

Bundesblatt

103. Jahrgang

Bern, den 8. November 1951

Band III

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

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

6135

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung des Tabaks im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

(Vom 26. Oktober 1951)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen eine Botschaft betreffend die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung des Tabaks im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu unterbreiten.

I.

Ermässigung der Fiskalbelastung

a. Für die Zigarrenindustrie

Nach Artikel 34^{quater} BV leistet der Bund vom 1. Januar 1926 an einen Beitrag in der Höhe der gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks an die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Durch die Verfassung wird somit die fiskalische Belastung des Tabaks in enge Beziehung mit der Alters- und Hinterlassenenversicherung gebracht, weshalb denn auch die Vorschriften über die Fiskalabgaben auf Tabak in das erwähnte Gesetz aufgenommen wurden. Die Zollansätze sind im Anhang zum Gesetz festgesetzt, die Ansätze der Fabrikationsabgabe in den Artikeln 120 und 122. Die Artikel 114, 120 und 122 ermächtigen den Bundesrat, die einzelnen Ansätze um höchstens 20 Prozent zu erhöhen oder herabzusetzen, wenn die Lage des Rohabakmarktes es erfordert oder sofern der Gesamtbetrag aus der Tabakbelastung den Betrag von 80 Millionen Franken nicht erreichen oder wesentlich über-

steigen sollte. Für die Zigarrenindustrie ist auf ihr Begehren durch den Bundesratsbeschluss vom 31. Januar 1949 die Fiskalbelastung bereits um rund 16 Prozent herabgesetzt worden. Die noch verbleibenden 4 Prozent, um die der Bundesrat im Rahmen seiner Kompetenzen die Fiskallast noch weiter ermässigen könnte, ergäben einen Betrag von nur ca. 200 000 Franken, welcher der Zigarrenindustrie die erneut notwendig gewordene Erleichterung nicht zu bringen vermöchte. Muss die fiskalische Belastung der Zigarren gemäss dem Begehren der Verbände der Zigarrenindustrie weitergehend herabgesetzt werden, so ist eine Abänderung der gesetzlichen Vorschriften, d. h. eine Gesetzesrevision, erforderlich.

Anlässlich der Beratung des Gesetzes im Jahre 1946 war man in Industriekreisen allgemein der Ansicht, die Rohtabakpreise würden, gleich wie nach dem Kriege 1914–1918, wieder sinken. In Tat und Wahrheit ist nun aber für die zur Zigarrenfabrikation bestimmten Rohtabake das Gegenteil eingetreten, indem die Preise für die meisten Tabaksorten eine weitere Erhöhung erfahren haben. Der Durchschnittspreis der für die Zigarrenfabrikation unerlässlichen indonesischen Tabake (Java und Sumatra) hat sich gegenüber dem Jahre 1946 annähernd verdoppelt. Über die Durchschnittspreise der Zigarrentabake gibt die nachstehende Tabelle Auskunft.

Einfuhrmittelpreise je 100 kg in den Jahren 1936–1951

Jahr	Ken-tucky	Rio-Grande	Virg.-dkl.	Domingo	Bra-sil	Java	Suma-tra	Hava-na	Total
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1936.	138	88	246	79	122	193	515	249	149
1937.	152	105	256	79	118	199	559	297	158
1938.	168	121	321	89	130	232	651	328	175
1939.	181	130	316	95	152	246	688	339	186
1940.	190	145	364	109	150	284	611	304	192
1941.	248	166	379	136	170	358	689	331	229
1942.	268	191	446	164	189	449	908	358	277
1943.	301	213	409	205	222	583	1048	534	314
1944.	331	248	433	226	256	676	1403	501	352
1945.	375	302	517	305	330	753	1332	620	407
1946.	370	288	494	288	362	908	1402	674	414
1947.	373	306	572	260	319	931	1611	700	431
1948.	410	333	653	271	332	1044	2058	726	484
1949.	418	338	642	262	334	1185	2195	669	527
1950.	425	331	670	260	360	1771	2493	629	574
1951 (II. Q.) .	439	317	637	250	383	1772	3199	617	582

Diese Preisentwicklung liess sich anlässlich der Beratung des Gesetzes im Jahre 1946 nicht voraussehen, ansonst man die Zollansätze für Zigarrentabake niedriger hätte ansetzen müssen.

Im Spätjahr 1950 war die Situation derart, dass im Vergleich zum Jahre 1939 die Rohtabakpreise durchschnittlich um 209 Prozent aufgeschlagen hatten, während der Preisaufschlag auf den fertigen Zigarren im Durchschnitt nur

58,5 Prozent betrug. Überdies hat eine Anpassung der Löhne an die Teuerung stattgefunden. Bedenkt man, dass die Arbeitslöhne und die Rohtabake die weit- aus bedeutendsten Kostenfaktoren der Zigarrenindustrie darstellen, so kann sich auch der Aussenstehende ein ungefähres Urteil von der Ertragslage dieser Industrie bilden. Die meisten kleinern und mittlern Fabriken arbeiten schon seit drei Jahren mit Verlusten, die grössern seit einem oder zwei Jahren, so dass die Reserven aufgebraucht sind. Trotzdem glaubte die Industrie damals, einen Preisaufschlag auf den Fertigprodukten vermeiden zu können, sofern eine Ermässigung der Fiskallast vorgenommen würde. Die Verschlimmerung der weltpolitischen Lage hat jedoch auch auf dem Sektor des Rohtabaks zu massiven Preissteigerungen geführt. In Java wurden anlässlich von Unruhen zahlreiche Tabaktrockenschuppen samt ihrem kostbaren Inhalt verbrannt, so dass diese schon heute in ungenügenden Mengen erhältlichlichen Deckblattabake noch knapper und wesentlich teurer geworden sind. Für diese Tabake, welche zur Herstellung von guten Zigarren und Stumpen unerlässlich sind, müssen Preise bezahlt werden, die bis auf das Zehnfache der Vorkriegspreise gehen. Am Jahres- ende 1950 musste die Industrie ganz allgemein feststellen, dass sich die Ertrags- lage gegenüber dem Vorjahr noch wesentlich verschlechtert hatte. Sie sah sich daher, trotz schwerster Bedenken wegen eines Konsumrückgangs, gezwungen, die Detailverkaufspreise für Stumpen und Zigarren zu erhöhen. Die Industrie- kreise vertreten die Ansicht, dass ausser den Preiserhöhungen eine weitere Herabsetzung der Fiskallast unumgänglich sei, wenn die Zigarrenindustrie erhalten bleiben solle.

Die Zigarrenindustrie ist hauptsächlich im Aargau samt angrenzenden Gebieten von Luzern, in der Westschweiz und im Tessin ansässig. Für die Wirtschaft dieser Gegenden bildet sie einen wichtigen Faktor, bietet sie doch rund 5000 Arbeitskräften Verdienst. Die Herstellung der Zigarren erfolgt in Handarbeit, weshalb diese Industrie durch die Arbeitslöhne sehr stark belastet wird. Aus diesem Grunde vermag die Zigarrenindustrie nicht eine gleich hohe fiskalische Belastung zu ertragen wie die Zigarrettenindustrie, die ihre Produkte maschinell herstellt. Diesen Verhältnissen ist seit der Einführung der fiskalischen Belastung des Tabaks und auch bei der Festsetzung der Fiskalansätze anlässlich des Erlasses des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung weitgehend Rechnung getragen worden.

Über die Struktur der Zigarrenindustrie orientiert die folgende Aufstellung, wobei zu bemerken ist, dass in der Zahl der Beschäftigten nicht nur die Arbeiter- schaft figuriert, sondern auch die leitenden Personen sowie das Bureau- und Reisepersonal.

Kleinbetriebe	Anzahl Betriebe	Anzahl der Beschäftigten
1-10 Beschäftigte	15	73
11-50 »	25	693
Übertrag	40	766

	Anzahl Betriebe	Anzahl der Beschäftigten
Mittelbetriebe	Übertrag 40	766
51-100 Beschäftigte	10	707
101-200 »	7	1044
201-300 »	2	492
Grossbetriebe		
301-800 Beschäftigte	4	1986
	Total 63	4995

Davon sind 1147 männlichen und 3848 weiblichen Geschlechts. Auf die einzelnen Landesgegenden verteilen sie sich wie folgt:

Aargau	2924
Tessin	870
Luzern	514
Waadt	323
Bern	211
Fribourg	91
Wallis	39
Glarus	23

Die Preiskontrollstelle des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes hat die Ertragsverhältnisse in einer Anzahl von Betrieben gründlich untersucht. Von 63 Firmen der Zigarrenindustrie wurden 13 einer einlässlichen Prüfung unterzogen, und zwar 3 Grossbetriebe, 5 Mittelbetriebe und 5 Kleinbetriebe. Auf diese 13 Betriebe entfällt ungefähr die Hälfte der Gesamtproduktion der Zigarrenindustrie, so dass sich aus den Untersuchungen zuverlässige Schlüsse über die Ertragslage der gesamten Industriegruppe ziehen lassen.

