

möchte uns nicht zwingen, neuerdings an den Aufbau eines Vollmachtenregimes zu denken. Die Kommission empfiehlt Ihnen Genehmigung des IX. Vollmachtenberichtes.

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Antrag der Kommission 107 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

**5970. Massnahmen zum Schutze des Landes.
32. Bericht des Bundesrates.
Mesures propres à assurer la sécurité du pays.
32^e rapport du Conseil fédéral.**

Bericht des Bundesrates vom 28. November 1950
(BBI III, 549).
Rapport du Conseil fédéral du 28 novembre 1950
(FF III, 557).

Antrag der Kommission.

Genehmigung des Berichtes des Bundesrates.

Proposition de la commission.

Approuver le rapport du Conseil fédéral.

Bärtschi, Berichterstatter: Meine Berichterstattung kann hier sehr kurz sein; der bundesrätliche Bericht sagt alles Notwendige. Es handelt sich lediglich um eine Verlängerung der Geltungsdauer des Vollmachtenbeschlusses Nr. 561 vom 25. März 1946 über Massnahmen zum Schutze der Pächter — wiederholt verlängert, zum letzten Male am 31. Dezember des letzten Jahres — bis zum 31. Dezember 1951. Inhaltlich geht es im wesentlichen um die minimale dreijährige Pachtdauer. Diese Verlängerung ist notwendig geworden, weil der Gesetzentwurf über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes im laufenden Jahre nicht unter Dach gebracht werden konnte. Es wäre nicht zu verantworten, wenn wir jetzt einen Unterbruch eintreten liessen. Die Kommission ist einstimmig, Ihnen Eintreten und Genehmigung zu empfehlen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.

Le conseil passe sans opposition à la discussion des articles.

Artikelweise Beratung. — *Discussion des articles.*

Titel und Ingress. — Titre et préambule.

Angenommen. — *Adoptés.*

Einziger Artikel.

Für Annahme des Artikels 78 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

**5850. Kosten der Landesverteidigung.
Begutachtung des Volksbegehrens.
Dépenses pour la défense nationale.
Préavis sur l'initiative.**

Bericht des Bundesrates und Beschlussentwurf vom
21. April 1950 (BBI I, 914).
Rapport et projet d'arrêté du 21 avril 1950 (FF I, 866).

Beschluss des Ständerates vom 3. Oktober 1950.
Décision du Conseil des Etats du 3 octobre 1950.

Antrag der Kommission.

Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles et adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Meier-Eglisau, Berichterstatter: Die Volksinitiative zählen wir zu den wert- und sinnvollsten Einrichtungen einer wahren Demokratie. Wie das Referendum, ermöglicht sie dem einzelnen Bürger den direkten Eingriff und das direkte Mitbestimmen in der Führung der Staatsgeschäfte. Der Gesetzgeber hat darum immer darauf geachtet, beide, Referendum und Initiative, in der Anwendung sehr einfach zu halten und mit möglichst wenig formalistischen Erschwerungen zu belasten. Dieser Grundsatz ist ganz besonders beachtet worden, als man die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung in der Bundesverfassung verankerte. Mit ihr steht dem Bürger der Initiativweg auch dann offen, wenn er sich der angeblich gehobenen Sprache der Verfassung nicht gewachsen fühlt. Er kann seine subjektiv gut empfundene Idee seinen Zeitgenossen bekanntgeben, um ihre Unterstützung nachsuchen und die eidgenössischen Räte mit der gesetzgeberischen Formulierung und der praktischen Gestaltung beauftragen.

Wenn Initiativbegehren in dieser Form der allgemeinen Anregung zustandekommen, haben sich die eidgenössischen Räte zuerst schlüssig zu werden, ob sie sich dem Begehren anschliessen können oder nicht. Eine zustimmende Haltung beider Räte verpflichtet diese zunächst zur Ausarbeitung der verlangten Teilrevision der Verfassung. Eine ablehnende Stellungnahme weist die Initiative direkt der Volksabstimmung zu. Aufgabe der beiden Räte ist in diesem Falle die eigene Beurteilung des Volksbegehrens und damit die Formulierung der Abstimmungsparole.

Am 21. Oktober 1946 ist der Bundeskanzlei eine mit 50 945 Unterschriften bedeckte Initiative eingereicht worden, die in dieser einfachsten Form der allgemeinen Anregung gehalten ist. Der Ständerat hat bereits in der letzten Herbstsession Stellung genommen und die Verwerfungsparole ausgegeben. Es ist nun an uns, uns ebenfalls so oder anders zu bekennen und damit unser weiteres Vorgehen zu bestimmen.

Die erste Feststellung, die das verfassungstreue Auge bei der Lektüre der bundesrätlichen Botschaft vom 21. April 1950 machen muss, ist die wieder einmal zu lang ausgefallene Wartefrist. Zur Entschuldigung des Bundesrates kann man jedoch erwähnen, dass die Anregung der Initianten im Jahre 1946 gleich der damals schon eingesetzten Expertenkommission für die Bundesfinanzreform zur Prüfung überwiesen worden ist. Diese nahm auf S. 46 ihres Berichtes in ablehnendem Sinne Stellung. Der Bundesrat hat sich in der Folge in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung der Bundesfinanzen ebenfalls zu den Anregungen der Initiative geäussert. Er sah den Zeitpunkt der materiellen Stellungnahme erst in jener Zeit vor, wo über die Tilgungssteuer entschieden ist. Im Falle der Annahme einer direkten Bundessteuer sah er die Frage der Belastung der öffentlichen Betriebe als ein Detailproblem an, über das in der Ausführungsgesetzgebung das Nötige angeordnet werden muss. Seitdem sich der Bundesrat anfangs 1948 mit diesen Worten über die Initiative geäussert hat, ist vieles rund um den Begriff der direkten Bundessteuer geschrieben, gesprochen und geurteilt worden, so dass ein weiteres Zuwarten in sündhafter Haltung gegenüber der Vorschrift des Art. 7 des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen nicht mehr verantwortet werden kann. Unsere Stellungnahme und die Volksabstimmung drängen sich heute auf.

Was will die Initiative? Hören wir sie selbst: „Bei der Beschaffung der Mittel zur Deckung der Aufwendungen für die Landesverteidigung hat der Bund einen angemessenen Lastenausgleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen herbeizuführen.“ Wir haben wieder einmal das schon oft gestellte und schon oft desavouierte Postulat zur Heranziehung der öffentlichen selbstständigen und unselbstständigen Betriebe vor uns. Der Initiativtext ist dabei in einer Sprache gehalten, die den besondern Sorgen unserer Gegenwart in zweifacher Hinsicht sehr gut angepasst ist. Was kann uns heute willkommener sein, als eine neue Finanzquelle für die Kosten unserer Landesverteidigung, und was kann gerechter empfunden werden, als die Beschaffung gleich langer Spiesse im wirtschaftlichen Existenzkampf! Beide Motive verpflichten uns zu einer ernsthaften Prüfung des Volksbegehrens.

Die eidgenössischen Räte werden zwar nicht das erste Mal vor diese Frage gestellt. Der Bundesrat selbst hat schon unter bestimmten Voraussetzungen die Anregungen der Initiative in Erwägung gezogen.

In seiner Botschaft zum ersten Wehropfer vom 19. Juni 1940 hat er sich folgendermassen geäussert: „Das Wehropfer sollte wegen seines nationalen Zweckes auf breiter Grundlage erhoben werden.“ Dies hat zur Folge, dass die Ausnahmen von der Steuerpflicht nach Möglichkeit beschränkt werden müssen. Unter anderem wird die Frage der Unterwerfung der bisher von den direkten Bundessteuern durchwegs befreiten erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden unter das Wehropfer zu prüfen sein.“ Die Bundesversammlung verhielt sich damals dieser Überlegung gegenüber entschieden ablehnend. Auch

bei der Erhebung der Kriegsgewinnsteuer war keine Ausnahme diesen Betrieben gegenüber vorgesehen. Der Bundesrat hielt dafür, dass auch die Konjunkturgewinne öffentlicher Unternehmungen erfasst werden sollen. Gegen diese Bestimmung machte sich aber bald eine starke Opposition geltend, so dass im vollmachtenrechtlichen Einvernehmen mit der Bundesversammlung der BRB vom 18. November 1941 die Befreiung der öffentlichen Körperschaften von der Steuerpflicht auslöste.

