgesetzt werden können, so weit erweitern lassen, wie es in der Botschaft vom 22. Januar 1948 vorgesehen war. Die Wünschbarkeit einer Befreiung aller wichtigen Lebensmittel ist in beiden Räten anerkannt worden, und es bestünde unter diesem Gesichtspunkt kein Anlass, mit einer entsprechenden Korrektur des Warenumsatzsteuerbeschlusses länger zuzuwarten. Der entsprechende Einnahmefall wäre auf ungefähr 25 Millionen Franken zu schätzen.

Der Bundesrat kam jedoch zum Schluss, es bei der blossen Prolongation, d. h. bei der unveränderten Verlängerung des gegenwärtigen Rechts, bewenden sein zu lassen. Für diesen Entschluss wären folgende Überlegungen massgebend. Jede Abweichung vom geltenden, bekannten Recht wäre geeignet, im Nationalrat und im Ständerat dieselben Fragen erneut aufzuwerfen, die schon bei der Beratung der Vorlage vom 22. Januar 1948 in den eidgenössischen Räten kontrovers gewesen sind. Damit aber würde die Gefahr der Verspätung in Beratungen und Beschlussfassung auch auf dem Gebiete der Übergangsordnung heraufbeschworen. Dazu kommt, dass jede Konzession nach der einen oder andern Seite unweigerlich Begehren anderer und weitergehender Art ruft. Bereits sind bestimmte Interessentenverbände mit dem Begehren an den Bundesrat herangetreten, gewisse Fiskalmassnahmen, beispielsweise die gegenwärtige Bierbesteuerung, die Steuer auf Grossunternehmungen des Detailhandels usw., nicht weiterzuführen. Nur die unbedingte Prolongation aller geltenden Massnahmen erlaubt die strikte Abweisung dieser Sonderwünsche, die, wollte man ihnen entsprechen, die Einnahmen des Bundes beeinträchtigen könnten. Die unveränderte Prolongation ist aber auch eine Voraussetzung dafür, dass als Rechtsform ein Bundesbeschluss ohne Referendumsmöglichkeit gewählt wird. Jede ins Gewicht fallende materielle Änderung im bestehenden Recht hätte sich zugunsten jener Stimmen auswirken müssen, die keine andere, als eine verfassungsmässige Übergangsordnung zugestehen möchten.

Allerdings kann für die Übergangszeit keine unverrückbare Stabilität der Steuerrechtsordnung postuliert werden. Wie die Erfahrung lehrt, kann die Veränderung der Verhältnisse gebieterisch die rasche Anpassung von Einzelheiten der Steuergesetze fordern. Es muss deshalb die Freiheit gewahrt werden, im Rahmen der Übergangsordnung das nach den Umständen Gebotene anzuordnen. Dem Bedürfnis wird die Vorlage in dem Sinne gerecht, dass sie dem Bundesrat eine beschränkte Kompetenz zur Änderung des Vollmachten-Steuerrechts verleiht.

Dass die dem Bunde bereits verfassungsmässig zuerkannten Steuern weiterzubeziehen sind, versteht sich von selbst. Einzelne dieser verfassungsmässigen Steuern, insbesondere die Stempelabgaben gemäss Artikel 95 bis 40 des

Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushaltes (Finanzordnung 1939 bis 1941), beruhen aber heute noch auf einem befristeten Ausführungsgesetz, nämlich auf dem dringlichen Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 über die zweite Verlängerung der Finanzordnung 1939 bis 1941 (Finanzordnung 1946 bis 1949). Ihr Fortbezug kann sowohl durch Erstreckung der Geltungsdauer der Finanzordnung 1946 bis 1949 als auch durch Einbau der Artikel 34 bis 40 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1938 in die ordentliche Stempelgesetzgebung gesichert werden.

Der Bundeshaushalt kann aber bis zur Erschliessung neuer Einnahmequellen auch auf den Fortbezug der zu seinen Gunsten derzeit erhobenen Abgaben, die der verfassungsrechtlichen Grundlage entbehren, nicht verzichten. Zu diesen gehören:

die Biersteuer und die Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten gemäss Artikel 41 und 44 der durch Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 prolongierten Finanzordnung 1939 bis 1941 (Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938);

die auf Vollmachtenrecht beruhenden Steuern, nämlich die Wehrsteuer (Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940/19. Oktober 1948), die Warenumsatzsteuer (Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1941/27. November 1945), die Luxussteuer (Bundesratsbeschluss vom 18. Oktober/29. Dezember 1942), die Verrechnungssteuer (Bundesratsbeschluss vom 1. September 1943/31. Oktober 1944) und die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung (Bundesratsbeschluss vom 18. Februar 1945).

Ausser Betracht fällt dagegen für den Fortbezug der einmalige Sonderzuschlag zur Wehrsteuer gemäss Bundesratsbeschluss vom 30. September 1946/9. November 1948 über den Abbau der Kriegsgewinnsteuer und deren Ersetzung durch eine zusätzliche Wehrsteuer von höheren Erwerbseinkommen und Geschäftserträgen.

Die Weitererhebung der angeführten Steuern lässt sich zweckmässig nur in der Weise sichern, dass die am 31. Dezember 1949 ablaufende Geltungsdauer der diesen Steuern zugrundeliegenden Beschlüsse erstreckt wird.

2. Die Befristung der Übergangsordnung

Die Antwort auf die Frage, für wie lange die Geltungsdauer des gegenwärtigen Fiskalnotrechts verlängert werden soll, hängt von verschiedenen Umständen ab. Wir beginnen mit der Erörterung einer an sich eher nebensächlich erscheinenden, praktisch aber sehr bedeutsamen steuertechnischen Überlegung. Die Wehrsteuer ist bisher für zweijährige Perioden veranlagt worden. Die V. Periode umfasst dagegen nur das Jahr 1949 (Art. 7 des Wehrsteuerbeschlusses). Soll die Wehrsteuer auch für die Zeit nach 1949 erhoben werden, so sollte die V. Periode auf zwei Jahre ausgedehnt werden, damit nicht schon 1950 wieder neue Steuererklärungen eingereicht und neue Veranlagungen durchgeführt

werden müssen und auch für die Folgezeit der zweijährige Wehrsteuerveranlagungsturnus beibehalten werden kann. Es ist deshalb gegeben, für die Befristung der Übergangsordnung nur eine ungerade Zahl von Jahren in Betracht zu ziehen.