Die Erhebungen der Preiskontrollstelle umfassen die Jahre 1947 bis 1950. Sodann ist auch ein Budget aufgestellt worden unter Zugrundelegung der heute geltenden Rohtabakpreise. In den Berechnungen wurde das in den Betrieben arbeitende Kapital (ausgewiesenes Eigenkapital, stille Reserven und Fremdkapital) mit 3 Prozent verzinst. Nach dem umfangreichen durch die Preiskontrolle erhobenen Zahlenmaterial ergaben sich für die Jahre 1947 bis 1950 folgende Rechnungsabschlüsse:

1947:

3 Grossbetriebe	aktiv
5 mittlere Betriebe	3 aktiv, 2 passiv
5 Kleinbetriebe	2 aktiv, 3 passiv

1948:

3 Grossbetriebe	2 aktiv, 1 passiv
5 mittlere Betriebe	2 aktiv, 3 passiv
5 Kleinbetriebe	alle passiv

1949:

3 Grossbetriebe	1 aktiv, 2 passiv
5 mittlere Betriebe	1 aktiv, 4 passiv
5 Kleinbetriebe	alle passiv

1950:

3 Grossbetriebe	alle passiv
5 mittlere Betriebe	1 aktiv, 4 passiv
5 Kleinbetriebe	1 aktiv, 4 passiv

Für das letzte abgeschlossene Geschäftsjahr ergibt sich folgendes Bild:

Gesamtheit der untersuchten Betriebe:

	Millionen Fr.	Fr.	%
Nettoumsatz	26,8	Verlust 422 000	= 1,57
davon:			
3 Grossbetriebe	» 17,4	» 184,400	= 1,06
5 mittlere Betriebe	» 8,2	» 224 400	= 2,73
5 Kleinbetriebe	» 1,2	» 13 200	= 1,1

Die Umsatzgewinn-, bzw. -verlustrate schwankt zwischen 1 Prozent Gewinn und 9,3 Prozent Verlust.

Die Ergebnisse wären noch bedeutend ungünstiger, wenn nicht auf den grossen Mengen der aus Brasilien eingeführten Tabake hohe Kompensationsprämien gewährt worden wären.

Auffallend ist, dass im letzten Geschäftsjahr die Kleinbetriebe prozentual einen niedrigeren Verlust aufweisen als die Betriebe mittlerer Grösse. Diese Feststellung ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die finanzielle Lage diesen Firmen die Beschaffung der für ein gutes Fabrikat unerlässlichen, aber sehr hochpreisigen indonesischen Tabake schlechterdings nicht mehr erlaubte. Sie verwendeten billigere Ersatztabake, stellten ein qualitativ weniger gutes Produkt her und stiessen daher beim Absatz immer mehr auf Schwierigkeiten, so dass sie die ihnen zugeteilten Kontingente nicht ausnützen konnten. Auf diese Weise werden sie nicht mehr lange im Konkurrenzkampf bestehen können. Sollen aber die Zigarren nicht ganz durch die Zigaretten verdrängt werden, so muss die Zigarrenindustrie Qualitätsprodukte herstellen.

Bei der Aufstellung des Budgets durch die Preiskontrollstelle hat sich herausgestellt, dass bei den gegenwärtig geltenden Preisen für den Jahresbedarf an Rohtabaken der gesamten Zigarrenindustrie Aufwendungen von rund 6 Millionen Franken mehr erforderlich wären als im Jahre 1950. Der anfangs Januar 1951 eingetretene Preisaufschlag auf den Fertigprodukten bringt der Industrie eine Mehreinnahme von ca. 3,4 Millionen Franken, so dass noch 2,6 Millionen Franken nicht ausgeglichen sind.

Die Untersuchungen der Preiskontrolle haben ergeben, dass die Ertragslage der Zigarrenindustrie eine ungünstige ist, dass sie sich aber, trotz der anfangs

1951 vorgenommenen Preiserhöhung auf den Fertigfabrikaten, in der Zukunft noch verschlechtern wird. Die Rohtabakpreise steigen weiterhin an, auch die Kosten für die Hilfsmaterialien (Papier, Karton, Kohlen etc.) sind gestiegen, die Löhne der Arbeiterschaft mussten im letzten Frühjahr um durchschnittlich 3 Prozent erhöht werden. Zudem macht sich ein starker Nachholbedarf geltend, weil zufolge schlechten Geschäftsgangs in den letzten Jahren nur die absolut unerlässlichen Instandstellungsarbeiten ausgeführt wurden. Die Lage ist im allgemeinen bei den Klein- und Mittelbetrieben bedeutend ungünstiger als bei den Grossbetrieben.

Die Neuregelung muss daher in dem Sinne getroffen werden, dass die Fiskalbelastung der Klein- und Mittelindustrie mehr ermässigt wird als diejenige der Grossbetriebe. Eine unterschiedliche Belastung durch die Zölle ist der Konsequenzen wegen nicht angängig, dagegen kann die Fabrikationsabgabe der Leistungsfähigkeit der verschiedenen Grössenklassen der Industrie angepasst werden, indem auf dieser Abgabe nach der Menge des Rohtabakverbrauchs gestaffelte Ermässigungen eingeräumt werden. Heute ist jedoch der Ansatz der Fabrikationsabgabe zu niedrig, um die kleinern Fabriken genügend begünstigen zu können. Der Abgabesatz muss daher von gegenwärtig 70 Franken per q auf 90 Franken, d. h. um 20 Franken erhöht werden. Andererseits sind die Zollansätze nicht nur um die erwähnten 20 Franken, sondern um 56 bis 120 Franken per q zu ermässigen, damit auch die grossen Betriebe die notwendige fiskalische Entlastung erfahren.

Ein Zollschutz für die inländische Tabakproduktion ist für Zigarrentabake nicht notwendig, weil die Zigarrenindustrie ohnehin nur minime Mengen von Inlandtabaken verarbeiten kann. Sie übernimmt ungefähr 1 Prozent der inländischen Tabakernte.

Wie aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich, ist der Zigarrenkonsum heute schon rückläufig, während der Zigarettverbrauch ständig in raschem Ansteigen begriffen ist.

Produktion in den Jahren 1936-1950

In Millionen Stück

Jahr	Zigarren		Zigaretten
	kontingentiert	nicht kontingentiert	
1936	422	68	1882
1937	441	75	1935
1938	402	66	2098
1939	407	69	2413
1940	480	78	2772
1941	519	95	2954
1942	482	93	2931
1943	483	84	3226
1944	487	68	3468
1945	418	55	3961

Jahr	Zigarren		Zigaretten
	kontingentiert	nicht kontingentiert	
1946	477	86	4456
1947	510	85	5354
1948	491	71	5989
1949	390	51	6181
1950	385	57	6772

Zu diesen Zahlen muss allerdings bemerkt werden, dass von den im Inland hergestellten Zigaretten in den letzten vier Jahren je 1000 bis 1700 Millionen Stück ausgeführt wurden. Immerhin ist der Zigarettenkonsum in unserem Lande von rund 2000 Millionen im Durchschnitt der letzten Vorkriegsjahre auf über 5000 Millionen Stück im Jahre 1950 angestiegen. Die Ausfuhr von Stumpen und Zigarren dagegen ist unbedeutend. Die Jahre 1949 und 1950 weisen für Zigarren aller Art einen empfindlichen Produktionsrückgang auf. Trotz starken Anwachsens der Bevölkerung unseres Landes ist der Zigarettenkonsum heute niedriger als in der Vorkriegszeit. Diese Erscheinung ist sicher zum Teil darauf zurückzuführen, dass im letzten Jahrzehnt die Zigarrenpreise bedeutend stärker gestiegen sind als die Zigarettenpreise. Die billigsten Stumpen kosten heute pro Päcklein 1 Franken, bzw. 1.10 Franken, die billigsten Zigaretten dagegen nur 65 bis 75 Rappen. Vor dem Kriege war der Preis eines Päckleins der meistgerauchten Stumpen nur 5 Rappen höher als derjenige für ein Päcklein der gangbarsten Zigaretten. Heute aber kosten die erstern 25 Rappen mehr. Gegenüber der Vorkriegszeit haben die Stumpen um durchschnittlich ca. 66 Prozent, die Zigaretten dagegen im Durchschnitt nur um 43 Prozent aufgeschlagen. Noch mehr als durch die Preisentwicklung aber sind die Zigarren durch die Mode benachteiligt worden. Die jungen Leute, selbst auf dem Lande, rauchen heute nicht mehr wie ehemals Stumpen, sondern vornehmlich Zigaretten.