Die Initianten umschreiben im zweiten Absatz ihrer allgemeinen Anregungen den Kreis der zu steuernden Unternehmungen wie folgt: „Zu diesem Zwecke sind die rechtlich selbstständigen und unselbstständigen industriellen und gewerblichen Betriebe sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden einer ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Rendite angepassten Steuer zu unterwerfen. Kranken-, Versorgungs- und Bildungsanstalten sowie Unternehmen, die vorwiegend soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen, sind steuerfrei zu belassen.“ Für die Besteuerung kommen somit in erster Linie die Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, die Schlachthöfe, die Verkehrs- und Versicherungsanstalten und die Banken der Gemeinden und Kantone in Betracht. Diese Unternehmen stehen aber alle bereits schon im wirtschaftlichen und finanziellen Leben der Gemeinden und Kantone. Ihre Gewinne finden, gleich wie die Steuererträge, Verwendung für öffentliche Zwecke. Ihre Verluste und Rückschläge werden zu Sorgen der öffentlichen Hand. Was in Befolgung der Initiative zur Bundeseinnahme herangezogen wird, muss, soweit es erträglich ist, durch Einnahmenerhöhungen aufgebracht oder von den tragenden Gemeinden und Kantonen auf diese oder jene Art ersetzt werden. Dies wird kein leichtes sein, denn die Gewinne der öffentlichen Betriebe, insbesondere der grossen Monopolanstalten und der Kantonalbanken, stellen ein wichtiges Element im Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden dar. Der Bund erscheint somit im Sinne dieser Initiative als steuerlicher Konkurrent der Kantone und Gemeinden.

Damit stehen wir grundsätzlich vor der staatspolitischen Frage, ob es angezeigt sei, dass der Bund die Kantone und Gemeinden besteuert. Verfassungsrechtlich ist eine solche Besteuerung grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Sie wird in gewissem Umfang, namentlich durch die indirekten Steuern, bereits ausgeübt. Die Steuerverwaltung formuliert aber aus bewährter schweizerischer Tradition, wenn sie ausführt: „Bisher hat es aber doch grundsätzlich als Gebot einer gewissen gegenseitigen bundesstaatlichen Rücksichtnahme gegolten, dass der Bund und die Kantone auf gegenseitige Besteuerung Verzicht zu leisten haben.“ „Der staatsrechtlichen Stellung der Kantone im Bund und dem bundesstaatlichen Frieden entspricht es gewiss besser, wenn in dieser Hinsicht nichts Wesentliches geändert wird.“

Einem Motiv der Initianten kann prima vista eine gewisse Überzeugungskraft nicht abgesprochen werden. Es ist die Forderung nach gleich langen Waffen im wirtschaftlichen Existenzkampf. Die Fiskalgewalt soll hier zum Ordnungsdienst im wirtschaftlichen Existenzkampf aufgeboten werden. Eine nähere Prüfung lässt aber unschwer erkennen,

dass die Privilegierung der öffentlichen Unternehmungen stark überschätzt wird. Zunächst ist zu sagen, dass überall dort, wo diese eine Monopolstellung haben, eine Konkurrenzierung privater Unternehmungen nicht in Frage kommt. In dieser Gruppe sehen wir die meisten Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgungsunternehmen, aber auch die Versicherungsbetriebe der Kantone. Jene stehen in der Produktion in Gemeinden und Kantonen meist allein, und diesen sind Risiken aufgeladen, die der privaten Konkurrenz, wo eine solche lebt, das Vorseilen wesentlich erleichtern. Denken wir nur an die Nebenlasten, die den kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten im Laufe der Zeit aufgebürdet worden sind. Ohne Zweifel haben aber die Initianten bei der Formulierung ihrer Anregungen die öffentlichen Bankbetriebe und im besonderen die Kantonalbanken in ihre Überlegungen einbezogen. Diese besorgen bekanntlich Geschäfte, die von den Privatbanken ebensogut besorgt werden können. Trotzdem muss es dem gewissenhaft prüfenden Auge auffallen, dass der Aufgabenkreis unserer Kantonalbanken nicht ausschliesslich wirtschaftlich interessante Funktionen erfasst. Ganz besonders in den Jahren ihres Werdens haben Zeitnöte und dem Staat gegenüber begehrende Bürger diesen Geldinstituten die Pflichtenhefte geschrieben, die keinen privatwirtschaftlichen Überlegungen Lust und Ziel sein könnten. Ich möchte nur daran erinnern, dass der heute grössten Kantonalbank – ich meine die Zürcher Kantonalbank – zuerst von der obersten, bettelarmen Gemeinde des Tösstales gerufen wurde. Aus jenen armseligen Weber- und Bauernverhältnissen kam der Initiant und Förderer, Bankvater Keller, der vielmehr gemeinnützige als lukrative Aufgaben an die erste Stelle setzte und der Öffentlichkeit auch für den Fall wirtschaftlicher Prosperität ein besonders günstiges Partizipieren sicherte. Die Kantonalbanken haben denn auch eine Reihe von Aufgaben zugewiesen bekommen, wie die Förderung des Kleinkredites, die Befriedigung des nicht immer interessanten öffentlichen Kredites in Form von billigen Darlehen an Gemeinden und öffentlich-rechtliche Unternehmungen, und die Förderung des Sparsinnes, um nur einige wenige Beispiele zu nennen. Sodann kann man noch erwähnen, dass eine illoyale Konkurrenzierung ausgeschlossen ist, weil sich die Kantonalbanken an die Abmachungen mit den übrigen Banken halten. Es liessen sich heute unschwer eher zahlreiche Beispiele erwähnen, die die Erschwerungen auf Seite der öffentlichen Bankinstitute aufzeigen.

Auf einen Brennpunkt gegenseitiger Konkurrenzierung wird immer wieder von Gewerbekreisen hingewiesen. Es sind dies die Installations- und Verkaufsgeschäfte kantonalen und kommunalen Gas- und Elektrizitätswerke. Doch kann man diesem beschränkten Nebeneinander nicht eine solche Bedeutung zumessen, dass man deswegen die schwerwiegenden staatsrechtlichen und technischen Schwierigkeiten auslösen könnte, die mit einer Besteuerung der Gemeinden und Kantone durch den Bund verbunden sind.

Damit ist das Wort von technischen Schwierigkeiten gefallen. Dass solche entstehen müssen, wird niemand bezweifeln, der an die Verschiedenartigkeit der öffentlichen Unternehmungen in unse-

rem Lande denkt. In rechtlich verselbständigten Betrieben wären sie zugegebenerweise relativ gering, im Gegensatz zu jenen, die unselbständige Zweige der allgemeinen Staatsverwaltung (ohne eigene Vermögens- und Erfolgsrechnungen) darstellen. Sollen solche Betriebe einzeln behandelt, oder sollen alle lukrativen und defizitären zusammengefasst und zusammengerechnet werden? Das sind nur einige Beispiele der schwierigen Fragestellung, die sich bei einer Annahme dieser Initiative ergeben würden.

In seinen ergänzenden Ausführungen vor der Kommission hat hier Direktor Amstutz von der Steuerverwaltung von einem mutmasslichen Jahresertrag von 7 Millionen Franken gesprochen; gewiss ein Ertrag, der dem Bunde sehr willkommen wäre. Doch muss man sich ernstlich fragen, ob die mit der Durchführung einer Besteuerung verbundenen staatspolitischen Risiken und Belastungen in einem richtigen Verhältnis zu einem solchen Gewinn stehen würden.

Ihre Kommission hat diese Initiative und ihre Forderungen eingehend geprüft. Sie kommt mit allen Stimmen gegenüber einer Enthaltung zum Antrag, Ihnen die Verwerfung dieser Volksinitiative zu empfehlen. Ich möchte dabei betonen, dass in den Überlegungen und Diskussionen der Kommission von einer gewissen Seite betont wurde, dass das letzte Wort in dieser Sache mit der Ablehnung dieser Initiative nicht gesprochen sein könne. Auch die Kommission ist sich bewusst, dass eine Situation entstehen könnte, wo der Bund sich die Besteuerung dieser Unternehmungen noch einmal eingehend überlegen muss. Im gegenwärtigen Moment aber kann die Kommission dem Begehren der Initiative nicht entsprechen und nicht zustimmen, und wir bitten Sie, dem Volke die Ablehnung dieser Initiative zu empfehlen.

M. Perréard, rapporteur: Le 21 octobre 1946, 50 945 citoyens suisses ont déposé une initiative demandant en substance à la Confédération de soumettre à un impôt, adapté à leur capacité économique et à leur rendement, les entreprises industrielles et commerciales de droit public, dépendantes et indépendantes, des cantons et des communes, de même que les établissements de crédit et d'assurance cantonaux et communaux, en vue de procurer à la Confédération une partie des ressources nécessaires à la couverture des dépenses extraordinaires destinées à renforcer la défense nationale.

En décembre 1946, le Conseil des Etats et le Conseil national ont pris acte du dépôt de l'initiative et invité le Conseil fédéral à présenter un rapport sur cet objet.

Le 21 avril 1950, le même Conseil a déposé le rapport demandé concluant au rejet de l'initiative.

La commission du Conseil national, qui a siégé à Lucerne le 7 novembre, vous demande d'en faire autant.

Au moment où l'initiative a été déposée, les Chambres ne s'étaient pas encore prononcées sur la réforme des finances fédérales, de sorte qu'il aurait été théoriquement possible de donner satisfaction aux auteurs de l'initiative, sans recourir à une révision de la constitution.