Wir erinnern ferner nochmals an den unmittelbaren Anlass zur Übergangsordnung. Die Rechtskraft des geltenden Rechts sollte bis zu dem Zeitpunkt verlängert werden, in dem die Ausführungsgesetzgebung zu den revidierten Finanzartikeln der Bundesverfassung in Kraft treten kann. Der bisherige Verlauf der Beratungen der verfassungsmässigen Neuordnung hat gezeigt, dass es selbst bei kontinuierlicher Arbeit der gesetzgebenden Räte kaum möglich sein wird, die Volksabstimmung über die Vorlage vom 22. Januar 1948 vor Ende des laufenden Jahres durchzuführen. Die Ausführung der neuen Verfassungsartikel wird Gegenstand von etwa einem halben Dutzend neuer Gesetze und der Revision von wenigstens einem Dutzend bestehender Bundesgesetze sein. Die Vorbereitung dieses Gesetzeswerkes durch den Bundesrat und die Beratung der Gesetzesentwürfe durch die parlamentarischen Instanzen sowie die Beachtung der gesetzlichen Fristen für die Publikation, das Referendum usw. beanspruchen, selbst wenn allen beteiligten Behörden ein grösstes Opfer an Zeit und Arbeit zugemutet wird, mehrere Jahre. Sodann muss mit aller Eindringlichkeit darauf hingewiesen werden, dass die Ausführungsgesetzgebung des Bundes die Fiskalgesetzgebung der Kantone einschneidend in Mitleidenschaft zieht. Die Kantone werden einen wenigstens ebenso grossen Zeitbedarf haben wie der Bund, damit sie ihre Finanzhaushalte und ihre Gesetzgebung der neuen Fiskalgesetzgebung des Bundes anpassen können. Man wird bei realistischer Betrachtungsweise niemand des Optimismus zeihen wollen, der für die Übergangsordnung eine Befristung auf wenigstens fünf Jahre beansprucht. Sollten die Ereignisse indessen wider alle Erfahrung zeigen, dass mit einer kürzern Übergangszeit auszukommen ist, liesse sich die Übergangsordnung in ihrer Gesamtheit oder in einzelnen Bestandteilen nach Bedarf früher ausser Kraft setzen. Das wäre namentlich dann möglich, wenn einzelne Ausführungsgesetze zur verfassungsmässigen Neuordnung vor Ablauf der Geltungsdauer der Übergangsordnung in Kraft gesetzt werden könnten. Eine zu kurze Befristung würde die Gefahr in sich schliessen, dass sie sich im Hinblick auf die zu bewältigende gesetzgeberische Arbeit als unzureichend erweisen könnte; es wäre bedauerlich, wenn sich daraus der Zwang ergeben sollte, die Übergangsordnung zu prolongieren.

Schliesslich muss daran erinnert werden, dass eine nicht allzu knappe Befristung der Übergangsordnung auch im Interesse der parlamentarischen Zeitökonomie liegt. Im Oktober 1951 ist die Gesamterneuerung des Nationalrates fällig. Es dürfte im wohlverstandenen Interesse aller politischen Parteien und der Mitglieder des Nationalrates liegen, das Wahljahr nicht mit überstürzten Auseinandersetzungen über den Finanzhaushalt des Bundes zu belasten.

Wenn der Bundesrat nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände sich entschlossen hat, Ihnen die Befristung der Übergangsordnung nicht nur auf drei

Jahre, wie es wünschenswert wäre, sondern auf fünf Jahre zu beantragen, so ist er sich bewusst, dass ebenso gute Gründe für eine noch längere Befristung angeführt werden könnten. Er glaubte jedoch, sich an das absolute Minimum dessen halten zu müssen, was sich ihm heute bei gewissenhafter Prüfung als Zeitbedarf abzeichnet.

3. Die Rechtsform der Übergangsordnung

Welches Verfahren der Rechtsetzung ist zu wählen und wie hat der Rechtsetzungsakt beschaffen zu sein, durch den die Weitergeltung des gegenwärtigen Fiskalnotrechtes über den 31. Dezember 1949 hinaus anzuordnen ist?

a. Dringlicher Bundesbeschluss

Man kann an einen dringlichen Bundesbeschluss gemäss Artikel 89, Absatz 3, Bundesverfassung denken. Der dringliche Bundesbeschluss kann als von der Verfassung vorgesehene Methode der Gesetzgebung richtigerweise nur der Ordnung von Gegenständen dienen, die in die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes fallen. Das ergibt sich aus Artikel 85, Ziffer 2, Bundesverfassung, der die Gesetzgebungsbefugnis der Bundesversammlung auf Materien beschränkt, zu deren Regelung der Bund nach der Verfassung befugt ist. Die Steuerbeschlüsse, denen durch einen neuen Rechtsetzungsakt über den 31. Dezember 1949 hinaus Wirksamkeit verliehen werden soll, enthalten aber extra-konstitutionelles Bundesrecht.

Nun hat man sich freilich bei der Aufstellung der Finanzprogramme von 1933 (Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundshaushalt), 1936 (Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundshaushalt in den Jahren 1936 und 1937) und 1937 (Bundesbeschluss vom 28. Oktober 1937 über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechtes für das Jahr 1938) sowie bei der zweiten Verlängerung der Finanzordnung 1939 bis 1941 (Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945) der Dringlichkeitsklausel bedient und damit die Volksbefragung ausgeschlossen, wiewohl diese Beschlüsse unter anderem Steuern anordneten, zu deren Erhebung der Bund verfassungsmässig nicht befugt war. Abgesehen davon, dass dieses Vorgehen aber nicht unangefochten geblieben ist, darf darauf verwiesen werden, dass Bundesrat und Bundesversammlung damals für die Anwendung dieser Rechtsetzungsform die zeitliche Dringlichkeit anrufen konnten.

Artikel 89, Absatz 3, Bundesverfassung setzt für die Anwendung des dringlichen Bundesbeschlusses die auf Zeitnot beruhende Unmöglichkeit der Einhaltung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens voraus. Man kann bezweifeln, ob dieses Erfordernis gegeben ist, wenn es sich, wie im vorliegenden Fall, lediglich darum handelt, eine bereits kodifizierte Steuerordnung in globo über ein in fünf Monaten eintretendes Datum hinaus weiter anwendbar zu erklären.

b. Ordentlicher verfassungsändernder Bundesbeschluss

Unter normalen Umständen könnte kein Zweifel darüber bestehen, dass der verfassungsändernde Bundesbeschluss die Rechtsetzungsform ist, deren man sich zu bedienen hat, um dem ausserordentlichen Fiskalrecht Weitergeltung zu verschaffen.

Ein solcher Bundesbeschluss könnte die Übergangsordnung in einen transitorischen Annex zur Bundesverfassung kleiden nach dem Vorbild der Beschlüsse über den Erlass eines Artikels der Bundesverfassung zur Erhebung einer einmaligen Kriegssteuer (Amtliche Sammlung **31**, 336), betreffend den Erlass eines Artikels der Bundesverfassung über die Erhebung einer neuen ausserordentlichen Kriegssteuer (Amtliche Sammlung **35**, 587), betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes (Amtliche Sammlung **54**, 861) und über die Kredite zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Amtliche Sammlung **55**, 565). Er wäre nach seiner Annahme durch die Bundesversammlung (Art. 85, Ziff. 14, Bundesverfassung) der Abstimmung durch Volk und Stände zu unterstellen.

Das Verfahren der Verfassungsrevision liesse sich innert der zur Verfügung stehenden Frist durchführen. Dafür spricht überzeugend die Geschichte der Finanzordnung von 1938. Im Jahre 1938 war eine Situation gegeben, die der heutigen auffallend ähnlich ist. Mit Botschaft vom 18. März 1938 hatte der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Verfassungsvorlage mit dem Ziel der Ablösung des auf Ende 1938 befristeten Fiskalnotrechts durch eine verfassungsmässige Ordnung unterbreitet. Diese Vorlage wurde im April durch den Ständerat, im Juni durch den Nationalrat beraten und am 24. Juni 1938 vom Ständerat mit 18 gegen 14 Stimmen angenommen, vom Nationalrat dagegen mit 62 Nein gegen 61 Ja verworfen. Am 7. Juli 1938 beschloss deshalb der Bundesrat, den eidgenössischen Räten die Prolongation des Fiskalnotrechts durch dringlichen Bundesbeschluss zu beantragen. Dieses Vorhaben fand indessen in parlamentarischen Kreisen Widerspruch. Eine am 10. August 1938 zusammengetretene interfraktionelle Konferenz richtete an den Bundesrat das Begehren, auf seinen Beschluss vom 4. Juli 1938 zurückzukommen und der Bundesversammlung eine Vorlage für eine verfassungsmässige Übergangslösung zu unterbreiten. Eine solche Vorlage ging den Räten mit Botschaft vom 19. August 1938 zu; sie hatte eine auf drei Jahre befristete Ermächtigung der Bundesversammlung zur Weiterführung der bisherigen fiskalischen Notmassnahmen zum Gegenstand. Sie wurde im September von beiden Räten durchberaten, vom Ständerat mit 29 gegen 0 Stimmen, vom Nationalrat mit 103 gegen 8 Stimmen gutgeheissen und in der Volksabstimmung vom 27. November 1938 mit 509 387 gegen 195 538 Stimmen (24 Stände gegen 1 Stand) angenommen. Im Dezember 1938 konnte die Bundesversammlung bereits die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen.