Die Zigarrenindustrie hat bei ausserordentlich stark erhöhten Kosten einen sinkenden Absatz. Die Rohtabakpreise aber steigen weiterhin. Wegen der Konkurrenz der Zigarette wagt die Zigarrenindustrie nicht eine noch weitergehende Preiserhöhung. Unter diesen Umständen bleibt als einziger Ausweg die Ermässigung der Fiskalbelastung, wenn die sehr arbeitsintensive Zigarrenindustrie in unserem Lande erhalten bleiben soll. Die Verhältnisse sind in andern europäischen Ländern ganz ähnliche. Westdeutschland und Belgien haben in letzter Zeit die Steuer auf Zigarren ebenfalls herabsetzen müssen.

Nach der gegenwärtig geltenden Ordnung sind 100 kg Rohtabak für die grossen Betriebe durchschnittlich mit 194.57 Franken belastet, während sich nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf noch eine Belastung von 142.60 Franken ergibt. Die Mittel- und Kleinindustrie ist heute bereits wesentlich begünstigt. Diese Begünstigung soll in Zukunft noch vergrössert werden.

Das Päckchen Stumpen zu 10 Stück in der Preislage von 1.20 Franken ist heute mit 10,8 Rappen belastet, nach der neuen Ordnung werden es noch 7,7 Rappen sein. Für die Preislage von 1.60 Franken beträgt die Belastung zurzeit 14,3 Rappen, in Zukunft nur noch 10,1 Rappen.

Der Ertrag aus der fiskalischen Belastung der Zigarren, welcher im Jahre 1950 noch 5,6 Millionen Franken betrug, wird nach der vorgeschlagenen Regelung auf ungefähr 3 Millionen Franken sinken. Eine noch weitergehende Ermässigung kann unseres Erachtens nicht in Erwägung gezogen werden, ansonst von einer fiskalischen Belastung der Zigarren nicht mehr gesprochen werden könnte.

Wir verhehlen uns nicht, dass in der gegenwärtigen Zeit des vermehrten Finanzbedarfs des Bundes der Abbau der Fiskalbelastung eines Artikels des Luxuskonsums unerwünscht ist. Wir würden diese Massnahme nicht beantragen, wenn wir nicht die Überzeugung hätten, dass sich die Zigarrenindustrie tatsächlich in einer äusserst schwierigen Lage befindet. Nachdem sie den Preis ihrer Produkte erst zu Beginn des laufenden Jahres zu erhöhen gezwungen war, ist zurzeit ein weiterer Preisaufschlag untragbar. Ein solcher könnte für diese altangestammte Schweizerindustrie mit 5000 Beschäftigten sehr schwere Folgen haben.

b. Für gesponnenen Tabak und Schnupftabak

In der Schweiz wird nur noch wenig Tabak gesponnen (d. h. Rohtabak durch eine Drehvorrichtung in ähnlicher Weise zusammengedreht wie Gespinnstfäden zu einem Seil) und in Form von kleinem und grösseren Rollen auf den Markt gebracht. Der Rollentabak wird zum weitaus grössten Teil in der Pfeife geraucht, nur ein kleiner Teil dient als Kautabak. Konsumenten sind namentlich Bergbauern und Holzhauer. Sie ziehen den gesponnenen Tabak dem geschnittenen vor, weil ersterer sich länger frisch hält. Eine grosse Bedeutung kommt diesem Industriezweig nicht zu. Die Jahresproduktion beträgt nur 500 bis 700 q gegenüber 23 000 bis 25 000 q Schnittabak.

Technisch betrachtet hat die Herstellung des Rollentabaks viel Ähnlichkeit mit der Zigarrenfabrikation, indem sie gleich wie die letztere in Handarbeit erfolgt. Der Rollentabak wird daher durch die Arbeitslöhne weit höher belastet als der Schnittabak. Die Preise sollten jedoch nicht wesentlich höher sein als diejenigen des Schnittabaks, wenn nicht dieser kleine, altangesessene Industriezweig verschwinden und die darin beschäftigten 40 Arbeitskräfte den Verdienst verlieren sollen.

Gegenwärtig unterliegen die zur Rollentabakherstellung bestimmten Roh-tabake der nämlichen Zollbelastung wie die zur Schnittabakfabrikation dienenden, während die Fabrikationsabgabe 40 Franken niedriger ist, d. h. 140 Franken per q beträgt gegenüber 180 Franken. Um die Rollentabakfabrikation, welche mit den gleichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat wie die Zigarrenindustrie, erhalten zu können, müssen Zoll- und Abgabeansätze ermässigt werden. Fiskalisch kommt dieser Massnahme wenig Bedeutung zu.

Der Schnupftabak war seit jeher in der nämlichen Position eingereiht wie der gesponnene Tabak und soll es auch fernerhin bleiben. Zu seiner Herstellung werden beinahe ausschliesslich Abfälle aus den andern Gruppen der Tabakindustrie verwendet, für welche die Fiskalabgaben bereits von diesen entrichtet worden sind. Fiskalisch ist somit der Schnupftabak bedeutungslos.

II.

Kontingentierung der Zigarrenproduktion

Artikel 127, lit. b, des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, Massnahmen zu treffen zur Erhaltung einer leistungsfähigen Tabakindustrie. In der Botschaft zum Entwurf des erwähnten Gesetzes vom 29. Mai 1946 an die eidgenössischen Räte wurde ausgeführt, dass wir gestützt auf diese Befugnis die unter dem Fiskalnotrecht auf Begehren der Zigarrenindustrie eingeführte Kontingentierung des Rohtabakverbrauchs weiterführen würden (BB1 1946, II, 589). In den eidgenössischen Räten ist dagegen keine Opposition erhoben worden. Die Industrie hatte sich damals einhellig und mit Nachdruck für die Weiterführung dieser Massnahme ausgesprochen. Die Kontingentierung ist somit der Zigarrenindustrie nicht etwa gegen ihren Willen auferlegt worden. Die Bundesbehörden haben erst auf ausdrückliches Verlangen der interessierten Kreise, und zwar sowohl der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer, eingegriffen.

Erst nach der Volksabstimmung über das Gesetz, anlässlich der Besprechungen betreffend die durch den Bundesrat zu erlassende Verordnung über die fiskalische Belastung des Tabaks, hat eine einzige Firma gegen die Weiterführung der Kontingentierung Opposition erhoben, während alle andern dafür eintraten. Diese machten namentlich geltend, dass eine Ordnung, die sich während 10 Jahren bewährt habe, nicht aufgehoben werden könne, ohne die Klein- und Mittelindustrie der Gefahr des Untergangs auszusetzen. Im Falle der Aufhebung der Kontingentierung würden nur noch wenige grosse Betriebe verbleiben, die auch die Preise diktieren könnten, was sich auch zum Nachteil der Konsumenten auswirken müsste.

In dem von der opponierenden Firma eingeholten Rechtsgutachten von Prof. Ruck-Basel wird die eingeführte Kontingentierung als verfassungs- und gesetzwidrig bezeichnet. Die Union zentralschweizerischer Zigarrenfabrikanten hat hierauf Rechtsgutachten von Prof. Blumenstein-Bern vorgelegt. Diese kommen zum Schluss, dass die Einführung einer Kontingentierung der Zigarrenproduktion durch Vollziehungsverordnung des Bundesrates nach Verfassung und Gesetz zulässig sei.

Durch Artikel 46 und 47 der bundesrätlichen Verordnung vom 30. Dezember 1947 betreffend die fiskalische Belastung des Tabaks ist daher die Weiterführung der Kontingentierung verfügt worden. Von der Massnahme nicht erfasst werden die spezifischen Tessinerprodukte, d. h. die Virginia-Brissago und Toscani, weil diese Industriegruppe die Kontingentierung nie verlangt hat. Die Folge davon war, dass in den letzten Jahren die Kleinbetriebe im Tessin eingegangen sind.

In der Oktobersession 1949 wurde im Nationalrat eine Motion eingereicht, welche den Bundesrat ersuchte, die Vorschriften über die Kontingentierung der Zigarrenproduktion in seiner Verordnung vom 30. Dezember 1947 aufzuheben. Hierauf sind in der nämlichen Session Interpellationen eingereicht wor-

den, in denen der Bundesrat angefragt wurde, ob er bereit sei, die Kontingentierung der Zigarrenproduktion zum Schutze der kleinen und mittlern Betriebe und der darin beschäftigten Arbeiter beizubehalten. Die Motion um Aufhebung der Kontingentierung wurde am 14. Dezember 1949 vom Nationalrat mit 68 gegen 23 Stimmen abgelehnt.