Il aurait suffi, en effet, d'incorporer dans les lois d'exécution des dispositions visant les entre-

prises de droit public, ce qui n'aurait pas présenté de difficultés particulières au point de vue législatif.

Depuis lors, le projet d'aménagement des finances fédérales ayant été rejeté par le peuple et les cantons, il convient de se prononcer sans plus attendre sur le fond même de la question.

En substance, les initiateurs voudraient soumettre au droit commun les entreprises appartenant aux cantons et aux communes, à l'exception de celles qui ne poursuivent pas un but lucratif, c'est-à-dire les «établissements hospitaliers» et les institutions poursuivant essentiellement un but social, culturel ou religieux.

En définitive, seuls devraient être imposés les services industriels (eau, gaz, électricité), les abattoirs, les entreprises de transport, les établissements d'assurance et les instituts bancaires des cantons et des communes.

D'emblée, il convient de remarquer que seuls les services industriels et les établissements bancaires peuvent être considérés comme des entreprises de rapport pour les cantons et les communes. Il résulte, en effet, des indications contenues dans le message du Conseil fédéral, que les entreprises de transport sont en général déficitaires, que les caisses d'assurances contre l'incendie ou les dégâts matériels ne font pas de versements aux caisses des organisations dont elles dépendent, et que les abattoirs sont une charge pour les communes et non une source de profits.

Restent les services industriels et les banques.

A cet égard, il convient encore de remarquer que les services industriels ne font pas une concurrence à l'entreprise privée, puisque là où ils sont organisés par la collectivité, ils jouissent d'un monopole de fait ou de droit inhérent à la nature même de leur institution. Les imposer, sous prétexte qu'ils constituent une concurrence pour les intérêts privés, serait un non-sens.

Restent les établissements bancaires. Il est évident que les banques cantonales, les caisses hypothécaires et les caisses d'épargne ou de prêts exercent leur activité dans le même domaine que celui des établissements privés. Mais, dans ce cas, la concurrence est très limitée par les règlements très stricts dont les établissements de droit public sont l'objet.

A cet égard, il convient de mentionner que le rendement de l'impôt prévu serait très faible, 5 millions environ, d'après les calculs du Département fédéral des finances. Dans ces conditions vaudrait-il la peine de porter atteinte à la souveraineté fiscale des cantons alors que, de tout temps, leurs institutions de droit public ont été exonérées des impôts fédéraux directs? Il y a déjà suffisamment d'objets de friction entre la Confédération et les cantons sans qu'il soit nécessaire d'introduire un élément de discord, sur lequel le Conseil fédéral a lui-même attiré l'attention dans son message.

Toutes les autorités officielles consultées se sont prononcées contre l'imposition projetée, de même que tous les principaux partis politiques et presque toutes les organisations économiques, sauf l'Union suisse des arts et métiers. C'est dire que l'initiative s'est heurtée à la résistance massive des corps constitués et des milieux influents de notre économie nationale. Elle n'a pas trouvé d'avantage d'écho

au sein de la commission du Conseil national qui, à l'unanimité moins une abstention, s'est associée au préavis négatif du Conseil fédéral.

Allgemeine Beratung. — Discussion générale.

M. Deonna: Je suis désolé de faire entendre ici une voix discordante pour exposer les raisons qui m'incitent, en raison de l'évolution des événements, à me prononcer en faveur de cette initiative et contre le préavis négatif du Conseil fédéral et de la commission.

Je désire tout d'abord constater, comme l'ont fait les rapporteurs, que les partis politiques et le gouvernement n'ont pas toujours été aussi hostiles au principe de l'imposition des entreprises de droit public qu'ils le sont aujourd'hui. Je rappelle, à titre historique, une décision du grand comité du parti radical suisse, en date du 11 juin 1946, d'après laquelle cette question vaut la peine d'être étudiée et le principe de l'imposition des entreprises de droit public incorporé dans un régime financier. Si je relis certains journaux influents, je constate également que dans le *Bund* du 16 juillet 1944 et dans les *Schaffhauser Nachrichten* du 17 juillet 1944, par exemple, on trouvait des appréciations favorables à une semblable imposition. Il en est de même du message du Conseil fédéral de 1940 qui, ainsi que l'a relevé le rapporteur de langue allemande, a posé en principe qu'il convenait d'examiner la question de l'assujettissement des entreprises commerciales et industrielles de la Confédération, des cantons et des communes qui, jusqu'ici, ont été exonérées des impôts directs de la Confédération. Nous constatons donc que des partis politiques influents, des organes de presse importants et le gouvernement lui-même ont reconnu que le problème d'une participation des entreprises de droit public à caractère commercial devait faire l'objet d'un sérieux examen et qu'il ne fallait pas d'entrée de cause la déclarer inopportune.

Je note, dans le message lui-même, qu'à l'étranger, dans des pays où les coalitions politiques sont sensiblement plus «à gauche» que chez nous, les entreprises de droit public sont, dans une certaine mesure, imposées par l'Etat d'une manière plus ou moins étendue. C'est ainsi qu'en France certaines exploitations publiques sont assujetties aux mêmes impôts que les exploitations privées identiques, qu'en Angleterre toutes les exploitations économiques liées à l'Etat, y compris celles qui sont en relation avec les administrations locales doivent payer les impôts d'Etat et les impôts locaux. Aux Etats-Unis, l'exonération ne porte que sur les entreprises dont l'exploitation ne peut pas être assimilée à celle d'une entreprise privée. Dans de nombreux pays nous constatons que le législateur s'est rendu compte qu'en raison du développement constant du secteur public dans des domaines jusqu'alors réservés à l'exploitation privée, le fisc ne pouvait pas laisser se développer une exonération totale, préjudiciable aux finances de l'Etat et par conséquent injuste au point de vue de la concurrence.

Le message du Conseil fédéral date du 21 avril 1950. Il est déjà ancien car les événements vont vite, très vite même, malheureusement, et plusieurs des motifs sur lesquels il se fonde sont, à mon avis,

dépassés. En effet, le message a été rédigé à un moment où l'on ne savait pas encore si le projet de réforme des finances de la Confédération dont disparaissait l'impôt fédéral direct, serait adopté ou non par le peuple. Nous savons aujourd'hui que l'impôt fédéral direct subsistera pendant plusieurs années encore et pendant quatre ans en tout cas, étant donné les résultats de la votation du 3 décembre. En outre, le message du Conseil fédéral a été publié à un moment où les événements internationaux ne laissent pas prévoir l'ampleur des dépenses extraordinaires d'armement pour lesquelles une couverture financière doit être trouvée. C'est le Conseil fédéral lui-même, dans son rapport, qui dit à juste titre que «la demande de répartir équitablement les charges et d'instituer l'imposition sur la capacité économique et le rendement ne peut se réaliser que dans le cadre de l'impôt fédéral direct sur le revenu et la fortune des entreprises publiques». Cette observation est parfaitement justifiée et autant l'on comprend qu'en avril 1950, à un moment où l'on pouvait entrevoir la disparition de l'impôt fédéral direct, le Conseil fédéral se soit exprimé de cette manière, autant on doit reconnaître que le problème se pose d'une autre manière aujourd'hui, puisque l'impôt fédéral direct nécessaire pour réaliser une imposition des entreprises publiques continuera «momentanément» à exister.

Quels sont les arguments du gouvernement contre cette initiative? Tout d'abord, le message craint qu'en imposant aux entreprises de droit public de la manière prévue dans l'initiative, on oblige les cantons et les communes où se trouvent ces entreprises, à augmenter leurs impôts pour compenser les sommes que ces entreprises seraient tenues à verser à titre d'impôt fédéral. Cette argumentation serait juste si la plupart de ces entreprises, comme le reconnaît le message lui-même à la page 892, n'avaient pas pratiqué une politique d'amortissements et de réserves qui dépasse largement, dans de nombreux cas, le cadre admis pour les exploitations privées. Voici ce que dit à ce sujet le message du Conseil fédéral: «Si l'on considère seulement les chiffres, on ne peut dénier une certaine justesse à cette critique.» Et plus loin: «Outre les versements aux caisses des pouvoirs publics, les excédents d'exploitation sont employés, pour une partie notable, à des amortissements et provisions, et fréquemment dans une mesure qui semble excéder celle que la pratique fiscale admet dans les cas analogues pour l'économie privée.» J'ai effectué quelques sondages pour me rendre compte de la situation réelle et j'ai eu sous les yeux le cas d'une petite entreprise de distribution d'électricité, située près de Zurich, dans une commune de 4000 habitants, qui représentent 1 millième de la population du pays tout entier. En examinant son bilan, je constate que les amortissements ont été poussés à un tel rythme qu'ils dépassent de près de 60% les amortissements admis en matière commerciale.