Heute stünden für die Durchführung der Verfassungsrevision noch etwa fünf Monate zur Verfügung. Innert dieser Frist sollten auch allfällige Ausführ-

rungsbeschlüsse gefasst werden können, zumal solche nur dann notwendig werden, wenn die Überbrückungsmassnahme nicht lediglich in einer schlichten Prolongation des unveränderten Fiskalnotrechts bestehen sollte.

Gegen diese Betrachtungsweise sind verschiedene Einwendungen erhoben worden. Was hätte zu geschehen, wenn Volk und Stände die verfassungsmässige Verankerung der Übergangsordnung mehrheitlich verwerfen würden? Die Gefahr eines verwerfenden Volksentscheides kann nach den jüngsten Erfahrungen nicht von der Hand gewiesen werden. Da der Finanzhaushalt des Bundes auf den Fortbestand des gegenwärtig geltenden Fiskalnotrechts bis zu einer ordentlichen verfassungsmässigen Neuordnung, wie sie mit der Vorlage vom 22. Januar 1948 angestrebt worden ist, schlechterdings nicht verzichten kann, müssten daher die in der Volksabstimmung verworfenen Massnahmen auf einem Notwege angeordnet werden. Damit würden sich Bundesrat und Bundesversammlung jedoch zu dem im vorausgegangenen, verwerfenden Entscheide manifestierten Willen von Volk und Ständen in Widerspruch setzen. Das würde die Gefahr einer krisenhaften Entwicklung in der Demokratie heraufbeschwören und könnte in einen Staatsnotstand hineinführen, dessen Schwierigkeiten und Folgen nicht abzusehen sind. So wenig nun in der Demokratie die Behörden dem Volksentscheid unter normalen Umständen ausweichen dürfen, so klar ist indessen ihre Verantwortlichkeit für zeitlich unaufschiebbare, unabwendbare und für den Staatskredit und die Volkswirtschaft in gleicher Weise unentbehrliche Massnahmen. Gerade der Umstand, dass es sich im vorliegenden Falle ausschliesslich um die reine Verlängerung der Geltungsdauer von Rechtsätzen handelt, über die sich jedermann seit Jahren Rechenschaft geben kann, also jede Neuerung oder Änderungen im bisherigen, bekannten Rechtszustande grundsätzlich vermieden wird, rechtfertigt den Hinweis darauf, dass die Ansprüche, die vom rechtspolitischen Standpunkt aus an die Rechtsetzungsform des im vorliegenden Falle zu fassenden Beschlusses gestellt werden, nicht überspannt werden sollten. Bei Abwägung des Für und Wider kommt der Bundesrat zum Schlusse, dass im vorliegenden Falle ein besonderer Notrechtsbeschluss der Bundesversammlung als die den Umständen am ehesten angemessene Lösung zu bezeichnen ist. Es dürfte ausserdem im Interesse einer sachlichen Politik liegen, im Zusammenhang mit der Übergangsordnung alles zu vermeiden, was als Präjudizierung von Fragen aufgefasst werden könnte, über die bei der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, wie die Tilgungssteuer bzw. die kantonalen Kontingente, noch keine Verständigung zustande gekommen ist; mit dieser Absicht stimmt es überein, wenn die Übergangsordnung als vorwiegend finanztechnische Massnahme aufgefasst und auf dem Notrechtswege erlassen wird.

c. Notrecht

Da ein dringlicher Bundesbeschluss nicht zulässig ist und eine verfassungsmässige Übergangsordnung aus den bereits genannten Gründen nicht in Frage kommt, bleibt nur eine Notrechtslösung. Dafür scheinen zwei Wege offenzu-

stehen, ein besonderer Notrechtsbeschluss der Bundesversammlung oder ein Bundesratsbeschluss gestützt auf den Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität bzw. des Bundesbeschlusses vom 6. Dezember 1945 über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates.

Artikel 5 des Beschlusses vom 6. Dezember 1945 verlangt, dass der Bundesrat die gestützt auf Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 30. August 1939 getroffenen Massnahmen aufhebe, sobald die Verhältnisse es erlauben; nur solche Massnahmen sollen aufrechterhalten bleiben, die noch unumgänglich notwendig sind. Artikel 2 stellt fest, dass der Bundesrat nur noch ermächtigt sei, ausnahmsweise zeitlich begrenzte Massnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes, zur Wahrung seines Kredites und seiner wirtschaftlichen Interessen sowie zur Sicherung des Lebensunterhaltes unumgänglich sind und wegen ihrer Dringlichkeit nicht auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung getroffen werden können. Das zu prolongierende ausserordentliche Fiskalrecht beruht indessen nur zum Teil, allerdings, wenn auf die finanzielle Tragweite abgestellt wird, zum überwiegenden Teil, auf Notverordnungen im Sinne des Vollmachtenbeschlusses vom 30. August 1939. Der Ertrag der gestützt auf dieses Finanznotrecht eingeführten Steuern ist für den Finanzhaushalt des Bundes auch weiterhin unumgänglich notwendig; die sachliche Legitimation für die Weiterführung dieser Erlasse im Sinne von Artikel 5 des Abbaubeschlusses kann nicht bestritten werden und die rechtliche Zuständigkeit des Bundesrates zur Aufrechterhaltung dieser Massnahmen ist aus den Verhältnissen heraus gegeben. Ein anderer Teil des ausserordentlichen Fiskalrechts dagegen ist durch Bundesbeschlüsse geschaffen worden, die zufolge der Dringlichkeitsklausel dem Referendum entzogen worden sind. Es ist fraglich, ob der Bundesrat befugt wäre, unter Berufung auf den Beschluss über den Vollmachtenabbau vom 6. Dezember 1945 auch die Geltungsdauer dieser Dringlichkeitsbeschlüsse zu verlängern. Ebenso problematisch wäre der Versuch, diese dringlichen Bundesbeschlüsse auf den Zeitpunkt ihres Ablaufes hin durch Bundesratsbeschlüsse im Sinne von Artikel 2 des Abbaubeschlusses vom 6. Dezember 1945 zu ersetzen. Es ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien zum Bundesbeschluss vom 6. Dezember 1945 — Botschaft vom 1. Juni 1945 und Protokoll über die Ratsverhandlungen — eindeutig, dass weder der Bundesrat noch der Nationalrat und der Ständerat an die Möglichkeit gedacht haben, den Bereich, in dem der Bundesrat gestützt auf die ihm verliehenen ausserordentlichen Vollmachten gemäss Bundesbeschluss vom 30. August 1939/6. Dezember 1945 zu legiferieren ermächtigt ist, auszudehnen. Der Bundesrat lehnt es daher ab, für sich diese Vollmachten zur Verlängerung des ausserordentlichen Finanzrechts zu beanspruchen.