Die Regelung der Kontingentierung durch eine bundesrätliche Verordnung ist trotzdem von verschiedener Seite weiterhin als verfassungswidrig angefochten worden. Wir haben daher über die umstrittene Frage ein Rechtsgutachten von Herrn Bundesrichter Dr. Steiner eingeholt. Dasselbe kommt in der Hauptsache zu folgenden Schlüssen:

Der Bundesrat habe mit den Bestimmungen über die Kontingentierung die ihm durch Artikel 127, lit. b, des Bundesgesetzes erteilte Ermächtigung nicht überschritten. Die Frage, ob der Artikel 127, lit. b, seinerseits verfassungsmässig sei, beurteile sich nach den neuen Wirtschaftsartikeln. Dem Inhalte nach sei er, auch wenn er die Befugnis zur Kontingentierung des Rohtabakverbrauchs in sich schliesse, nicht verfassungswidrig, d. h. er stelle nicht eine Ermächtigung zu inhaltlich verfassungswidrigen Massnahmen dar. Die Kontingentierung hätte gestützt auf Artikel 31^{bis}, Absatz 3, BV, angeordnet werden dürfen. Artikel 127, lit. b, des Bundesgesetzes verstosse aber, weil der Gesetzgeber nicht selbst die Kontingentierung eingeführt, sondern lediglich den Bundesrat ermächtigt habe, sie einzuführen, gegen die Formvorschrift des Artikels 32, Absatz 1, BV, der die Kompetenzdelegation an den Bundesrat für die Einführung der in Artikel 31^{bis}, Absatz 3, BV, vorgesehenen Vorschriften ausschliesse. Dieser Mangel, der durch kein Rechtsmittel geltend gemacht werden könne, sei baldmöglichst zu beseitigen und der Kontingentierung des Rohtabakverbrauchs eine einwandfreie Grundlage durch das Gesetz selber zu geben.

Im Sinne der Schlussfolgerungen dieses Gutachtens beantragen wir Ihnen gestützt auf Artikel 31^{bis}, Absatz 3, lit. a, BV, die Ergänzung von Artikel 127 des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung durch Aufnahme der grundsätzlichen Bestimmungen über die Kontingentierung in das Bundesgesetz. Damit wird der Mangel behoben, dass die Kontingentierungsvorschriften lediglich durch eine Verordnung des Bundesrates erlassen wurden, statt wie in Artikel 32, Absatz 1, BV, vorgeschrieben, durch ein Bundesgesetz oder einen Bundesbeschluss, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann.

Die Weiterführung der Kontingentierung stellt unzweifelhaft eine Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit dar. Gemäss Artikel 31^{bis}, Absatz 3, lit. a, BV, ist jedoch der Bund befugt, wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige. Laut Absatz 4 des nämlichen Artikels dürfen solche Vorschriften nur erlassen werden, wenn der betreffende Wirtschaftszweig diejenigen Selbsthilfemassnahmen getroffen hat, die ihm billigerweise zugemutet werden können.

Niemand wird bestreiten, dass die Zigarrenindustrie für verschiedene Gegenden unseres Landes einen wichtigen Wirtschaftszweig bildet und dass das Gesamtinteresse die Erhaltung dieser Industrie erfordert. Ohne die Schutzmassnahme der Kontingentierung wäre die Industrie in ihrer Existenzgrundlage gefährdet, weil die gesamte Klein- und Mittelindustrie derart schwere Rückschläge erleiden müsste, dass sie in wenigen Jahren ruiniert wäre.

Die der Industrie zumutbaren Selbsthilfemassnahmen sind getroffen worden durch eine Konvention, welche die Gewichte und Preise der Fabrikate und die dem Handel zu gewährenden Rabatte und Skonti allgemein verbindlich regelt. Bei Aufhebung der Kontingentierung wäre zu befürchten, dass nach kurzer Zeit auch diese Konvention dahinfallen würde.

In Artikel 32, Absatz 2 und 3, BV, wird verlangt, dass vor Erlass der in Absatz 1 genannten Gesetze die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft anzuhören seien. Wir haben in der Angelegenheit die Ansichtsausserung der Kantone eingeholt. Von den neun Kantonen, welche Zigarrenfabriken aufweisen, haben sich acht für die Weiterführung der Kontingentierung ausgesprochen. Luzern hat keine Antwort erteilt. Die Antworten derjenigen Kantone, in denen sich keine Zigarrenindustrie befindet, lauten zum Teil auf Zustimmung, zum grössern Teil dahin, dass keine Einwendungen erhoben würden oder dass man, weil nicht direkt betroffen, auf eine Stellungnahme verzichte. Einzig St. Gallen äussert Bedenken, und zwar solche grundsätzlicher Natur. Es erklärt, dass es dem Gesetzesentwurf unter Wahrung seines grundsätzlich ablehnenden Standpunktes nur in dem Sinne zustimme, als bei relativer Betrachtungsweise das Schutzbedürfnis der Zigarrenindustrie dasjenige der Uhrenindustrie überwiegen dürfte und daher in diesem Falle eher ein Anspruch auf Erlass von Vorschriften im Sinne von Artikel 31^{bis}, Absatz 3 BV bestehe. Unter den Befürwortern der Weiterführung befindet sich der an der Stumpenindustrie weitaus am stärksten interessierte Kanton Aargau.

Aus den Antworten der an der Zigarrenindustrie direkt interessierten Kantonsregierungen sei folgendes hervorgehoben:

Der bernische Regierungsrat schreibt u. a.:

Wir halten dafür, dass die unbeschränkt freie Konkurrenz ihre Grenzen dort finden muss, wo das Allgemeininteresse im Spiele steht. Es würde unseres Erachtens zweifellos nicht im Interesse der nationalen Wirtschaft liegen, wenn durch die ungehemmte Entwicklung einiger weniger kapitalkräftiger Grossunternehmungen über ein halbes Hundert Kleinbetriebe einer Branche ausgeschaltet würde. Es kann nicht eingewendet werden, die Konkurrenz werde durch die Kontingentierung ganz unterdrückt, da die Existenz nicht leistungsfähiger Betriebe auch bei diesem System nicht garantiert ist. Auch im Rahmen der Kontingentierung wird die zeitgemässe Entwicklung der Betriebe durchaus nicht unterbunden. Aber dem schrankenlosen Wettkampf werden vernünftige Grenzen gesetzt.

Die Regierung von Basel-Stadt hält die Kontingentierung im Interesse von Arbeitnehmer und Arbeitgeber für notwendig und auch vom Standpunkt des Konsumenten nicht unerwünscht, da sich die ungehemmte Konkurrenz nicht in besserer und billigerer Ware, sondern nur in vermehrter Reklame auswirken würde.

Die waadtländische Regierung schreibt u. a. (Übersetzung):

Wenn man die Statistik der Jahre 1911 und 1949 vergleiche, stelle man fest, dass die waadtländische Zigarrenindustrie vor 39 Jahren in 16 Fabriken 1600 Arbeitskräfte beschäftigte, während im Jahre 1949 nur noch 6 Fabriken mit 360 Arbeitskräften bestanden. Man müsse befürchten, dass die Aufhebung der Kontingentierungsmassnahmen diese Entwicklung noch beschleunigen würde. Die waadtländische Regierung würde dadurch vor heikle wirtschaftliche und soziale Probleme gestellt, welchen nach Möglichkeit vorgebeugt werden müsse, um so mehr als sie im Rahmen der gesamten waadtländischen Wirtschaft zu betrachten seien, von welcher die Zigarrenindustrie einen integrierenden Bestandteil bilde.