Le chef du Département des finances du canton de Zurich, auquel ces calculs ont été soumis, a dû reconnaître l'exactitude des faits. Si l'on multiplie le cas en question par le nombre d'entreprises identiques se trouvant en Suisse, on se rend compte de quelles réserves on dispose en réalité dans ce secteur et combien les entreprises qui seraient assujetties à

une imposition au titre de la défense nationale seraient en mesure de payer leur contribution, sans pour cela réduire leurs prestations aux caisses des communes et des cantons. D'ailleurs, il serait fort possible d'envisager, pour parer à cette objection, une imposition qui ne frapperait que les amortissements des dites entreprises, lorsqu'ils dépassent la norme ordinaire. A ce moment-là, les cantons et les communes seraient assurés de ne pas subir de pertes du fait de l'imposition de ces entreprises.

Quant à l'argument du Conseil fédéral, en page 891 de son rapport, selon lequel puisque certaines entreprises de droit public se voient imposer des tâches spéciales, celles-ci compensent les privilèges fiscaux qui leur sont accordés, il ne résiste pas à l'examen. En effet, si réellement ces charges sont telles qu'elles compensent ces avantages, alors le rendement des entreprises en est affecté et l'imposition prévue ne les toucherait pas.

Tout en reconnaissant lui-même que le régime actuel aboutit à une différenciation choquante entre les entreprises publiques selon leurs formes extérieures, les unes étant aujourd'hui taxées et les autres pas, le Conseil fédéral ne croit pas que la différence de traitement fiscal résultant du fait que la dite entreprise revêt une forme de droit public ou de société anonyme n'est pas si grave qu'il vaille la peine d'introduire un nouveau régime d'imposition dans ce domaine. Le gouvernement semble assez embarrassé dans sa critique de ce point, et on le comprend. En effet, il est indiscutable que la situation actuelle est tout à fait anormale à ce point de vue. Témoin le cas suivant, qui a fait l'objet d'un arrêt du Tribunal fédéral du 3 décembre 1943 relatif au recours des «St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG». En effet, c'est uniquement parce que cette entreprise, qui appartient entièrement aux cantons de Saint-Gall et d'Appenzell est constituée en société anonyme qu'elle est assujettie aux impôts fédéraux; les «Bündner Kraftwerke», les «Nord-Ostschweizerische Kraftwerke», les «Bernische Kraftwerke», et les «Kraftwerke Oberhasli» se trouvent, par exemple, dans la même situation. Ces cinq entreprises d'électricité, dont le capital est pour ainsi dire entièrement entre les mains de collectivités de droit public et revêtent donc un caractère d'établissement public indéniable, ont payé à titre d'impôt ces dernières années des sommes oscillant entre 4 et 7 millions par an, tandis que d'autres entreprises, parce qu'elles revêtaient la forme de droit public proprement dit, échappaient entièrement à l'impôt. Comme ces entreprises ont pu supporter ces impôts sans être pour cela obligées de renoncer aux règles normales d'amortissement et de création de réserves et sans réduire leur distribution de bénéfices, on a la preuve qu'il serait parfaitement possible aux usines d'électricité revêtant la forme d'entreprise de droit public proprement dite de supporter les mêmes charges. Car est-il normal que dans deux communes ou cantons voisins, par exemple, l'entreprise industrielle de l'un soit imposée à titre fédéral et pas l'autre parce que leurs formes juridiques sont différentes?

Quoiqu'il ne le dise pas expressément dans son message, le gouvernement semble considérer que l'imposition des entreprises de droit public à caractère lucratif entraînerait un rendement insuffisant

comparé aux difficultés d'application de cette nouvelle mesure fiscale. Sans parler du fait que toute disposition apportant à la Confédération, dans les circonstances financières difficiles où elle se trouve aujourd'hui, des recettes même modestes vaut la peine d'être étudiée, il convient de relever que la mise à contribution des entreprises de droit public pour la couverture des dépenses de défense nationale apporterait sans doute à l'Etat fédéral des ressources plus élevées que celles auxquelles le message fait allusion.

En ce qui concerne le capital imposable, l'exposé gouvernemental lui-même reconnaît que le total des capitaux propres des entreprises publiques, auxquels ils sied d'ajouter des réserves latentes importantes, correspondrait en tout cas à un total de 2 milliards de francs. Cette somme est loin d'être négligeable, puisqu'elle équivaut à plus du double, par exemple, du total des livrets de dépôts enregistrés en Suisse en 1949 (968 millions). Elle est en outre calculée vraisemblablement trop bas, puisque le Conseil fédéral ne tient pas compte dans son chiffrage des réserves latentes dont disposent les entreprises publiques et dont il dit lui-même qu'elles sont «importantes et pourraient sans doute être soumises à une imposition».

D'autre part, en ce qui concerne le revenu des dites entreprises, ou plus exactement le «rendement net imposable» de ces dernières, le Conseil fédéral l'estime à près de 100 millions. Là aussi, cette somme est loin d'être négligeable, à un moment où toutes les sources disponibles doivent être taxées pour la couverture des dépenses de défense nationale. L'autorité évalue le taux d'imposition à 5%, ce qui ferait un total de 5 millions de rendement pour l'impôt. Ce taux est modeste et inférieur en moyenne au taux auquel sont assujetties les personnes morales dans le cadre de l'I.D.N., et auquel les dites personnes morales auraient été assujetties dans le cadre de l'impôt fédéral à la source sur les personnes morales prévu par la réforme financière rejetée le 4 juin, laquelle envisageait un taux proportionnel uniforme de 7,5%.

Il est donc plus que vraisemblable qu'un semblable impôt, même limité à des taux raisonnables tenant compte de la situation particulière des dites entreprises, apporterait une contribution intéressante à la caisse fédérale.

Le Conseil fédéral, dans son argumentation tendant à prouver que l'initiative doit être rejetée, se fonde également sur des arguments d'ordre politique et notamment sur des arguments d'ordre fédéraliste. Nous sommes heureux de constater la profession de foi fédéraliste à laquelle procède le gouvernement, profession de foi qui contraste cependant, à maints égards, avec les explications qu'il a données dans des différents messages à l'appui de l'impôt fédéral direct, dont le caractère centralisateur ne peut être dénié par personne, et dont il a tenté de prouver qu'en réalité il n'affectait en rien la structure fédéraliste de l'Etat suisse.

Cependant, cette argumentation nous semble sensiblement exagérée en l'occurrence et en tout cas ne plus correspondre à la situation actuelle.

Tout d'abord, il n'est pas question, en assujettissant les entreprises de droit public à une certaine imposition, d'assujettir, comme le dit le message,

«les cantons en tant que membres de l'Etat fédéral suisse à la souveraineté fiscale de la Confédération». Il s'agit simplement de frapper par une contribution aux dépenses accrues pour la défense nationale dont les dites entreprises bénéficient comme les autres, les corporations de droit public à caractère lucratif qui exercent une activité à caractère industriel et revêtent une forme juridique spéciale. Le problème est donc très différent.

D'autre part, et surtout, autant il serait anormal de taxer les dites entreprises pour le cas où l'impôt fédéral direct disparaîtrait et donc de maintenir un élément centralisateur en matière fiscale pour cette seule catégorie d'assujettis, autant il apparaît naturel de demander aux dites entreprises, pour le cas où l'impôt fédéral subsiste, de faire leur part aux dépenses de défense nationale. Or, comme à vues humaines l'impôt en question ne disparaîtra pas de sitôt de l'arsenal fiscal de la Confédération, il est parfaitement normal de demander à cette catégorie d'entreprises leur contribution comme aux autres. Il va de soi que du jour où l'imposition directe fédérale disparaîtra, elle devrait être abandonnée également pour cette catégorie de sujets fiscaux.

En conclusion, nous pensons que les données du problème exposé par le gouvernement dans son message du 21 avril se sont modifiées de telle sorte, depuis cette date, que le problème mérite d'être examiné dans un sens positif.

Au moment où un effort tout particulier va être demandé au peuple suisse pour la couverture des dépenses destinées à renforcer la défense de notre pays, défense dont bénéficieront tout aussi bien les entreprises de droit public à caractère commercial que les entreprises privées, il est certain qu'une partie importante de l'opinion ne comprendrait pas que subsiste en matière d'imposition une inégalité flagrante et que le secteur privé soit appelé à supporter des sacrifices considérables, tandis qu'une partie du secteur public lucratif serait exemptée de cet impôt.

Telles sont les raisons pour lesquelles je me déclare favorable à cette initiative.