Bei dieser Sachlage bleibt nur der Erlass eines besondern Bundesbeschlusses zur Verlängerung des ausserordentlichen Finanzrechts übrig, der in seinem Wesen den Bundesbeschlüssen vom 30. August 1939 und vom 6. Dezember 1945 vergleichbar, jedoch auf das Gebiet der Bundesfinanzen be-

schränkt ist. Auch jetzt wieder handelt es sich um eine Überschreitung des geschriebenen Verfassungsrechts, die sich dadurch rechtfertigt, dass sie zur Abwehr gegen einen Staatsnotstand unumgänglich notwendig wird. Dieser Weg ist in der Verfassung selbst nicht vorgezeichnet, da sie bekanntlich keinen Notrechtsartikel enthält. Die Möglichkeit notrechtlicher Eingriffe wird jedoch anerkannt. Voraussetzung ist ein Notstand des Staates, der zum Handeln zwingt, weil sonst der Staat in seiner Existenz oder in seinen Grundlagen gefährdet wäre. Diese Voraussetzung muss hier bejaht werden. Im vorliegenden Falle handelt es sich um die Aufgabe, die seit 1938 zur Sicherung des Staatskredites, zur Beschaffung der Mittel, deren der Bund zur Erfüllung seiner militärischen, sozialen und wirtschaftlichen Verpflichtungen bedarf, und zur Erzielung eines sparsamen Staatshaushaltes ausnahmslos von der Bundesversammlung und vom Bundesrat getroffenen Massnahmen bis zum Inkrafttreten der ordentlichen verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes weiterzuführen und damit dem Bunde seine finanzielle Grundlage bis zum Inkrafttreten der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes zu verschaffen. Das Notrecht soll nicht mehr als erforderlich vom ordentlichen Recht abweichen. Hinsichtlich der Zuständigkeit ergibt sich, dass auch Notrecht von der gesetzgebenden Behörde ausgehen soll, also von der Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses. Dem Referendum unterliegt ein solcher Beschluss seiner Natur nach nicht.

Zweck und Aufgabe dieses Beschlusses wird es sein, die Geltungsdauer des ausserordentlichen Fiskalrechts, die am 31. Dezember 1949 abläuft, im Sinne der reinen Prolongation, d. h. ohne qualitative Änderung der Massnahmen, um diejenige Zeitspanne zu verlängern, deren die Bundesversammlung bedarf, um die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes nebst der dazu gehörigen Ausführungsgesetzgebung fertig zu stellen.

Die vorstehenden Überlegungen führen den Bundesrat zum Antrag, die Übergangsordnung auf die Verlängerung des gegenwärtig geltenden Fiskalnotrechtes zu beschränken, ihre Geltungsdauer auf wenigstens fünf Jahre zu befristen und sie in die Form eines besondern, dem Referendum entzogenen Ermächtigungsbeschlusses zur Ordnung des Finanzhaushaltes zu kleiden.

III. Der Inhalt der Übergangsordnung

Der dieser Botschaft beigelegte Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes sieht in Artikel 1 vor, dass die Geltungsdauer von Massnahmen der Finanzordnung 1946 bis 1949 und von auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates eingeführten Steuern verlängert wird. Artikel 4 setzt die Geltungsdauer des Beschlusses auf die Zeit vom 1. Januar 1950 bis zum 31. Dezember 1954 fest und enthält die Vollzugsklausel. Artikel 1 gibt uns im einzelnen zu folgenden Erläuterungen Anlass.

A. Weiterführung von Massnahmen der Finanzordnung 1946 bis 1949

Von den beiden ersten Abschnitten des Artikels 1, die als Grundlage für eine Fortführung bisheriger Massnahmen dienen sollen, behandelt der Abschnitt A besonders die schon berührte Finanzordnung 1946 bis 1949. Für ihre Prolongation werden zwei verschiedene Wege eingeschlagen. Während in Ziffer 1 für die Einnahmen 12 Artikel der Finanzordnung 1939 bis 1941/1946 bis 1949 aufgezählt werden, die als solche weiter in Kraft bleiben sollen, wird in Ziffer 2 mit Bezug auf die Ausgaben nur von den Bundesbeiträgen gesprochen, und zwar in dem Sinne, dass die Bundesversammlung den Bundesrat ermächtigt, die gesetzlichen Ansätze zu kürzen. Diese Verschiedenheit des Vorgehens liegt in der Natur der Dinge begründet. Das System der bisherigen Bundeseinnahmen kann nur in der Weise aufrechterhalten werden, dass die Gültigkeit der einschlägigen Bestimmungen verlängert wird. Bei den Ausgaben muss in erster Linie die Ermächtigung erteilt werden, von den gesetzlichen Vorschriften abweichende Regelungen zu treffen.

Die Finanzordnung 1946 bis 1949 hat nicht die integrale Fortführung der durch die Finanzordnung 1939 bis 1941 angeordneten Massnahmen, sondern nur die Aufrechterhaltung der Vorkehrungen zur Erzielung der Einsparungen und Einnahmen zum Gegenstand, die nicht inzwischen durch andere Vorschriften gesichert worden waren. Diese Regelung muss, soweit sie nicht obsolet geworden ist, beibehalten werden. Lit. A des vorgeschlagenen Beschlusses bestimmt deshalb, dass die Artikel 34 bis 41, 43, 44, 46 und 48 der Finanzordnung 1939 bis 1941 mit den Änderungen gemäss Finanzordnung 1946 bis 1949 (Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945) weiter in Kraft bleiben und dass der Bundesrat ermächtigt sein soll, die gesetzlich festgelegten Bundesbeiträge im Rahmen der Finanzordnung 1946 bis 1949 zu kürzen.

Die Artikel 34 bis 40 der Finanzordnung 1939 bis 1941/1946 bis 1949 bilden Bestandteil der Stempelgesetzgebung. Sie haben die Funktion, die Stempelabgaben ertragreicher zu gestalten (Erhöhung von Steuersätzen, Ausdehnung der Steuerpflicht auf neue Objekte, Erfassung von Ersatz- und Umgehungsstatbeständen).

Artikel 34 der Finanzordnung 1939 bis 1941 hatte die Couponsteuersätze in Übereinstimmung mit dem Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 (Finanzprogramm 1936) auf 4 (Obligationen), 6 (Aktien) und 12 % (Prämienobligationen) festgesetzt. Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Verrechnungssteuer von 15 auf 25 % und mit der Abschaffung der Quellenwehrsteuer und gemäss Artikel 18 des Bundesratsbeschlusses vom 1. September 1943/31. Oktober 1944 über die Verrechnungssteuer trat mit Wirkung ab 1. Januar 1945 für Coupons inländischer Wertpapiere der einheitliche Steuersatz von 5 %

an Stelle der differenzierten Couponsteuersätze, während zum Ausgleich der Aktienemissionsstempel von 1,8 % auf 2 % erhöht wurde (Art. 19 Verrechnungssteuerbeschluss). Artikel 34 der Finanzordnung 1939 bis 1941 ist deshalb mit einem neuen Inhalt in die Finanzordnung 1946 bis 1949 übergegangen (vgl. Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1945). Der Couponsteuersatz von 5 % ist beizubehalten; er ist auf den Verrechnungssteuersatz von 25 % ausgerichtet, d. h. er ergibt zusammen mit diesem eine Steuerquote von 30 %, die mit Rücksicht auf die internationale Konkurrenz der Kapitalmärkte zur Zeit nicht überschritten werden sollte.