Wenn zwischen 1911 und 1949 die 1240 Arbeitskräfte, welche die Zigarrenindustrie verliessen, ihr tägliches Brot anderweitig fanden, so erkläre sich das aus der im ganzen günstigen Entwicklung der kantonalen Wirtschaft, trotz den Rückschlägen, die auch sie erfahren habe. Vom allgemeinen Standpunkt aus betrachtet, scheine aber heute die Struktur der Wirtschaft des Kantons einen Zustand erreicht zu haben, der nicht eine ausgesprochene Stagnation, aber doch eine langsamere Umwandlung bedeute. Wenn auch die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt befriedigend blieben, so könne doch die Unsicherheit der Verhältnisse, auf welche die Behörden keinen Einfluss hätten, nicht unbeachtet bleiben. Diese Verhältnisse könnten früher oder später in dem Sinne einen nachteiligen Einfluss ausüben, als keine Sicherheit bestehe, dass die Arbeiter aus einer Branche mit absinkender Tätigkeit innert nützlicher Zeit von einem gedeihenden Wirtschaftssektor absorbiert werden könnten. Aus diesem Grunde erachte es der Staatsrat als opportun, im Rahmen des Möglichen und soweit er einen Einfluss ausüben könne, eine Verminderung der Beschäftigungsmöglichkeiten zu vermeiden. Dieser Grundsatz gelte im konkreten Falle auch für die Kontingentierung der Zigarrenproduktion, weil die Aufhebung dieser Massnahme vielleicht die Schliessung von kleinen Betrieben und infolgedessen für eine bestimmte Zahl von Beschäftigten Arbeitslosigkeit zur Folge hätte. Der Staatsrat erachte daher die Beibehaltung der Kontingentierung des Rohtabakverbrauchs für die Herstellung von Stumpfen und Zigarren als notwendig.

Die drei Fabrikantenverbände der Zigarrenindustrie, d. h. die «Ucifa», Union zentralschweizerischer Zigarrenfabrikanten, die «Union romande des fabricants de cigares» und der Mittel- und Kleinfabrikantenverband der Zigarrenindustrie sowie die drei beteiligten Arbeiterorganisationen, d. h. der Verband der Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter der Schweiz, der

schweizerische Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter und der Verband christlicher Transport-, Handels- und Lebensmittelarbeiter haben sich einhellig für die Weiterführung dieser Schutzmassnahme ausgesprochen.

Der wichtigste Industrieverband der Branche, die Union zentralschweizerischer Zigarrenfabrikanten, begründet seinen Standpunkt u. a. wie folgt:

Der Kontingentierung ist es zu verdanken, dass Ordnung in die Produktions- und Absatzverhältnisse der Zigarrenindustrie gebracht und den Arbeitern ein angemessener, rechter Lohn bezahlt werden konnte. In den Jahren vor dem Kriege bestand auf dem schweizerischen Zigarrenmarkt eine ausserordentliche Absatzkrise, die auf eine unvernünftige Überproduktion einiger weniger Grossbetriebe zurückzuführen war. Diese Fabrikanten, die auch Zigarrenfabriken in Deutschland betrieben, verwendeten das dort verdiente viele Geld, um ihre Betriebe in der Schweiz auf Kosten der kleineren, weniger kapitalkräftigen Konkurrenten zu vergrössern. Um die so herbeigeführte Überproduktion abzusetzen, wurde mit überbordender Reklame, Preisunterbietungen, Einführungsrabatten und verheerenden Zugaben an die Abnehmer gearbeitet. Kleine und mittlere Betriebe wurden dadurch in ihrer Existenz gefährdet, und es schien nur noch eine Frage der Zeit zu sein, bis diese den Expansionsbestrebungen der Grossen zum Opfer fallen werden.

Mit der Kontingentierung wird die Produktion der Nachfrage angepasst. Mit oder ohne Kontingentierung wird nicht mehr und nicht weniger Roh-tabak eingeführt, nicht mehr und nicht weniger geraucht und nicht mehr und nicht weniger produziert. Die Kontingentierung hat auf den Umfang der Tabakverarbeitung überhaupt keinen Einfluss. Sie stellt indessen heute die einzig wirkungsvolle Massnahme dar, um den unschweizerischen Expansions- und Konzentrationsbestrebungen entgegenzuwirken.

Durch die Erhaltung der kleineren Betriebe ist es möglich, den Arbeitern den Arbeitsplatz und den Gemeinden die Steuern zu erhalten. Dabei darf nicht ausser acht gelassen werden, dass der Konsum an Zigarrenfabrikaten seit Jahren konstant geblieben ist, und ein Mehrverkauf einer Firma einen Minderabsatz der andern zur Folge hat. Die Konzentration der Produktion auf einige wenige Betriebe bedingt demzufolge das Aufgeben der Produktion durch die andern. Das ist, vom Standpunkt des Fabrikanten, des Arbeiters und der betroffenen Gemeinden aus gesehen, eine höchst unerwünschte Erscheinung. Aber auch die Allgemeinheit hat kein Interesse an einer solchen Entwicklung; das ganze Land ist interessiert daran, dass alle seine Angehörigen Arbeit und Verdienst haben und nicht einige wenige auf Kosten der andern grosse Reichtümer ansammeln und die wirtschaftliche Macht auf sich konzentrieren.

Der Schweizerische Gewerbeverband sagt in seiner Stellungnahme, die Hauptvoraussetzung für den Erlass derartiger Bestimmungen, nämlich die Gefährdung des in Frage stehenden Berufszweiges, sei im vorliegenden Falle

erfüllt. Er befürwortet daher die vorgesehene Regelung und schreibt, dabei leite ihn insbesondere auch die Überlegung, dass nicht nur die Beteiligten, sondern auch die Allgemeinheit ein direktes Interesse daran hätten, dass der Konzentrationsprozess in der Zigarrenindustrie nicht weiter fortschreite. Die vorgesehenen Massnahmen bildeten das geeignete verfassungsmässige Mittel zur Erhaltung der bisherigen Struktur in dieser Branche.

Der Schweizerische Bauernverband schreibt, der Vorschlag schein ihm eine gute Grundlage für die Weiterführung der Kontingentierung und ihre Verbesserung.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund sagt, man möge sich in dieser Frage an die Stellungnahme des ihm angeschlossenen und meistinteressierten Verbandes, d. h. des Verbandes der Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter der Schweiz, halten. Dieser befürwortet die Kontingentierung.

Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins steht auf dem Standpunkt, dass die Tabakkontingentierung mangels einer verfassungsmässigen Grundlage und weil finanz- und wirtschaftspolitisch überwiegend nachteilig, nicht in ein Bundesgesetz übergeführt, sondern aufgehoben werden sollte. Er erachtet den Abgabezuschlag für den über das Kontingent hinaus verarbeiteten Rohtabak als zu hoch und ist der irrigen Ansicht, dass neue Betriebe denselben für den gesamten Rohtabakverbrauch zu entrichten hätten, wodurch praktisch der numerus clausus eingeführt werde. Er bezweifelt, dass die für die Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit in Artikel 81^{bis}, Absatz 3, BV erwähnte Voraussetzung der Existenzgefährdung erfüllt sei und bemängelt, dass nicht im Gesetze selbst als Voraussetzung für die Kontingentierung Selbsthilfemassnahmen vorgeschrieben werden. Schliesslich wird dargelegt, die Kontingentierung laufe dem Gesamtinteresse deswegen zuwider, weil sie mit beträchtlichen Zolleinbussen und mit erheblichen Aufwendungen für Arbeitslosenentschädigung verbunden sei.

Die Kontingentierung besteht nun bereits seit 14 Jahren. Es ist zuzugeben, dass sie nicht vermocht hat, alle Klein- und Mittelbetriebe zu erhalten. Im grossen und ganzen hat sie sich jedoch als wirksamer Schutz der Klein- und Mittelindustrie erwiesen. Das beweist die nachstehende Aufstellung über die Verteilung der Rohtabakverbrauchs auf die verschiedenen Grössenklassen der Industrie im Jahre 1950, im Vergleich zum Jahre 1937, in der der Kontingentierung nicht unterstellten Tessiner Industrie einerseits und der kontingentierten Industrie der übrigen Schweiz andererseits:

	<i>Tessin</i>					
	Anzahl Betriebe	1937		Anzahl Betriebe	1950	
		Verarbeiteter Rohtabak	%		Verarbeiteter Rohtabak	%
grosse	2	5371	66,1	2	5331	82,8
mittlere	5	1989	24,5	4	1074	16,7
kleine	10	762	9,4	3	32	0,5
	17	8122	100	9	6437	100

Übrige Schweiz

	Anzahl Betriebe	1937		Anzahl Betriebe	1950	
		Verarbeiteter Rohtabak q	%		Verarbeiteter Rohtabak q	%
grosse	3	10 779	32,9	3	13 218	50,5
mittlere	24	17 807	54,3	19	10 176	39,0
kleine	52	4 172	12,8	32	2 755	10,5
	79	32 758	100	54	26 149	100

Grossbetriebe = über 200 000 kg Rohtabakverbrauch pro Jahr.

Mittelbetriebe = über 30 000 kg bis 200 000 kg Rohtabakverbrauch pro Jahr.

Kleinbetriebe = bis 30 000 kg Rohtabakverbrauch pro Jahr.