Odermatt: Es erscheint etwas paradox, wenn wir in einem Zeitpunkt, da der Bundesrat uns eröffnet, dass wir 1,4 Milliarden Aufwendungen zusätzlicher Art für die Rüstung unserer Armee haben müssen, ein Initiativbegehren fast einstimmig ablehnen, das dem Bunde — wenn auch in bescheidenem Masse — vermehrte Mittel für diese Landesverteidigung beschaffen will. Das Initiativbegehren wurde zwar seinerzeit im Rückblick auf die erwachsenen Wehraufwendungen eingereicht und war gedacht als Einnahmequelle für die Begleichung der im Aktivdienst 1939/45 entstandenen Militärauslagen. Trotzdem hat im Hinblick auf die Militärauslagen dieses Initiativbegehren an Aktualität nicht verloren, indem wir ja zu diesen verbliebenen Aktivdienstkosten noch zusätzliche Aufwendungen machen müssen. Der Beitrag, der durch dieses Initiativbegehren erschlossen würde, ist als bescheiden zu taxieren, aber nachdem wir ja wissen — und Herr Bundesrat Nobs hat dies auch hier mehr als einmal erklärt —, dass die Mittel, die noch erhältlich gemacht werden können, und die Quellen, die noch zum Fliessen gebracht werden, bereits fast alle erschöpft sind, sollte man froh sein über diese Anregungen. Ich glaube

also, dass trotz allen formal-rechtlichen Bedenken bei der Sezierung dieses Initiativbegehrens man doch auf einen guten Kern stösst, der bis jetzt vielleicht zu wenig anerkannt wurde. Es ist ja zu sagen, dass der Bürger, wenn er ein solches Initiativbegehren zu beurteilen hat, sich fragt: Werde ich persönlich durch diese neue Steuerquelle entlastet oder nicht? Zu sagen ist, dass der Bürger durch diese Erschliessung einer neuen Steuer nicht entlastet wird. Indirekt hat er genau gleich viel zu bezahlen. Wenn nämlich die öffentlichen Betriebe nicht dem Fiskus, den Gemeinden, den Kantonen oder auch dem Bund einen gewissen Überschuss abliefern können, hat der Bürger eben nachher den Rest zu begleichen. Von diesem Standpunkt aus wird sich die Rechnung für ihn im grossen und ganzen gleichstellen. Es ist auch zu sagen, dass mit Recht darauf hingewiesen wird, dass in der Vergangenheit immer die gegenseitige Steuerbefreiung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden respektiert wurde und dass unnötigerweise an diesem Prinzip nicht gerüttelt wird. Aber ich glaube, dass bei einer Finanzordnung ab 1954, wie dies bereits letztesmal bei der Finanzordnung geschehen ist, die Frage geprüft werden soll, ob nicht gewisse, mehr wirtschaftliche und industrielle Betriebe mit wenig Arbeitsaufwand — ich möchte an die Elektrizitätswerke erinnern, die sich im Besitze der öffentlichen Hand befinden —, nicht in bescheidenem Masse zu einer Beitragsleistung herangezogen werden können. Ich glaube also, wird dürfen dieses Initiativbegehren nicht einfach für immer ad acta legen, sondern die Fragen, die mit dem Begehren aufgeworfen worden sind, sollten später noch einmal überprüft werden. Ich glaube jedoch nicht, dass hierzu die Propaganda, wie sie vom „Trumpfbur“ angewendet wurde, notwendig ist, sondern unsere Bundeshebörden werden die guten Gedankengänge beiseite legen und sie nachher wieder zu gegebener Zeit ans Tageslicht befördern. Ich bin also grundsätzlich einverstanden mit der Ablehnung dieses Begehrens, nicht aber mit einer Vertagung auf immer.

Schmidlin: In der Begründung des Volksbegehrens haben zwei Gesichtspunkte eine Rolle gespielt, ein gewerbepolitischer und ein fiskalischer. Die gewerbepolitische Seite dieses Volksbegehrens ist hier im Rate eigentlich nicht sehr ausgeprägt zur Sprache gekommen. Es ist ja auch so, dass der Grossteil dieser öffentlichen Unternehmungen, die einer besonderen Besteuerung unterworfen werden sollten, nicht in Konkurrenz stehen zu gleichartigen Privatbetrieben, denn die Gas- und Elektrizitätswerke, sowie die Wasserversorgungen sind ja zu einem grossen Teil Monopolbetriebe der Gemeinden oder der Kantone, die nicht zu privaten Unternehmungen der gleichen Art im gleichen Einzugsgebiet in Konkurrenz stehen. Auch die Verkehrsbetriebe sind keine direkten Konkurrenten. Überdies sind sie meistens die Sorgenkinder der Gemeinden, die keine Überschüsse, sondern Defizite abwerfen und die deswegen auch keine lukrativen Steuerobjekte darstellen. Die einzigen kleinen Abteilungen, die mit der Privatwirtschaft etwa in Konkurrenz stehen, sind die kleinen Installationsabteilungen bei den Gas- und Elektrizitätswerken, die aber in den meisten Fällen auch nicht einen Ge-

winn abwerfen, so dass sie etwa steuerpolitisch interessant wären. Es ist vielfach so, dass diese Installationsabteilungen nur deswegen bestehen, weil sie einem gewissen Kundendienst dienen müssen, der von den privaten Unternehmungen gar nicht aufgezogen werden kann. Sie haben dann notwendig neben diesen wenigen wirtschaftlichen Arbeiten auch noch etwa Installationsarbeiten auszuführen, an denen sich etwas verdienen lässt, aber auch hier ist jedenfalls für den Staat nicht viel zu holen.

Fiskalisch gesehen, kann man sich sicher nicht auf den Standpunkt stellen, eine solche Steuer, die nach den Erwägungen des Bundesrates nur etwa 6 oder 7 Millionen jährlich ergäbe, sei deswegen abzulehnen. Wenn es eine gerechte Steuer wäre und wenn dadurch nicht Leute belastet würden, die man von den direkten Steuern mit Absicht hat entlasten wollen, dann liesse sich über diese Sache reden. Aber man muss sich immer vor Augen halten, wer eigentlich durch eine Sondersteuer auf den öffentlichen Unternehmungen belastet wird. Es sind ja nicht die Unternehmungen selber, denn in den weitaus meisten Fällen liefern diese Unternehmungen bestimmte Reingewinne an die Gemeinden ab. Wenn den Gemeinden Ausfälle auf diesen Reingewinnen entstehen, so werden sie sich die Frage vorlegen müssen: Wo bringen wir diese fehlenden Mittel wieder herein? Das wird im einen Falle geschehen durch Erhöhung der Tarife; es wird im anderen Falle geschehen durch Erhöhung der direkten Steuern. Wahrscheinlich ist der Weg über die Tarife der bequemere Weg. Wer wird dann belastet? Dann belasten Sie auf dem Wege über die Erhöhung der Tarife alle die kleinen Existenzen, die man bei der Festsetzung der Steuern für besondere Zwecke mit Absicht hat schonen wollen. Ich glaube, es kann doch nicht der Sinn einer solchen steuerlichen Massnahme sein, dass man ausgerechnet die Kreise neu belastet, die man eben nicht hat belasten wollen.

Nun hat uns allerdings Herr Deonna erzählt, die industriellen Betriebe der Gemeinden könnten diese Steuer bezahlen, ohne dass sie ihren Reingewinn schmälern oder dass sie an den Tarifen etwas ändern müssen. Ich weiss nicht, was das für glückliche kommunale Unternehmungen sind, die eine solche Massnahme ertragen können. Aber die Herren Kollegen, die die Ehre haben, etwa in Gemeindeparlamenten zu sitzen, wissen, dass es jedes Jahr einen Streit darum gibt, wie hoch die Reingewinne, die an die Gemeindefinanzen abgeliefert werden sollen, zu bemessen sind. Gewöhnlich geht der Streit darum: Höhere Reingewinne und kleinere Amortisationen. Es kann vielleicht im einen oder andern Fall einen Betrieb geben, der in bezug auf die Amortisationen weit vorgeschritten ist, aber im Vergleich zur Privatwirtschaft sind ja im grossen und ganzen gerade bei den Gemeindeunternehmungen die Amortisationen ausserordentlich bescheiden. Darum ist es eben nicht so, dass man etwa einen fehlenden Reingewinn dadurch ergänzen oder wieder aufwerten kann, dass man einfach die Amortisationen oder die Rückstellungen kürzt. Es ist übrigens nicht so, dass die öffentlichen Betriebe bis jetzt an die Kosten der Landesverteidigung nichts beigetragen hätten. Sie haben es vielleicht nicht direkt an den Bund getan, aber es ist doch schon im Kriege so gewesen, dass die Gemeinden ebenfalls

bei Luftschutzbauten und bei anderen Aufgaben Kosten übernehmen mussten. An diese Kosten haben gerade die Reinerträge der industriellen Betriebe ganz wesentliche Beiträge geleistet. Ich kann mir vorstellen, dass das in Zukunft nicht anders sein wird. Wenn der totale Krieg weitere Fortschritte macht, wenn nicht nur die militärische Macht, sondern die ganze Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen wird, werden die Gemeinden nicht darum herumkommen, weitere und kostspielige Schutzmassnahmen zu ergreifen. Dann müssen sie doch die Möglichkeit haben, diese Massnahmen auch irgendwie zu finanzieren. Es ist deshalb unserer Ansicht nach widersinnig, gerade diese Einnahmequellen der Gemeinden zu beschneiden und sie zu zwingen, nach neuen zu suchen, währenddem praktisch der Bund doch andere Mittel bereitstellen muss, um seinen Aufgaben zu genügen. Ich glaube, diese Initiative ist in ihrer ganzen Anlage ein Fehlgriff. Von unserem Standpunkt aus müssen wir sie ablehnen. Ich bitte Sie, sich der einstimmigen Kommission, dem Bundesrat und dem Ständerat anzuschliessen.