Die Artikel 35 und 36 der Finanzordnung 1939 bis 1941 begegnen wie ihre Vorgänger (Art. 24 des Bundesbeschlusses vom 13. Oktober 1933 über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt und Artikel 38 des Finanzprogramms 1936) der Umgehung der Emissions- und Couponabgaben auf vinkulierten Bankguthaben und auf langfristigen kaufmännischen Darlehen (Art. 11 des Stempelgesetzes). Der Verzicht auf ihre weitere Anwendung würde den unterbundenen Evasionstendenzen freies Feld geben.

Die Artikel 37 bis 39 der Finanzordnung 1939 bis 1941 unterstellen (wie schon das Finanzprogramm 1934 bis 1937, Art. 25) die Kommanditbeteiligungen an inländischen Kommanditgesellschaften der nämlichen Emissionsabgabe wie die Aktien, die genossenschaftlichen Stammkapitalanteile und die Gesellschaftsanteile von Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Diese Gleichstellung ist sachlich gerechtfertigt und hat sich eingelebt. Der Abgabesatz ist durch Artikel 19 des Verrechnungssteuerbeschlusses von 1,8 % (Art. 38 der Finanzordnung 1939 bis 1941) auf 2 % erhöht worden (Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1945 in Verbindung mit Artikel 19 des Verrechnungssteuerbeschlusses).

Artikel 40 der Finanzordnung 1939 bis 1941 regelt die Abgabe auf Urkunden über Miteigentumsrechte an inländischen Grundpfandtiteln und an ausländischen Wertpapieren (Trustzertifikaten), die durch das Finanzprogramm 1936 (Art. 38 des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1936 über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalte in den Jahren 1936 und 1937) in das Stempelsteuerrecht des Bundes eingeführt worden ist. An die Preisgabe dieser Stempelsteuer ist angesichts der Konkurrenzverhältnisse auf dem schweizerischen Anlagemarkt nicht zu denken.

Artikel 41 bildet die Rechtsgrundlage für die Erhebung der heutigen Biersteuer, die 1948 rund 10 Millionen Franken eingetragen hat. Der Text bedarf keiner Änderung. Auch die in Absatz 2 vorgesehene Kompetenz des Bundesrates, im Falle einer Erhöhung der Detailpreise oder einer Ermässigung der Rohstoffpreise den Steuersatz zu erhöhen, ist beizubehalten. Eine solche Erhöhung wäre namentlich dann gerechtfertigt, wenn die Malzpreise stark sinken sollten.

Mit dem Artikel 43 wurde der Bundesrat zu Massnahmen ermächtigt, welche der Alkoholverwaltung die Erzielung von Aktivüberschüssen und deren Ablieferung an Bund und Kantone gestattet. Zu diesem Zweck wurden die Bindungen des Alkoholgesetzes in bezug auf die Übernahmepreise für Branntwein und die Mindestpreise für Mostobst sowie die Verkaufspreise für gebranntes Wasser zum Trinkverbrauch und zu pharmazeutischen und kosmetischen Zwecken ausser Kraft gesetzt. Überdies erhielt der Bundesrat die Kompetenz, die für die Verwertung von Kernobstbranntwein und von Kartoffelüberschüssen erforderlichen Massnahmen anzuordnen. Diese haben in erster Linie der Produktions- und Konsumlenkung zu dienen, was im Sinne der Finanzordnung möglichst ohne finanzielle Zuschüsse des Bundes, aber auch ohne Gefährdung der von der Alkoholverwaltung erwarteten Gewinnablieferung zu geschehen hat. Es hat sich in der Folge als notwendig erwiesen, diese Bestimmungen, die die Festigung der finanziellen Grundlage der Alkoholverwaltung gefördert haben, durch die Revision des Alkoholgesetzes zu konsolidieren, wobei nicht nur die Kartoffelverwertung, sondern auch die Obstverwertung ohne Brennen eine dauerhafte Ordnung finden sollen. Das ist der Zweck der Revision des Alkoholgesetzes, die der Bundesrat der Bundesversammlung mit Botschaft vom 8. April 1949 beantragt hat. Bis zum Inkrafttreten des revidierten Alkoholgesetzes sollte Artikel 43 weiterhin Gültigkeit haben.

Die Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten sowie auf den zu ihrer Herstellung dienenden Rohstoffen und Halbfabrikaten, die gestützt auf Artikel 44 erhoben werden, tragen gegenwärtig etwa eine Million Franken ein. Je nach der Entwicklung der Preise für die eingeführten Fettstoffe und die inländische Fettproduktion kann Artikel 44 zur Förderung der einheimischen Fettstoffverwertung wieder grössere Bedeutung erlangen. Diese Ordnung stellt einen wichtigen Bestandteil der landwirtschaftlichen Einkommenssicherung dar. Wir halten daher auch die Beibehaltung von Artikel 44 für gegeben.

Die im Artikel 46 ausgesprochene Ermächtigung des Bundesrates, Massnahmen zur Erhaltung des Landeskredites zu treffen, gehört nur bedingt in den Rahmen einer Finanzordnung hinein, weil sie weder die Einnahmen noch die Ausgaben unmittelbar betrifft. Wenn eine solche Bestimmung während der Krise als notwendig erachtet worden ist, so kann heute, am Ende der Hochkonjunktur, kaum darauf verzichtet werden. Abgesehen davon, beruht der Bundesratsbeschluss vom 27. September 1936 betreffend Währungsmaßnahmen (Abwertungsbeschluss) auf dieser Ermächtigung. Aus diesen Gründen drängt sich eine Verlängerung der Geltungsdauer dieses Artikels auf.

Im Jahre 1948 hat der Bund gestützt auf die Finanzordnung an Beiträgen ungefähr 19 Millionen Franken gespart. Es ist klar, dass er angesichts seines gewaltigen Finanzbedarfes nicht in der Lage ist, auf diese Einsparungen zu verzichten.

Artikel 48 der Finanzordnung 1939 bis 1941 ist beizubehalten, weil er klarstellt, nach welchen Bestimmungen und in welchem Verfahren Widerhandlungen

gegen die auf der Finanzordnung beruhenden Bundesabgaben zu beurteilen sind.

Ziffer 2 von Abschnitt A des Beschlussesentwurfes sieht vor, dass der Bundesrat nicht nur im Rahmen der Finanzordnung 1946 bis 1949, sondern auch des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 1947 über besondere Sparmassnahmen ermächtigt ist, gesetzlich festgelegte Beiträge des Bundes zu kürzen. Wie bereits bemerkt, soll auf die Artikel 1 bis 4 des Sparmassnahmenbeschlusses verzichtet werden. Dagegen erachten wir es als unerlässlich, die in den Artikeln 5 und 6 für die Jahre 1947 bis 1949 enthaltene Sonderregelung über die Beiträge an die Zentralen für Handels- und Verkehrsförderung in die Übergangsordnung zu übernehmen. Es handelt sich dabei allerdings um Beschränkungen in absoluten Ziffern; sie sind aber erst nach dem Kriege aufgestellt worden, so dass sie heute nicht als überholt betrachtet werden müssen. Wenn die genannten Bestimmungen nicht in die Finanzordnung übernommen würden, so müssten die Beiträge an die Zentralen für Handels- und Verkehrsförderung von derzeit 1,5 und 1 Millionen Franken nach den Bundesbeschlüssen vom 20. Dezember 1944 und 21. September 1939 auf je 2,5 Millionen Franken erhöht werden. Verschiedene der materiell in Kraft zu behaltenden Artikel der Finanzordnung gehen auf mehr als ein Jahrzehnt zurück, so dass sie bei Gelegenheit der Kodifikation den heutigen Verhältnissen angepasst und redaktionell verbessert werden sollten. Der endgültigen Vorlage wird wieder eine Botschaft beizugeben sein, so dass wir an dieser Stelle davon absehen können, näher darauf einzutreten.