Während in der angegebenen Zeit von 14 Jahren bei der nichtkontingentierten Zigarrenindustrie der Anteil der Kleinbetriebe von 9,4 auf 0,5% gesunken ist, verzeichnen die Kleinbetriebe der kontingentierten Industrie nur einen leichten Rückgang von 12,8 auf 10,5%. Bei den 19 in der Zentral- und Westschweiz eingegangenen Kleinbetrieben befinden sich zahlreiche kleinste Unternehmen. Aus diesem Grunde ist der prozentuale Rückgang nicht grösser. Der Rohtabakverbrauch und damit die Produktion ist sowohl im Tessin als auch in der übrigen Schweiz stark zurückgefallen. Im Tessin ist auch der Produktionsanteil der Mittelbetriebe wesentlich mehr zurückgegangen als in der übrigen Schweiz. Diese Kategorie wird nun dadurch einen noch vermehrten Schutz erhalten, dass ihr auf der Fabrikationsabgabe höhere Ermässigungen gewährt werden.

Der Handel mit zuteilten Kontingenten (Verbrauchsquoten) ist nicht statthaft. Dagegen steht es jedem Fabrikanten selbstverständlich frei, seinen Betrieb mit dem gesamten Kontingent, den Einrichtungen, den Tabakvorräten, usw., mit oder ohne Immobilien, zu verkaufen bzw. für längere oder kürzere Zeit zu verpachten. Er muss aber die Fabrikation einstellen.

Die in Art. 46 der bundesrätlichen Verordnung vom 30. Dezember 1947 betreffend die fiskalische Belastung des Tabaks enthaltene Bestimmung, wonach neu eröffnete Betriebe auf dem gesamten Rohmaterialverbrauch den Abgabezuschlag zu entrichten haben, soll aufgehoben werden. Neu entstehende Betriebe, die ausschliesslich eigene Marken herstellen und in jeder Beziehung selbständig geführt werden, sollen ebenfalls ein gewisses Kontingent erhalten. Es besteht keine Gefahr für zahlreiche Neugründungen. Von den in den dreissiger Jahren gegründeten sieben Zigarrenfabriken besteht nur noch eine.

Die Kontingentierung des Rohtabakverbrauchs durch Festsetzung eines hohen Abgabezuschlages für diejenige Menge Rohmaterial, welche ein durch die Oberzolldirektion quartalweise für den einzelnen Betrieb festgesetztes Kontingent überschreitet, ist ohne Zweifel die wirksamste Massnahme zur Erhaltung der Zigarrenindustrie in ihrer heutigen Struktur. Eine Überschreitung der Kontingente ist möglich. Für die das Kontingent übersteigende Menge wird

jedoch ein wesentlich erhöhter Abgabesatz angewendet. Hohe Überschreitungen werden dadurch praktisch verunmöglicht, kleinere sind dagegen tragbar, wenn der Zuschlag auf den gesamten Verbrauch umgerechnet wird. Vor der Festsetzung der Kontingente holt die Oberzolldirektion die Ansichtsausserung sämtlicher Fabrikanten ein, überdies wird eine vom Finanz- und Zolldepartement ernannte Kommission konsultiert, in welcher die Fabrikanten, die Arbeiterschaft, der Grosshandel, der Kleinhandel und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit vertreten sind. Die Kontingente werden stets so hoch angesetzt, dass die Qualitätskonkurrenz sich gleichwohl auswirken kann. Firmen, welche die Qualität nicht pflegen, können trotz der Kontingentierung ihre Produkte nur mit grosser Mühe absetzen und das ihnen zugeweilte Kontingent nicht voll ausnützen.

Von den Gegnern der Kontingentierung ist geltend gemacht worden, der Rückgang des Zigarrenkonsums sei zum Teil eine direkte Folge der Kontingentierung. Diesem Argument ist entgegenzuhalten, dass im Jahre 1950 gegenüber 1939 die Produktion der nichtkontingentierten Zigarren, d. h. der Virginia-Brissago und Toscani um 19 Prozent, diejenige der kontingentierten Zigarren (Stumpfen, Kopfzigarren, Cigarillos etc.) dagegen nur um 4 Prozent zurückgegangen ist. Dadurch dürfte der Beweis erbracht sein, dass der Rückgang des Zigarrenkonsums auf ganz andere Gründe als auf die Kontingentierung zurückzuführen ist.

Die Festsetzung der Kontingente der einzelnen Betriebe erfolgte bis anhin gestützt auf den Rohtabakverbrauch im Jahre 1937. Es ist kaum angängig, dieses nun weit zurückliegende Jahr auch in alle Zukunft der Festsetzung der Kontingente zugrunde zu legen. Wir haben daher eine weniger weit zurückliegende Periode, d. h. die Jahre 1946 bis 1950 als neue Stichperiode in Aussicht genommen. Nach je fünf Jahren werden die Kontingente neu festgesetzt, wobei stets die fünfjährige Periode, die dem Jahre vor der Neufestsetzung vorausgegangen ist, als neue Grundlage dient. Betrieben, welche ihr Kontingent nicht ausnützen konnten, wird somit in der folgenden Periode ein kleineres Kontingent zugeweiht. Demzufolge wird das Kontingent der andern Betriebe höher. Die Kontingentierung wird auf diese Weise der ihr bis anhin angehafteten Starrheit entledigt und elastischer gestaltet.

Um den Arbeitnehmern der Zigarrenindustrie den Arbeitsplatz in der Gegend, wo sie ansässig sind, zu erhalten, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Verlegung von Kontingenten nur mit Bewilligung der Oberzolldirektion zulässig ist. Durch Verordnung soll vorgeschrieben werden, dass die Oberzolldirektion ihren Entscheid erst nach Anhören der lokalen und kantonalen Behörden, der interessierten Arbeitnehmerorganisationen sowie des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit treffen kann. Der Entscheid der Oberzolldirektion kann durch Beschwerde an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, unter Vorbehalt der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat, angefochten werden.

Die Erhaltung des Arbeitsplatzes am bisherigen Standort ist in der Zigarrenindustrie darum von besonderer Wichtigkeit, weil von der Arbeiterschaft rund 55% auf verheiratete Frauen entfallen, die nicht an einen andern Ort versetzbar sind.

Mit der neuen Regelung haben sich sämtliche Interessenten, sowohl Arbeitgeber als Arbeitnehmer, einverstanden erklärt. Auch die Firma, welche die Kontingentierung bis anhin bekämpfte, hat der vorgesehenen Ordnung zugestimmt, obwohl sie grundsätzlich Gegnerin der Kontingentierung ist.

Hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit der durch ein Gesetz eingeführten Kontingentierung erklärt Herr Bundesrichter Steiner unter anderem, wenn dem Bund ein Recht zur Erhebung von Gewerbesteuern zustehe, wie z. B. auf Grund von Art. 41^{ter} BV das Recht zur Erhebung der Tabaksteuer, so dürfe er bei Ausübung dieses Rechtes vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Die Eingriffe müssten in Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft erfolgen, dürften also diese Interessen nicht verletzen. Gesamtwirtschaftliche Interessen, die durch die Kontingentsabgabe verletzt würden, könnten aber keine namhaft gemacht werden. Im Gesamtinteresse liege alles, was von einem übergeordneten Standpunkt, d. h. vom Standpunkt des Wohles des Landes aus, wertvoll ist. Von diesem Standpunkt aus wertvoll sei aber auch der Fortbestand der Klein- und Mittelbetriebe. Aus der Entstehungsgeschichte der neuen Wirtschaftsartikel ergebe sich, dass sie den Erlass von Vorschriften zum Schutze der Klein- und Mittelbetriebe ermöglichen wollten.

Ein Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit dürfe nur «nötigenfalls» erfolgen, d. h. nur dann, wenn das Gesamtinteresse, also im vorliegenden Fall die Erhaltung der Klein- und Mittelbetriebe in der Tabakindustrie, nicht innerhalb der Handels- und Gewerbefreiheit verwirklicht werden könne. Es fehle aber jeglicher Nachweis dafür, dass dieses Ziel auch mittels einer die Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigenden sogenannten gewerbepolizeilichen Massnahme erreicht werden könnte.

Unter den erwähnten Voraussetzungen dürfe ein Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit erfolgen u. a. zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe. Die Tabakverarbeitung dürfe als ein «wichtiger» Wirtschaftszweig oder Beruf aufgefasst werden. Ihr komme schon deshalb eine grosse Bedeutung zu, weil sie die weitaus wichtigste Einnahmequelle zur Finanzierung des Bundesbeitrages an die AHV ist.