Bundesrat Nobs: Gestatten Sie mir einige Bemerkungen zu den Ausführungen des Herrn Nationalrat Deonna. Es ist sicher so, dass die Betriebe der öffentlichen Hand in den Kantonen und Gemeinden durchaus nicht als steuerfrei zu betrachten sind. Sie leisten ja dort, wo sie Überschüsse abwerfen, an die Gemeinden und Kantone weit grössere Beträge, als was je eine Steuer ausmachen könnte. Wir haben Ihnen dargelegt, dass die Kantonalbanken den Kantonen 11 bis 13 Millionen Franken in den Jahren 1945 bis 1948 eingebracht haben. In der Botschaft haben wir gezeigt, dass die Überschüsse der öffentlichen Unternehmungen im Budget mancher Kantone einen sehr hohen Prozentsatz der gesamten kantonalen Einnahmen ausmachen. Nehmen Sie diese Überschüsse oder einen Teil davon weg, so werden diese Kantone ihre Steuern erhöhen müssen. Wir haben ferner gezeigt, dass die Ablieferungen der kommunalen Betriebe 1947/48 durchschnittlich 15% aller Gemeindesteuern ausmachten. Wollte man also diesen Werken eine erhebliche Bundessteuerbelastung auferlegen, so würden die Gemeinden einen entsprechenden Teil ihrer Überschüsse verlieren, und sie müssten allenfalls die Gemeindesteuern erhöhen, um das entstandene Loch auszugleichen. Bei den Brandversicherungsanstalten, die insgesamt 3 bis 4 Millionen Franken an die Kantone abliefern, kämen wieder die Kantone in Nachteil.

Wir haben nachgewiesen, dass die kantonalen und kommunalen Unternehmungen im Jahr insgesamt 69 Millionen Franken Überschüsse an Kantone und Gemeinden abliefern. Wenn wir daran denken, dass zwei Drittel dieser Summe an die Gemeinden, an die Städte gehen, so wollen wir uns dabei bewusst sein, dass ja die Steuerautonomie der Gemeinden in unserem Lande recht beschränkt ist und dass die Gemeinden wenig Möglichkeiten haben, für ihre kommunalen Bedürfnisse Steuern zu finden. Sie sind streng in den Rahmen der kantonalen Steuergesetzgebung eingespannt. Eine Möglichkeit zu einer gewissen freieren Betätigung haben sie nur noch auf dem Gebiete der kommunalen indirekten Steuern. Wenn Sie aber den Gemeinden diese über-

aus wichtige Einnahme wegnehmen oder vermindern, so zwingen Sie sie dazu, die direkten Steuern zu erhöhen.

Die Darlegungen von Herrn Nationalrat Deonna vermögen an diesem Sachverhalt nichts zu ändern. Wenn Herr Nationalrat Deonna die Abschreibungen einiger dieser Gemeinde- und kantonalen Werke kritisiert hat, so ist dagegen zu sagen, dass wir es schätzen wollen, wenn diese Werke eine Abschreibungspraxis beachten, die der gewaltigen technischen Entwicklung Rechnung trägt. Ich denke dabei namentlich an die Verhältnisse bei den Gas- und Kraftwerken und an die technischen Unternehmungen überhaupt. Ein Betrieb, der genügende Abschreibungen durchführt, verarmt deswegen nicht; im Gegenteil, die Überschüsse werden grösser. Das ersetzt die Steuerablieferung an die Gemeinden und die Kantone. Wer selber mit diesen Werken zu tun hatte, weiss, wie gross die Risiken und die Gefahren sind, dass zufolge der technischen Entwicklung von einem Tag auf den andern grosse Abschreibungen am ganzen technischen Apparat durchzuführen sind. Es ist also richtig, sich hier vor Überraschungen zu schützen. Wollte man es nicht tun, so wäre dies sicher eine schlechte und nicht eine geschäftsmässige Abschreibungspolitik. Ich glaube nicht, dass die Empfehlungen, die Herr Nationalrat Deonna uns gegeben hat, als vorbildlich gelten können. Ihm geht es im Grunde um die Mitbesteuerung der kantonalen und kommunalen Unternehmungen durch den Bund und um eine Beteiligung des Bundes an den Erträgen der Werktaxen bei Gas- und Kraftwerken. Ich halte das nicht für richtig, und wir wollen uns freuen, dass die Gemeinden und Städte, die grosse Aufgaben zu erfüllen haben, bei den Werktaxen noch einige Überschüsse zur Stützung der Finanzen der Gemeinwesen realisieren können. Es ist festzuhalten, dass die Mitbesteuerung dieser kantonalen und kommunalen Werke, wenn man nicht exorbitante Steuern von ihnen erheben wollte, dem Bunde keine bedeutenden Steuerbeträge einbringen würden.

Vom Standpunkt des Steuerzahlers aus ist zu sagen, dass sie das, was wir den Werken der Gemeinden und Kantone hier wegnehmen würden, durch eine Erhöhung der kantonalen Steuern wieder auf sich nehmen müssten. Das wäre ohne Zweifel bei jenen Kantonen der Fall, die einen wesentlichen Prozentsatz der kantonalen Einnahmen ihren Kantonalbanken verdanken. Schliesslich möchte ich erwähnen, dass von einem Steuerprivileg gewiss nicht gesprochen werden kann. Diese kommunalen und kantonalen Unternehmungen tragen einen weit höheren Anteil an öffentlichen Lasten, als was je eine Besteuerung durch kantonale, kommunale und Bundessteuern ausmachen könnte. In dieser Hinsicht sind die Behauptungen des Herrn Nationalrat Deonna entschieden zu bestreiten.

Artikelweise Beratung. — *Discussion des articles.*

Titel und Ingress. — Titre et préambule.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adoptés.*

*Art. 1.***Antrag der Kommission.**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Abstimmung. — *Vote.*

Für Annahme des Art. 1	85 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

*Art. 2.***Antrag der Kommission.**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Abstimmung. — *Vote.*

Für Annahme des Art. 2	87 Stimmen
(Antrag auf Verwerfung des Volksbegehrens)	
Dagegen	4 Stimmen

*Art. 3.***Antrag der Kommission.**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*Gesamtabstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	93 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

5873. Arbeitslosenversicherung. Assurance-chômage.

Botschaft vom 16. August 1950 (BBI II, 525).
Message du 16 août 1950 (FF II, 525).

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Steiner, Berichterstatter: Die Arbeitslosenversicherung ist heute durch den „Bundesratsbeschluss vom 14. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit“ geordnet. Dieser bundesrätliche Vollmachtenbeschluss ist

gemäss Bundesbeschluss vom 6. Dezember 1945 über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten aufzuheben, bzw. in die ordentliche Gesetzgebung überzuführen. Der Rat muss deshalb darüber entscheiden, ob die Arbeitslosenversicherung auch zukünftig einer Notwendigkeit entspricht und ob deren Organisation in den Händen des Bundes verbleiben soll. Der Bundesrat, die nationalrätliche Kommission und die seinerzeit eingesetzte Expertenkommission bejahen diese Fragen. Art. 34ter der Bundesverfassung bietet dazu die verfassungsmässige Grundlage. Nach ihm ist der Bund befugt, Vorschriften aufzustellen über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge.

Die Notwendigkeit einer fortschrittlichen und finanziell gesicherten Arbeitslosenversicherung wird eindringlich durch die Krisenzeit der dreissiger Jahre nachgewiesen. Dieser Zweig unserer Sozialversicherung erfüllte damals eine sehr bedeutungsvolle Aufgabe. Die Zahl der teil- und ganzarbeitslosen Bezüger in den Jahren höchster Beanspruchung von 1932 bis 1938 belief sich auf mehr als 200 000 Personen im Jahr und die ausgerichteten Versicherungsgelder betragen 426 Millionen Franken.

Aber auch in den dem Höchststand der Krise folgenden Jahren sind die Anforderungen an die Kassen keineswegs verschwunden. Dass selbst das Abgleiten von einer überbordenden Konjunktur, wie es beim Übergang zu normaleren Konjunkturverhältnissen im Jahr 1949 der Fall gewesen ist, die Taggeldauszahlungen wieder wesentlich ansteigen liess, verwundert bei näherer Betrachtung nicht. Die einseitige Verlagerung auf dem Arbeitsmarkt, wie sie durch die Überkonjunktur entstand, musste beim Einsetzen der rückläufigen Entwicklung, trotz eines immer noch guten Beschäftigungsgrades, vorübergehende Arbeitslosigkeit erzeugen und zu vermehrter Beanspruchung der Arbeitslosenversicherung führen. Nach langen Jahren ruhigen Fortbestehens ist damit die Arbeitslosenversicherung wieder mehr in den Vordergrund getreten. Nicht zuletzt hat die Presse aller politischen Richtungen in letzter Zeit auf die notwendige Neugestaltung derselben hingewiesen.