B. Weitererhebung der auf Vollmachtenbeschlüssen beruhenden Steuern

Im Abschnitt B des vorgeschlagenen Verfassungszusatzes wird die Weitererhebung der Wehrsteuer, der Warenumsatzsteuer, der Luxussteuer, der Verrechnungsteuer und der Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung angeordnet. Die ersten vier dieser Steuern sind nach geltendem Recht in dem Sinne befristet, dass die Wehrsteuer für die Jahre 1941 bis 1949 erhoben wird (Art. 1 und 7 Wehrsteuerbeschluss), die Warenumsatzsteuer die in die Zeit vom 1. Oktober 1941 bis 31. Dezember 1949 fallenden Umsätze (Art. 1, 55 und 56 Warenumsatzsteuerbeschluss), die Luxussteuer die in die Zeit vom 31. Oktober 1942 bis 31. Dezember 1949 fallenden Umsätze (Art. 1, 44 und 45 Luxussteuerbeschluss) und die Verrechnungsteuer die in der Zeit vom 1. Januar 1944 bis 31. Dezember 1949 fällig werdenden Kapitalerträge (Art. 1 und 23 Verrechnungsteuerbeschluss) erfasst. Keine entsprechende Befristung enthält der Bundesratsbeschluss vom 18. Februar 1945 über die Sicherung der Steueransprüche bei Versicherungen, auf dem die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung beruht; er kann aber nach Artikel 5 des Bundesbeschlusses vom 6. Dezember 1945 über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates nur so lange aufrechterhalten bleiben, als er noch unumgänglich notwendig ist.

Die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates erhobenen Steuern, deren vorläufige Beibehaltung vorgeschlagen wird, sind zum Hauptträger des Bundeshaushaltes geworden. Sie haben im Jahre 1948 für den Bund 784 Millionen Franken oder rund 40 % der gesamten Bundeseinnahmen betragen. Daraus ergibt sich von selbst, dass diese Steuern auch das Kernstück der Überbrückungsmassnahmen bilden müssen, die den Bundeshaushalt bis zum Zustandekommen einer dauerhaften Finanzreform im Gleichgewicht halten sollen.

Dabei kann keine Rede davon sein, einzelne dieser Steuern, etwa die Warenumsatz- oder die Wehrsteuer, von der Weitererhebung auszuschliessen. Denn einmal wäre es in der zu Gebote stehenden Zeit nicht möglich, die wegfallende Steuer durch Erschliessung einer neuen Quelle von annähernd gleicher Ergiebigkeit zu ersetzen. Sodann ist zu beachten, dass die in Rede stehenden Steuern zusammen ein System bilden, dessen Störung zu den schwierigen politischen Auseinandersetzungen führen müsste, welche für die Diskussion über die Finanzreform bezeichnend waren, und das darum durch das Hinausbrechen einzelner Glieder zum Einsturz gebracht werden könnte. Die Zusammengehörigkeit dieser Steuern wird betont durch den gemeinsamen Endtermin 31. Dezember 1949 ihres zeitlichen Wirkungsbereichs. Hätte man sich bei der Einführung der Wehr-, der Umsatz-, der Luxus- und der Verrechnungssteuer über die Dauer des Krieges, über das Ausmass der nachher zu tilgenden Bundesschuld und vor allem über die Schwierigkeiten einer umfassenden Bundesfinanzreform eine zutreffende Vorstellung machen können, so wäre wohl für alle diese Steuern, und nicht nur für einzelne von ihnen, eine erheblich längere Erhebungsdauer von allem Anfang an vorgesehen worden. Deshalb ist es gegeben, dass der Gesetzgeber von 1949 die Geltungsdauer der aufeinander abgestimmten Steuerbeschlüsse einheitlich nach den nunmehr manifest gewordenen Bedürfnissen erstreckte. Schliesslich fällt ins Gewicht, dass der Verzicht auf einzelne der konkurrierenden Vollmachtensteuern einer fatalen Präjudizierung der definitiven Finanzreform gleichkäme, während die Übernahme aller dieser Steuern durch die Übergangsordnung eine solche vorgeifende Wirkung nicht haben kann, da der Entscheid darüber, welche der bisher erhobenen Steuern Gegenstand der für die Dauer berechneten Bundessteuerordnung bilden sollen, weiterhin in gleicher Weise wie vordem offen bleibt.

Die Überführung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer in dauerndes Bundessteuerrecht ist kontrovers. Gerade weil das der Fall ist und eine ausgleichende Lösung in diesem Punkte bisher nicht gefunden werden konnte, besteht eine besondere Veranlassung dazu, die geltende Ordnung gesamthaft für die Übergangszeit beizubehalten. Ein Vorschlag, der dahin ginge, die Wehrsteuer oder die Warenumsatzsteuer vom 1. Januar 1950 an nicht mehr zu erheben, müsste die Verständigung über die Übergangsordnung in gleicher Weise erschweren wie diejenige über die Bundesfinanzreform. Besonders ungeschickt wäre es, die direkte Bundessteuer oder die Warenumsatzsteuer während der Übergangsperiode preiszugeben, wenn diese Steuern dann doch wieder Bestand-

teil der definitiven verfassungsmässigen Neuordnung des Bundeshaushaltes würden; ein solcher Unterbruch müsste sich auch für die Kantone verhängnisvoll auswirken. Sollten die direkte Steuer und die Warenumsatzsteuer in die definitive Bundessteuerordnung übergehen, so bliebe die Kontinuität gewahrt; scheiden sie für die definitive Bundessteuerordnung aus, so erlaubt ihre Weitererhebung während einer fünfjährigen Übergangszeit dem Bund und den Kantonen, sich auf ihren spätern Wegfall vorzubereiten.

Unangefochten ist bei den Beratungen über die Vorlage vom 22. Januar 1948 die Beibehaltung der Verrechnungssteuer geblieben. Diese muss deshalb auch für die Übergangszeit gesichert bleiben. Die Erstreckung der Geltungsdauer des Verrechnungssteuerbeschlusses begründet auch die weitere Anwendbarkeit der in Artikel 18 und 19 dieses Beschlusses enthaltenen Vorschriften über die Vereinheitlichung der Couponsteuersätze und über die Erhöhung der Emissionsabgabe auf Aktien und gleichgestellten Beteiligungsrechten.

Nicht umstritten ist ferner die weitere Anwendung des Bundesratsbeschlusses vom 13. Februar 1945 über die Sicherung der Steueransprüche bei Versicherungen. Da dieser Beschluss für das Gebiet der Versicherungsleistungen ähnliche Massnahmen anordnet wie der Verrechnungssteuerbeschluss für das Gebiet der Kapitalerträge und sich bestens bewährt hat, rechtfertigt es sich, seine Geltungsdauer auf diejenige des Verrechnungssteuerbeschlusses auszurichten.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Möglichkeit geschaffen werden muss, das Steuerrecht der Vollmachtenbeschlüsse in einzelnen Punkten während dessen weitem Geltungsdauer zu ändern, wenn es die Umstände erfordern. Es entspricht dem Sinne der Prolongation, dass derartige Änderungen aber zum vorneherein nur dann zugelassen werden, wenn dadurch keine Erhöhung der Steuerbelastung bewirkt wird. Es ist gegeben, die so eingeengte Befugnis — lit. B, Ziffer 3 — dem Bundesrat zu übertragen.