Bei Prüfung der Frage, ob eine «Gefährdung der Existenzgrundlage» vorliege, sei weder auf einzelne besonders gut fundierte noch auf einzelne gefährdete Betriebe abzustellen, sondern auf die Lage leistungsfähiger Durchschnittsbetriebe. Ein Wirtschaftszweig oder Beruf sei daher in den Existenzgrundlagen gefährdet, wenn sich ohne staatliche Schutzmassnahmen die Klein- und Mittelbetriebe nicht mehr halten können.

Wir sind überzeugt, dass die Weiterführung der Kontingentierung zur Erhaltung geordneter Verhältnisse in der Zigarrenindustrie notwendig ist. Würde

sie fallengelassen, so entstände wieder ein erbitterter Konkurrenzkampf wie vor ihrer Einführung, als sich die Fabriken in der Verabfolgung von Rabatten und Gratiszugaben gegenseitig überboten. In einem derartigen Kampfe könnte die Klein- und Mittelindustrie, die nur über beschränkte finanzielle Mittel verfügt, nicht bestehen, sondern würde schon nach wenigen Jahren untergehen. Die Arbeiterschaft, die nicht an Orten ansässig ist, wo die wenigen grossen Firmen Betriebe besitzen, namentlich diejenige in der Westschweiz, würde den Verdienst verlieren. An verschiedenen Orten müsste eine geradezu katastrophale Lage entstehen.

III.

Die Abgabermässigungen für die kleinen und mittlern Betriebe

Diese Ermässigungen bestehen nicht nur in der Zigarrenindustrie, sondern auch in der Zigaretten- und Pfeifentabakindustrie, und zwar bereits seit 13 Jahren. Sie haben sich bewährt und sind bis anhin von keiner Seite beanstandet worden. Ihr Zweck ist ebenfalls die Erhaltung der kleinern Betriebe. Die Unkosten für die Fabrikation, namentlich aber diejenigen für den Absatz der Ware, belasten kleinere Fabriken verhältnismässig weit mehr als die Grossbetriebe. Die erstern vermögen unmöglich eine gleich hohe Fiskallast zu tragen wie die grossen Fabriken. Mit den Abgabermässigungen ist es möglich, die steuerliche Belastung der Tragfähigkeit der verschiedenen Grössenklassen der Fabriken anzupassen und für den Fiskus ein Maximum an Einnahmen herauszuholen.

Die Abgabermässigungen für alle drei Industriegruppen (Zigarren, Zigaretten und Pfeifentabak) beziffern sich gegenwärtig auf rund 3 Millionen Franken pro Jahr, wozu nun noch ca. 800 000 Franken für eine vermehrte Begünstigung der kleinen und mittlern Betriebe der Zigarrenindustrie hinzukämen.

IV.

Bemerkungen zum Gesetzestext

Art. 1: Abänderung von Art. 120 des Gesetzes: Die Fabrikationsabgabe für Rohmaterial zur Herstellung von Zigarren, die laut Gesetz per 100 kg 80 Franken beträgt und durch den Bundesratsbeschluss vom 31. Januar 1949 eine Ermässigung auf 70 Franken erfahren hat, wird auf 90 Franken erhöht. Auf diese Weise ergibt sich die Möglichkeit, die kleinern Fabriken gegenüber den Grossbetrieben in vermehrtem Masse zu begünstigen, indem ihnen auf der Abgabe nach der Menge des Rohabakverbrauchs differenzierte Ermässigungen eingeräumt werden. Für die grossen Betriebe wird die Erhöhung, die sie in Kauf nehmen müssen, mehrfach ausgeglichen durch die weitgehende Reduktion der Zölle. Der Ansatz für Rohmaterial zur Herstellung von Pfeifentabak und Zigarettentabak bleibt unverändert. Dagegen wird derjenige für gesponnenen Tabak und Schnupftabak von 140 Franken auf 100 Franken ermässigt.

Abänderung von Art. 127: Lit. *b* von Absatz 1 lautet im bestehenden Gesetz dahin, dass der Bundesrat Massnahmen treffen könne «zur Erhaltung einer leistungsfähigen Tabakindustrie». Auf Grund dieser Ermächtigung wurde die Kontingentierung des Rohtabakverbrauchs in der Zigarrenindustrie durchgeführt, ferner wurden den kleinern und mittlern Betrieben in der ganzen Tabakindustrie Ermässigungen auf der Fabrikationsabgabe gewährt. Die Kontingentierung wird nun in das Gesetz selbst aufgenommen, so dass diese Bestimmung nur noch die Grundlage für die Abgabermässigungen bildet. Im Interesse der Klarheit der Gesetzesvorschriften empfiehlt es sich, den konkreten Zweck anzugeben, d. h. die Erhaltung der kleinen und mittlern Betriebe. Die Ansätze für die den kleinen und mittlern Fabriken gewährten Ermässigungen auf der Fabrikationsabgabe werden durch Verordnung festgesetzt. Die Ermässigung ist am höchsten für die kleinsten Betriebe, indem der höchste Ermässigungsansatz angerechnet wird für die ersten 10 q des monatlichen Rohtabakverbrauchs, für weitere 20 q gelangt bereits ein niedrigerer Ansatz zur Anwendung usw. Für die grössern Betriebe wird die Gesamtsumme der Ermässigungen um einen progressiven Prozentsatz herabgesetzt, um bei den Grossbetrieben vollständig wegzufallen.

Die lit. *a*, *c* und *d* weisen den nämlichen Wortlaut auf wie im Gesetz vom 20. Dezember 1946.

Die Absätze 2 bis 6 betreffen die Kontingentierung. Der Ansatz für den Abgabezuschlag, der für das Rohmaterial zu entrichten ist, welches über das Kontingent hinaus verarbeitet wurde, ist auf der bisherigen Höhe von 300 Franken belassen worden. Dieser Zuschlag genügt, um wesentliche Kontingentsüberschreitungen zu verhindern.

Betriebe, denen wegen Nichtausnützung des Kontingentes in der Folge ein niedrigeres Kontingent zufällt, haben bei steigender Nachfrage gleichwohl die Möglichkeit, ohne Entrichtung des Abgabezuschlages, über das Kontingent hinausgehende Mengen bis zur durchschnittlichen Verbrauchsquote der Bemessungsperiode zu verarbeiten und damit auch ihr Kontingent für die nächste Periode wieder zu erhöhen.

Absatz 5 stellt eine besondere Schutzbestimmung zugunsten der selbständigen Kleinbetriebe dar.

Die durch die Tessiner Zigarrenindustrie hergestellten Virginia-Brissago und Toscani sollen, wie bis anhin, durch die Verordnung des Bundesrates von der Kontingentierung ausgeschlossen bleiben.

Art. 2: Absatz 1 betrifft die Nachzahlung von Zolldifferenzen auf Abfällen von Tabaken, für welche die niedrigen Zölle für Zigarrentabake entrichtet wurden, die nun aber zur Herstellung von Pfeifentabak oder Zigaretten verwendet werden.

Absatz 2 betrifft den Tarif der Tabakzölle im Anhang zum Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Die Ansätze werden wie folgt ermässigt:

	Ansatz laut Gesetz per 100 kg brutto Fr.	Ansatz laut BRB vom 31. 1. 1949 per 100 kg brutto Fr.	neuer Ansatz per 100 kg brutto Fr.
Pos. 2 a	120.—	96.—	30.—
» 2 b	130.—	104.—	50.—
» 3	140.—	115.—	60.—
» 4	190.—	155.—	70.—
» 5 a	220.—	180.—	80.—
» 5 b	240.—	200.—	
» 6 b	300.—	300.—	160.—

Bei der Neufestsetzung der Ansätze musste darauf Bedacht genommen werden, dass die Tessiner-Industrie, welche zur Herstellung ihrer Produkte (Virginia und Toscani) beinahe ausschliesslich Tabake der Nr. 2 a verarbeitet, ungefähr im gleichen Ausmasse entlastet wird wie die Zigarrenindustrie der übrigen Schweiz. Die bisherigen Tarifnummern 5 a und 5 b werden in der neuen Nr. 5 mit dem einheitlichen Ansätze von 80 Franken vereinigt. Bei den heutigen Verhältnissen ist eine höhere Belastung der Havana- und Sumatratabake gegenüber den Javatabaken nicht mehr gerechtfertigt.

Die heutige Tarif-Nr. 6 wird in 6 a und 6 b unterteilt. Unter Nr. 6 a fallen die Rohtabake zur Herstellung von Schnittabak mit dem unveränderten Ansatz von 300 Franken per q, während nach 6 b mit dem reduzierten Ansatz von 160 Franken per q die Rohtabake zur Herstellung von gesponnenem Tabak und Schnupftabak gehören.