Trotz diesem Bedürfnis nach einer leistungsfähigen Arbeitslosenversicherung wäre es volkswirtschaftlich und sozial betrachtet unverständlich, die Arbeitslosenversicherung als alleiniges Mittel zur Milderung der Krisenfolgen einsetzen zu wollen. Die Erfahrungen, welche durch die grosse Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre gemacht wurden, haben in dieser Beziehung eine begrüssenswerte Auffassungsänderung herbeizuführen vermocht. War anfänglich die Überlegung vorherrschend, man könne die bedauernswerte Lage der Krisenopfer nur durch geldliche Unterstützungen mildern, so haben inzwischen die Bestrebungen um eine aktive Krisenbekämpfung durch Arbeitsbeschaffung die alte Auffassung erfreulicherweise immer mehr zu überwinden vermocht. Der Zwischenbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 12. Juni 1950 erteilt hierüber in sehr erschöpfender Art Aufschluss. Dass der Arbeitsbeschaffung im Kampfe gegen Wirtschaftskrisen grundsätzlich das Primat zufallen soll, wird ernsthaft von keiner Seite mehr bestritten. Aber auch der Arbeitsvermittlung fällt eine grosse Bedeutung zu. Die Parole „Arbeit geht

Kosten der Landesverteidigung. Begutachtung des Volksbegehrens.

Dépenses pour la défense nationale. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	5850
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.12.1950
Date	
Data	
Seite	633-641
Page	
Pagina	
Ref. No	20 034 904

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

5889. Finanzhaushalt des Bundes. Übergangsordnung.

Régime transitoire des finances fédérales.

Siehe Seite 263 hiervor. — Voir page 263 ci-devant.

Beschluss des Nationalrates vom 29. September 1950.
Décision du Conseil national du 29 septembre 1950.

Schlussabstimmung. — *Vote final.*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 31 Stimmen
(Einstimmigkeit.)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Nachmittagssitzung vom 3. Oktober 1950. Séance du 3 octobre 1950, après-midi.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Haefelin.*

5850. Kosten der Landesverteidigung. Begutachtung des Volksbegehrens. Dépenses pour la défense nationale. Préavis sur l'initiative.

Bericht und Beschlusentwurf vom 21. April 1950 (BB I 914).
Rapport et projet d'arrêté du 21 avril 1950 (FF I 866).

Antrag der Kommission.

Eintreten und Genehmigung des Beschlusentwurfes in globo.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles et adopter l'arrêté en bloc.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Brodbeck, Berichterstatter: Am 21. Oktober 1946 ist eine in der Form der allgemeinen Anregung im Sinne von Art. 121, Abs. 5, der Bundesverfassung gehaltene Initiative mit 50 945 gültigen Unterschriften eingereicht worden, worin das Begehren gestellt wird, bei der Beschaffung der Mittel zur Deckung der Aufwendungen für die Landesverteidigung einen Lastenausgleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen herbeizuführen. Die rechtlich selbständigen und unselbständigen industriellen und gewerblichen Betriebe, sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden sollen einer ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Rendite angepassten Steuer unterworfen werden. Kranken-

Versorgungs- und Bildungsanstalten sowie Unternehmen, die vorwiegend soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen, sollen steuerfrei bleiben. Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen für den Fall, dass die Bundesversammlung einen eigenen Verfassungsvorschlag mit gleicher Wirkung in die Wege leitet.

Der Ständerat und der Nationalrat haben am 13. bzw. 19. Dezember 1946 den Bundesrat eingeladen, zur Sache Bericht und Antrag zu stellen. Der Bundesrat behandelte die Frage im Zuge der Vorarbeiten für die Neuordnung der Bundesfinanzen, und er glaubte mit der Berichterstattung zu warten zu müssen, bis die Frage der Tilgungssteuer abgeklärt sei. Diesen Zeitpunkt hält der Bundesrat nun für gekommen, und er erstattet den Kammern unter dem 21. April 1950 seinen ausführlichen Bericht über diese Initiative. Aus dem bundesrätlichen Bericht, aus dem Referat des Departementsvertreters, Herrn Direktor Amstutz, und aus den Verhandlungen der ständerätlichen Kommission ist folgendes festzustellen:

Nach den Verfassungsbestimmungen haben die eidgenössischen Räte, wenn Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung eingehen, sich darüber schlüssig zu werden, ob sie mit dem Begehren einverstanden sind oder nicht. Stimmen sie zu, so haben sie die angebehrte Teilrevision der Verfassung auszuarbeiten und sie dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Lehnen die eidgenössischen Räte das Begehren ab, so ist die Partialrevision vom Bundesrat dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger die Initiative befürwortet, so ist die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

Die Initiative zielt auf einen angemessenen Lastenausgleich zwischen den privaten und den öffentlichen Unternehmungen ab und sie begrenzt die Besteuerung auf die rechtlich selbständigen und unselbständigen industriellen und gewerblichen Betriebe, sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden, welche nicht Kranken-, Versorgungs- oder Bildungsanstalten sind und nicht vorwiegend soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen. Demnach kommen als Steuerobjekte praktisch nur die Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, die Schlachthöfe, die Verkehrs- und Versicherungsanstalten sowie die Bankinstitute der Kantone und Gemeinden in Betracht.

Die organische Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft hat nicht nur weitgehend zu einem Gleichgewicht zwischen dem staatlichen und privaten Sektor wirtschaftlicher Betätigung, sondern auch zu einer entsprechenden Teilung der Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden geführt. Während den Gemeinden in erster Linie die sich auf das kommunale Gebiet beschränkenden industriellen und gewerblichen Unternehmungen unterstehen, wie Wasser- und Gaswerke, lokale Elektrizitätswerke, Schlachthöfe; ferner lokale Verkehrsbetriebe, wie Strassenbahnen, Autobus- und Trolleybusbetriebe und lokale Sparkassen, betätigen sich die Kantone und der Bund vornehmlich auf den über lokale Grenzen hinausgreifenden Gebieten des Bank-, Versicherungs- und Verkehrswesens und der

regionalen und gesamtschweizerischen Elektrizitätswirtschaft.

Im Zusammenhang mit dem in Prüfung stehenden Volksbegehren interessieren uns namentlich die kommunalen und kantonalen Betriebe, die entweder als reine Verwaltungsabteilungen geführt werden oder als selbständige öffentliche Anstalten organisiert sind.

Die Hauptgebiete, auf denen sich die Kantone als Unternehmer betätigen, bilden das Bankwesen in der Form der Kantonalbanken und das Versicherungswesen in der Form der kantonalen Gebäude, Mobiliar- und Elementarschadenversicherungen. Für verschiedene Kantone sind es auch die Elektrizitätswerke und die Verkehrsbetriebe, wobei Industrie- und Verkehrsbetriebe in der Regel kommunal geführt werden.

Die Kantonalbanken stellen den bedeutendsten Teil der erwerbswirtschaftlichen Institute der Kantone dar, indem sie gemäss Bericht des Bundesrates im Jahre 1948 über 524 Millionen Franken Dotationskapitalien und über 267 Millionen Franken offene Reserven verfügten und 13 Millionen Franken als Gewinnanteil an die Staatskassen der Kantone abliefern. Industrielle Betriebe werden in 7 Kantonen unterhalten, welche im Jahre 1948 über 87 Millionen Franken Dotationskapitalien mit 56 Millionen Franken Reserven verfügten und 9 Millionen Franken Gewinnanteile an die Staatskassen abliefern, wobei die Verkehrsbetriebe von Basel-Stadt, die Rheinhafenanlagen des Kantons Basel-Land und die kantonalen Strassenbahnen Schaffhausen keine Gewinne abliefern konnten.

Die kantonalen Brandversicherungsanstalten und die kantonalen Elementarschadenversicherungen verfügen über keine Dotationskapitalien und sie liefern auch keine Betriebsüberschüsse an die Kantone ab. Sie sind froh, wenn sie sich selbst erhalten können, und die meisten Anstalten könnten ohne Rückversicherung überhaupt nicht ihren Verpflichtungen nachkommen.

Bei den Gemeinden bilden die wichtigsten öffentlichen Unternehmungen die industriellen Betriebe der Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke. Die Dotationskapitalien der industriellen Betriebe der 40 von der Finanzstatistik erfassten Gemeinden betragen Ende 1948 477 Millionen Franken und die offenen Reserven 75 Millionen Franken. Diese Werke lieferten 46 Millionen Franken an die Gemeindekassen ab, woran die Elektrizitätswerke mit mehr als 40 Millionen Franken beteiligt sind. Auch die Gaswerke lieferten vor dem Zweiten Weltkrieg namhafte Summen an die Gemeindekassen ab, jedoch vermochten kriegswirtschaftliche Verhältnisse die Lage zu ändern, und es hatten im Jahre 1948 6 Städte zusammen über 3 Millionen Franken Verluste zu tragen, während an 8 Gemeinden nur 434 000 Franken abgeliefert werden konnten.