Artikel 8 des nachstehenden Beschlussesentwurfes schreibt das Verfahren vor, das einzuschlagen ist, wenn der Bundesrat von der Ermächtigung der Bundesversammlung Gebrauch machen will, im Rahmen der Finanzordnung 1946 bis 1949 sowie des Sparmassnahmenbeschlusses 1947 gesetzlich festgelegte Beiträge des Bundes zu kürzen (Art. 1, Abschnitt A, Ziffer 2) oder die in Artikel 1, Abschnitt B, Ziffer 1, genannten Steuerbeschlüsse zu ändern. In Anlehnung an die Praxis im Gebiete des Vollmachtenrechtes gemäss Bundesbeschlüssen vom 30. August 1939/6. Dezember 1945 soll der Bundesrat die Bundesversammlung auf die nächste Session über die von ihm getroffenen Massnahmen unterrichten. Wichtige Beschlüsse soll er vor ihrer Anordnung den beiden Kommissionen, die diese Berichte zuhanden der Räte vorberaten, zur Begutachtung vorlegen.

IV. Bemerkungen zum Finanzhaushalt in der Übergangszeit

1. Die Ausgabenpolitik

Abgesehen von Artikel 1, Buchstabe A, Ziffer 2, wird im vorgelegten Entwurfe zum Bundesbeschluss über die Übergangsordnung die künftige Ausgabenpolitik nicht berührt. An der genannten Stelle wird der Bundesrat ermächtigt, im Rahmen der Finanzordnung 1946 bis 1949 sowie des Sparmassnahmenbeschlusses von 1947 gesetzlich festgelegte Beiträge des Bundes zu kürzen. In den parlamentarischen Beratungen über die Bundesfinanzreform ist aber offensichtlich geworden, dass eine weitere Rückbildung der Bundesausgaben erwartet wird. Sie ist im Zeitpunkt einer Verlängerung der ausserordentlichen Steuern sicher als mehr oder minder stillschweigende Voraussetzung zu betrachten, die nicht ausser acht gelassen werden darf.

Ständerat und Nationalrat waren sich bei der Beratung von Artikel 42^{ter} der Vorlage vom 22. Januar 1948 einig, dass der in dieser Bestimmung zum Ausdruck kommende Grundsatz einer sparsamen Ausgabenpolitik seine generelle und zeitlich unbeschränkte Geltung haben müsse. Wenn wir trotzdem davon Umgang genommen haben, Ihnen im Rahmen des vorliegenden Entwurfes für eine verfassungsmässige Übergangslösung eine entsprechende Vorschrift vorzuschlagen, so geschah das vor allem mit Rücksicht darauf, dass wir es bei der Prolongation des Bestehenden bewenden lassen wollten. Wir erachten es aber als selbstverständlich, dass unter möglichster Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftslage die erforderlichen Massnahmen getroffen werden müssen, um auf die Dauer den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben, mit Einschluss der Schuldentilgung und Krisenvorsorge, zu erzielen. Auch die planmässige Tilgung allfälliger Fehlbeträge der Jahresrechnungen ist mit allen Mitteln anzustreben.

Ebenso klar ist, dass für alle neuen Massnahmen dieser Art nicht mehr die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates angerufen werden dürfen; auch für die bisherigen Bundesbeiträge, soweit sie auf den Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität zurückgehen, ist die Überführung in die ordentliche Gesetzgebung anzustreben. Selbstverständlich können indessen mit dem Inkrafttreten der Übergangsordnung nicht alle Beiträge wegfallen, die bis anhin auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates ausgerichtet wurden. Es bedarf einer gewissen Anpassungszeit, damit die gesetzgeberischen Vorarbeiten für Massnahmen durchgeführt werden können, die auch während der Übergangsordnung noch zu treffen sind. Insbesondere müssen natürlich Zusicherungen, die früher eingegangen worden sind, auch in der Folge noch eingelöst werden.

Seit 1947 sind auf Grund von Vollmachtenbeschlüssen Beiträge des Bundes in folgendem Umfange ausgerichtet bzw. vorgesehen worden:

Rechnung	1947.	304 Millionen Franken
Rechnung	1948.	296 Millionen Franken
Voranschlag	1949.	155 Millionen Franken

Von den 304 Millionen Franken des Jahres 1947 entfallen 223 Millionen Franken auf Verbilligungsbeiträge und 81 Millionen Franken auf andere Beiträge. Im Jahre 1948 beliefen sich die Verbilligungsbeiträge auf 273 Millionen Franken und die übrigen Beiträge auf 23 Millionen Franken. Der Voranschlag 1949 sieht noch Verbilligungsbeiträge im Umfange von 187 Millionen Franken und andere Beiträge von 18 Millionen Franken vor. Eine weitere Reduktion dieser schon beträchtlich herabgesetzten Leistungen ist unerlässlich. Auch der Finanzplan der Bundesfinanzreform sah keine Verbilligungsbeiträge mehr vor. Der Abbau der Verbilligungsbeiträge des Bundes ist in dem Masse vorgesehen, als der Lebenskostenindex zufolge von Preissenkungen auf dem Weltmarkt zurückginge. Wenn die Kosten der Lebenshaltung stabil bleiben, so führt der Rückzug des Bundes aus diesem Gebiet der künstlichen Verbilligung zu keiner Erhöhung der Lebenskosten. Da für den Stand der Lebenskosten nicht die einzelnen Preise massgebend sind, sondern der Gesamtstand, hat man schon früher einzelne Preisaufschläge durch die Verbilligung von Brot und Milch auszugleichen versucht. Heute stehen wir vor der umgekehrten Sachlage: die Verbilligungstendenz des Marktes lässt trotz der Gefahr einer etwelchen Verteuerung in einigen Sektoren den sukzessiven Verzicht auf die Verbilligungsbeiträge des Bundes als angezeigt erscheinen. Bei den übrigen Beiträgen auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates kann seit 1947 von Jahr zu Jahr eine Entlastung der Bundeskasse festgestellt werden. Auch hier müssen weitere Reduktionen angestrebt werden. Im Voranschlag 1949 ist für die Förderung des Wohnungsbaues noch ein Betrag von 40 Millionen Franken eingesetzt, mit dem Verpflichtungen aus Vollmachtenbeschlüssen einzulösen sind. Da diese inzwischen durch den Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1947 über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit abgelöst worden sind, wird sich ohne weiteres eine entsprechende Reduktion der vollmachtenrechtlichen Beträge ergeben.

Im übrigen ist es klar, dass die Entwicklung der Bundesfinanzen nach der Prolongation der wichtigsten Notrechtsbestimmungen nicht nur vom weiteren Konjunkturverlauf abhängt, sondern insbesondere auch von den Ansprüchen, die von der Wirtschaft, der Öffentlichkeit und dem Parlament an den Bundeshaushalt gestellt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Bundesrat mit der Vorbereitung neuer Ausgabenbeschlüsse nur dem vielfachen Ruf der Wirtschaft und des Parlamentes folgt. Nachdem sich neuerdings erwiesen hat, wie schwer eine grundsätzliche Neuregelung der Bundesfinanzen ist, darf wohl erwartet werden, dass mit den weiteren Ansprüchen mehr zurückgehalten wird als bis anhin.