Art. 3: Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Rohtabakpreise in spätern Jahren wieder sinken. Für diesen Fall muss die Möglichkeit geschaffen werden, ohne nochmalige Gesetzesrevision, die Fiskalbelastung der Zigarrenindustrie wiederum zu erhöhen.

Art. 4: Die Verbände der Zigarrenindustrie hatten bereits im Mai 1950 das Begehren um Ermässigung der Fiskalbelastung gestellt. Die eingehenden Untersuchungen der Preiskontrollstelle haben jedoch sehr viel Zeit beansprucht. In Anbetracht der nachgewiesenen Tatsache, dass die meisten Betriebe seit mehreren Jahren mit Verlust arbeiten, rechtfertigt es sich, den Steuerpflichtigen für die Periode vom 1. Januar 1951 bis zum Inkrafttreten des Gesetzes die Differenz zwischen der bisherigen und der neuen Fiskalbelastung rückzuerstatten.

V.

Schlussbemerkungen

Über die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesvorlage ist folgendes zu sagen:

Die Herabsetzung der Zollansätze wird einen Ausfall von rund 2,4 Millionen Franken bewirken, wogegen die Erhöhung der Fabrikationsabgabe einen Mehrerlös von ca. 600 000 Franken ergäbe. Für vermehrte Ermässigungen an

kleinere Betriebe der notleidenden Zigarrenindustrie sind jedoch ungefähr 800 000 Franken erforderlich, so dass auch bei der Fabrikationsabgabe ein Minderertrag von 200 000 Franken entstehen wird. Der Ausfall wird somit bei der Zigarrenindustrie rund 2,6 Millionen Franken betragen. Dazu kommen noch ungefähr 55 000 Franken infolge Ermässigung der Fiskallast auf dem Rollentabak.

Für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung durch Mittel des Bundes soll die fiskalische Belastung des Tabaks jährlich 85 Millionen Franken einbringen. Die effektiven Einnahmen betragen:

1948.	108 Millionen Franken,
1949.	107 Millionen Franken,
1950.	116 Millionen Franken.

Die Mehreinnahmen sind auf die sehr starke Zunahme des Zigarettenkonsums zurückzuführen. Der vorgesehene Abbau ist somit ohne weiteres tragbar.

* * *

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen zu beantragen, es sei auf die Beratung des nachfolgenden Gesetzesentwurfes einzutreten und derselbe zum Beschluss zu erheben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 26. Oktober 1951.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Ed. von Steiger

Der Vizekanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz

betreffend

die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung des Tabaks im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. Oktober 1951,

beschliesst:

Art. 1

Die Artikel 120, Absatz 1, und 127 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Art. 120, Abs. 1: Die Fabrikationsabgabe beträgt für je 100 kg netto des gemäss Artikel 119, Absatz 1, in Verarbeitung genommenen Rohmaterials:

zur Herstellung von Zigarren	Fr. 90.—
zur Herstellung von Pfeifentabak und Zigarettentabak	» 180.—
zur Herstellung von gesponnenem Tabak (Rollen- und Kau- tabak) und von Schnupftabak.	» 100.—

Art. 127:

¹ Der Bundesrat trifft Massnahmen:

- a. zur Sicherung einer bäuerlichen Tabakkultur;
- b. zur Erhaltung der kleinen und mittleren Betriebe der Tabakindustrie, insbesondere durch Gewährung von Ermässigungen auf der Fabrikationsabgabe;
- c. zur Erhaltung der Handarbeit in der Tabakindustrie, insbesondere durch Festsetzung niedrigerer Ansätze für Tabakerzeugnisse, deren Herstellung oder Verpackung in Handarbeit erfolgt;
- d. zur Regelung des Kleinhandels mit Tabakwaren und Zigarettenpapier.

² Zur Erhaltung der kleinen und mittleren Betriebe der Zigarrenindustrie sowie des Arbeitsplatzes der darin Beschäftigten wird für jeden Betrieb alle fünf Jahre, erstmals für die Jahre 1952 bis 1956, ein Kontingent an Rohmaterial (Rohtabak und Tabakersatzstoffe) festgesetzt. Es entspricht der Menge des Rohmaterials, das der Betrieb in den fünf dem Vorjahre der Festsetzung vorangehenden Jahren verarbeitet hat. Für die Verlegung des Kontingentes in eine andere Ortschaft ist eine Bewilligung der Oberzolldirektion erforderlich.

³ Die Oberzolldirektion gibt vom Kontingent vierteljährlich unter Berücksichtigung der Absatzverhältnisse und der Arbeitsmarktlage sowie nach Anhörung der Zigarrenindustrie und einer vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement eingesetzten konsultativen Kommission für sämtliche Betriebe einen bestimmten Anteil (Verbrauchsquote) frei. Betrieben, welche arbeitslose Zigarrenarbeiter der Gegend einstellen, kann eine zusätzliche Verbrauchsquote bis zu 5% ihres Kontingentes bewilligt werden.

⁴ Für Rohmaterial, das über die zugeteilten Verbrauchsquoten hinaus verarbeitet wird, ist ein Zuschlag zur Fabrikationsabgabe von 300 Franken je 100 kg zu entrichten. Betriebe, deren Kontingent kleiner ist als in der vorhergehenden Bemessungsperiode, haben den Abgabezuschlag nur soweit zu entrichten, als die verarbeitete Rohmaterialmenge den Durchschnitt der Verbrauchsquoten jener Periode überschreitet.

⁵ Kleinbetriebe, die nicht mehr als 30 000 kg Rohmaterial im Jahr verarbeiten, ausschliesslich eigene Marken herstellen und in jeder Beziehung selbständig geführt werden, entrichten keinen Abgabezuschlag.

⁶ Das Nähere wird durch Verordnung geregelt. Der Bundesrat kann insbesondere bestimmte Spezialprodukte von der Kontingentierung ausnehmen.

Art. 2

¹ In den Vorbemerkungen zum Tarif der Tabakzölle werden die Abschnitte IV b 5 und IV c aufgehoben und durch folgende neue Bestimmungen ersetzt:

IV b 5: Blattabschnitte sowie Blattabfälle (Kleinbruch, Picadura), soweit die unter Ziffer 4 hievor zugestandene Grösse oder Höchstmenge überschritten wird: Nachzahlung der Zolldifferenz zwischen dem für rohe Tabakblätter zur Herstellung von Zigarren bezahlten Ansätze und dem Ansatz für Rohtabak zur Herstellung von Pfeifentabak;

IV c: Bei Verwendung zur Herstellung von Zigaretten oder Zigaretten-tabak: Blattabfälle, Blattabschnitte, Rippen, Zigarrenabschnitte usw.: Nachzahlung der Zolldifferenz zwischen dem für rohe Tabakblätter zur Herstellung von Zigarren bezahlten Ansätze und dem Ansatz für Rohtabak zur Herstellung von Zigaretten und Zigaretten-tabak.

² Im Tarif der Tabakzölle werden die Zollansätze für die nachgenannten Tarifnummern wie folgt neu festgesetzt:

Tarif- Nummer		Zollansatz per 100 kg brutto Fr.
	— gegen Verwendungsverpflichtung:	
	— — zur Herstellung von Zigarren:	
2 a	— — — Kentucky, Virginia dunkel	30.—
2 b	— — — Rio Grande	50.—
3	— — — Domingo, Carmen, Blumenau, Plantagenab- fälle von Tabaken der Nummern 4 und 5	60.—
4	— — — Brasil	70.—
5	— — — Java, Sumatra, Havana, Mexiko	80.—
6 a	— — zur Herstellung von Pfeifentabak	300.—
6 b	— — zur Herstellung von gesponnenem Tabak (Roll- und Kautabak) und von Schnupftabak	160.—

NB. ad Nr. 6 a. Der zur gewerbsmässigen Herstellung von Zigarrenabschnitten verwendete Tabak fällt unter Nr. 6 a.

Art. 3

Der Bundesrat ist ermächtigt, im Falle des Sinkens der Rohtabakpreise nach Massgabe der Verhältnisse die Fiskalbelastung der Zigarren sowie des gesponnenen Tabaks und der Schnupftabake wieder bis auf den im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 angegebenen Stand zu erhöhen.

Art. 4

Der Bundesrat ist ermächtigt, für die Periode vom 1. Januar 1951 bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes die Differenz zwischen der bisherigen und der neuen Fiskalbelastung auf Zigarren und Rollentabak zurückzuerstatten.

Art. 5

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug und der Bestimmung des Datums des Inkrafttretens dieses Gesetzes beauftragt.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes
betreffend die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung des Tabaks
im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Vom 26. Oktober ...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1951
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6135
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.11.1951
Date	
Data	
Seite	493-516
Page	
Pagina	
Ref. No	10 037 639

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.