2. Die mutmassliche finanzielle Tragweite der Prolongation des ausserordentlichen Abgaberechts

Über die mutmasslichen Auswirkungen einer Weiterführung von Abgaben der Finanzordnung 1946 bis 1949 und der Weitererhebung der auf Vollmachtenbeschlüssen beruhenden Steuern im Jahrfünft 1950 bis 1954 gibt die nachfolgende Tabelle Aufschluss:

A b g a b e n	Jahresdurchschnitt der Anteile des Bundes am Ertrag		Mutmasslicher Jahres- durchschnitt der An- teile des Bundes
	1945 und 1946	1947 und 1948	1950 bis 1954
Millionen Franken			
Auf die Finanzordnung 1946 bis 1949 zurückzuführende Teile:			
1. der Stempelabgaben . . .	0,7	1,4	1
2. der Couponsteuer	19,4	21,3	19
3. Biersteuer	6,6	10,3	10
4. Preiszuschläge auf Speisefett und -öl	0,4	0,7	1
Total 1 bis 4	27,1	33,7	31
Auf Vollmachtenbeschlüs- sen beruhende Steuern:			
5. Wehrsteuer	101,5	162,5	155
6. Verrechnungssteuer	37,5	62,5	63
7. Warenumsatzsteuer	317,0	449,5	400
8. Luxussteuer	18,0	17,5	16
Total 5 bis 8	469,0	692,0	684
Gesamttotal 1 bis 8	496,1	725,7	665

Ein Vergleich der Spalten 2 und 3 (Jahresdurchschnitt 1945 und 1946 und Jahresdurchschnitt 1947 und 1948) zeigt die starke Zunahme des Ertrages aller Steuerarten, welche eingetreten ist, trotzdem seit dem 1. Januar 1945 keine Steuersätze erhöht und keine neuen Gegenstände der Besteuerung unterworfen worden sind. Von entscheidendem Einfluss war die Konjunktorentwicklung und die zunehmende Geldentwertung. Diese Tatsache ist bei der Veranschlagung des künftigen Ertrages der Steuern zu berücksichtigen. Mit einem konjunkturell bedingten Rückgang der Einnahmen und gewissen, sich ebenfalls aus der Änderung der wirtschaftlichen Lage ergebenden Ausgabensteigerungen wird in den kommenden fünf Jahren gerechnet werden müssen.

Mit der Beschlussfassung von Ständerat und Nationalrat, bei der Vorlage über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes auf den Differenzen zu beharren, ist die erste Etappe der Bemühungen um eine Erneuerung und Festigung der finanziellen Grundlage des Bundes zum Ab-

schluss gelangt. Bevor die zweite Etappe in Angriff genommen werden kann, muss eine Übergangsordnung getroffen werden, die erlaubt, wenigstens die unentbehrliche Existenzsicherung des Finanzhaushaltes vorläufig beizubehalten. Gleichzeitig soll damit Bundesrat und eidgenössischen Räten jene Frist eingeräumt werden, die unerlässlich ist, um die Bundesfinanzreform von einer andern Ebene aus vorzubereiten und schliesslich zu einem guten Ende zu führen.

* * *

Gestützt auf diese Erwägungen beehren wir uns, Ihnen den nachstehenden Entwurf zum Bundesbeschluss betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Finanzordnung 1950 bis 1954) zur Annahme zu empfehlen.

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 22. Juli 1949.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

E. Nobs

Der Bundeskanzler:

Leimgruber

(Entwurf)

Bundesbeschluss

betreffend

die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Finanzordnung 1950 bis 1954)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 22. Juli 1949,
in der Absicht, die zur Wahrung der militärischen und wirtschaftlichen
Bereitschaft des Landes unentbehrlichen ausserordentlichen finanziellen Mass-
nahmen weiterzuführen,

und damit dem Bunde die Mittel zu beschaffen, deren er bis zum Inkraft-
treten der ordentlichen verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes
zur Erfüllung seiner Verpflichtungen bedarf,

sowie die zur Festigung des Landeskredites und zur Erzielung eines spar-
samen Staatshaushaltes erforderlichen Anordnungen zu treffen,

beschliesst:

Art. 1

A. Weiterführung von Massnahmen der Finanzordnung 1946 bis 1949

1. Die Geltungsdauer der Artikel 34 bis 41, 43, 44, 46 und 48¹⁾ der Finanz-
ordnung 1939 bis 1941²⁾ mit den Änderungen gemäss Finanzordnung 1946
bis 1949³⁾ wird verlängert.

2. Die Bundesversammlung ermächtigt den Bundesrat, im Rahmen der
Finanzordnung 1946 bis 1949 sowie des Sparmassnahmenbeschlusses 1947⁴⁾
gesetzlich festgelegte Beiträge des Bundes zu kürzen.

¹⁾ Stempelabgaben auf Coupons (Art. 34), Bankguthaben (Art. 35), Darlehen
(Art. 36), Kommanditbeteiligungen (Art. 37 bis 39) und Miteigentumsrechte (Art. 40);
Biersteuer (Art. 41); gebranntes Wasser (Art. 43); Speiseöle und -fette (Art. 44);
Notmassnahmen (Art. 46) und Strafbestimmungen (Art. 48).

²⁾ Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Über-
gangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes.

³⁾ Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 über die zweite Verlängerung der
Finanzordnung 1939 bis 1941.

⁴⁾ Bundesbeschluss vom 20. Juni 1947 über besondere Sparmassnahmen.

B. Weitererhebung auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates eingeführter Steuern

1. Die Geltungsdauer folgender auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates gefassten Beschlüsse wird verlängert:

- a. Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940/19. Oktober 1948 über die Erhebung einer Wehrsteuer;
- b. Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1941/27. November 1945 über die Warenumsatzsteuer;
- c. Bundesratsbeschluss vom 18. Oktober/29. Dezember 1942 über die Luxussteuer;
- d. Bundesratsbeschluss vom 1. September 1943/31. Oktober 1944 über die Verrechnungssteuer ;
- e. Bundesratsbeschluss vom 13. Februar 1945 über die Sicherung der Steueransprüche bei Versicherungen (Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung).

2. Die Jahre 1950 bis 1954 gelten als weitere Steuerjahre im Sinne von Artikel 7, Absatz 2, des Wehrsteuerbeschlusses.

3. Die Bundesversammlung ermächtigt den Bundesrat, die unter Ziffer 1 bezeichneten Bundesratsbeschlüsse insoweit abzuändern, als dadurch keine Erhöhung der Steuerbelastung bewirkt wird.

Art. 2

Die in Artikel 1 nicht angeführten, auf den ausserordentlichen Vollmachten vom 30. August 1939/6. Dezember 1945 beruhenden Bundesratsbeschlüsse, welche die Erhebung von Steuern anordnen, bleiben nur für die Geltendmachung vor dem 1. Januar 1950 entstandener Ansprüche massgebend.

Art. 3

1. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung jeweils auf die nächste Session über die von ihm gestützt auf die Ermächtigung von Artikel 1, Abschnitt A, Ziffer 2, und Abschnitt B, Ziffer 3, dieses Beschlusses getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die beiden Räte bestellen ständige Kommissionen zur Vorberatung der Berichte des Bundesrates.

2. Der Bundesrat hat wichtige Massnahmen vor ihrer Anordnung den beiden Kommissionen zur Begutachtung vorzulegen.

Art. 4

1. Dieser Beschluss gilt für die Zeit vom 1. Januar 1950 bis zum 31. Dezember 1954.

2. Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Vom 22. Juli 1949)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1949
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5336
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.07.1949
Date	
Data	
Seite	77-106
Page	
Pagina	
Ref. No	10 036 714

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.