Bei den Verkehrsbetrieben waren im Jahre 1948 70 Millionen Franken Dotationskapitalien investiert, die offenen Reserven betragen 12 Millionen Franken, wogegen die Ablieferung an die Gemeindekassen von 134 000 Franken sehr gering war. Erfahrungsgemäss sind die Verkehrsbetriebe auch keine Renditenbetriebe und es müssen in der Regel die Defizite von den Gemeindekassen übernommen werden.

Die Schlachthofbetriebe sind im gleichen Sinne zu beurteilen wie die Verkehrsbetriebe. Bei einem Dotationskapital von 15 Millionen Franken und offenen Reserven von 4 Millionen Franken konnten im Jahre 1948 nur zwei Gemeinden Zahlungen an die Gemeindekasse leisten; in andern Fällen mussten die Gemeindekassen Defizite tragen helfen. Eine Gewinnbeteiligung der Gemeinden an einem Schlachthofbetrieb ist übrigens nach der Bundesverordnung betreffend das Schlachten, die Fleischschau und den Verkehr mit Fleisch und Fleischwaren vom 29. Januar 1909 verboten. Art. 10, Abs. 2, dieser Verordnung bestimmt: „Die Schlachthaus- und Fleischschaugebühren sollen den Gemeinden keine Nettoeinnahmen abwerfen und nur zur Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals und zur Bestreitung der Beamtenbesoldungen und sonstigen Betriebskosten dienen.“ Also, wenn schon Zahlungen an Gemeindekassen aus Schlachthofbetrieben geleistet worden sind, so erfolgten diese zu Unrecht, und wenn einem Schlachthofbetrieb eine Gewinnwirtschaft nach Bundesrecht verweigert wird, dann wird man einen solchen öffentlichen Betrieb vernünftigerweise gewiss nicht zu einer Bundessteuer verpflichten können.

Die kommunalen Banken spielen im Zusammenhang mit der vorliegenden Steuerfrage eine untergeordnete Rolle, indem von den beurteilten 40 Gemeinden nur 3 eine Bank besitzen, welche im Jahre 1948 174 000 Franken an die Gemeindekassen abliefern.

Der Ursprung des Begehrens eines Lastenausgleiches zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen ist in der Tatsache zu suchen, dass nach dem geltenden Steuerrecht des Bundes, der Kantone und Gemeinden die öffentlichen Unternehmungen weitgehende steuerliche Privilegien geniessen. Die öffentlichen Unternehmungen hatten allerdings schon bisher Beiträge an die Aufwendungen des Bundes zu leisten, und zwar in Form der Warenumsatz-, der Luxus- und der eidgenössischen Stempelsteuern. Die Ansichten über das Bundessteuerrecht gingen schon bei der Beratung über die erste eidgenössische Kriegssteuer von 1915 auseinander. Man erblickte das Kriterium für die Steuerfreiheit in der Verfolgung eines öffentlichen Zweckes einerseits und in der Form, in welche die Betriebe gekleidet sind. Auf der andern Seite wurde der Besteuerung der öffentlichen Betriebe das Wort gesprochen, sofern die Kantone und Gemeinden in der kommerziellen Form von Aktiengesellschaften Geschäfte betreiben. Schliesslich ist an der Steuerfreiheit dieser Betriebe festgehalten worden. Die Steuerbefreiung erstreckt sich auch auf alle unselbständigen Anstalten und Betriebe der Kantone. Die Gemeinden, einschliesslich der unselbständigen Gemeindebetriebe, sowie die rechtlich verselbständigten Betriebe und Anstalten der Kantone und Gemeinden dagegen sind lediglich von der Wehrsteuer auf dem Einkommen vollständig befreit, von der Ergänzungssteuer auf dem Vermögen jedoch nur soweit, als ihr Vermögen öffentlichen Zwecken dient.

Es ist also festzustellen, dass der Grundsatz der Steuerfreiheit kantonalen und kommunalen Unternehmungen im Bundesrecht praktisch volle Geltung besitzt, wogegen sie sich im kantonalen Steuerrecht

nur in einer Minderzahl von Kantonen zu erhalten vermochte. Dagegen ist gleichzeitig festzustellen, dass die öffentlichen Unternehmungen des Bundes in ähnlichem Umfange von den kantonalen Steuern befreit sind wie die öffentlichen Unternehmungen der Kantone und der Gemeinden von den Steuern, die der Bund vom Einkommen und vom Vermögen erhebt. Es ist verständlich, dass schon daraus abgeleitet wird, es wäre ungerecht, wenn der Bund, der auf dem Wege der Gesetzgebung seine Unternehmungen vor der Belastung mit kantonalen und kommunalen Steuern bewahrt hat, nicht weiterhin Gegenrecht halten, sondern die bisherige Begünstigung der kantonalen und kommunalen Anstalten bei den Bundessteuern aufgeben wollte.

Allerdings fehlt im interkantonalen Verhältnis eine diesbezügliche Rücksichtnahme. Jeder Kanton unterwirft ausserkantonale öffentliche Unternehmungen, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, seinen Staats- und Gemeindesteuern, soweit der Besteuerung nicht das Verbot der Doppelbesteuerung entgegensteht.

Die Initianten des vorliegenden Postulates vertreten die Auffassung, die steuerliche Privilegierung der öffentlichen Unternehmungen beeinträchtigt die Konkurrenzfähigkeit der Privatwirtschaft. Eine Beitragsleistung an die Kosten der Landesverteidigung sei gerechtfertigt, weil diese Betriebe aus der schweizerischen Landesverteidigung Nutzen gezogen hätten. Diese Begründung für den verlangten Lastenausgleich kann aber nur in dem Falle anerkannt werden, sofern die öffentlichen Betriebe gegenüber den privaten Unternehmungen in Konkurrenz treten. Es ist aber festzustellen, dass die öffentlichen Betriebe, die in direktem marktwirtschaftlichem Wettbewerb mit der Privatwirtschaft stehen, in der Regel nur relativ bescheidene Zweige der Betätigung der öffentlichen Hand darstellen. Den kantonalen und kommunalen Banken werden vielfach wirtschaftspolitische Aufgaben und betriebsfremde Lasten überbunden, unter gesetzlicher Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit, die den Vorteil der bestehenden steuerlichen Privilegierung durch den Bund und die Kantone mehr als ausgleichen. Die hauptsächlichsten Betriebe der öffentlichen Hand aber, wie Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, Verkehrsbetriebe und Brandversicherungsanstalten, bringen wohl Leistungen auf den Markt, derselbe ist aber dem privaten Unternehmer, wegen des rechtlichen oder faktischen Monopols der öffentlichen Hand, verschlossen. Es kann also das Begehren für einen Lastenausgleich für diese öffentlichen Betriebe keine genügende sachliche Begründung finden. Der Einwand, es hätten die öffentlichen Betriebe der Kantone und der Gemeinden in den Kriegsjahren vom Schutze des Bundes Vorteile gehabt, ist nur bedingt anzuerkennen, indem eben die öffentlichen Betriebe weitgehend geholfen haben, die Voraussetzungen für die praktische Durchführung der Landesverteidigung zu schaffen. Die Initianten werfen den öffentlichen Unternehmungen auch vor, dass sie ihre Überschüsse nicht zu Ablieferungen an die Gemeinwesen, von denen sie abhängen und denen sie dienen, verwenden, sondern zu Abschreibungen und Rückstellungen vorsehen. Dies betrifft auf kantonalem Gebiete die Verkehrsbetriebe, die Brandversicherungsanstalten und die

Elementarschadenversicherungen, auf kommunalem Gebiete betrifft es in der Hauptsache die Schlachthöfe, die Verkehrsbetriebe und die Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, also alles öffentliche Betriebe, welche mit der Privatwirtschaft aus den genannten Gründen nicht im Wettstreit stehen. Die meisten dieser öffentlichen Betriebe werden in ihrer Gebühren- und Tarifgestaltung weitgehend nach den Bedürfnissen ihres vorgezeichneten Tätigkeitsgebietes ausgerichtet und, soweit sie nicht schon zur Verbesserung der Staats- oder Gemeindefinanzen herangezogen werden können, müssten diese Betriebe bei einer neuen Bundessteuerleistung ihre Einnahmen durch Erhöhung ihrer Gebühren und Tarife vermehren. Diese Tatsache, dass viele öffentliche Werke infolge einer ihnen überbundenen Bundessteuer zur Schmälerung ihrer Leistungen an die Kantone oder an die Gemeinden gezwungen würden oder sogar noch, um die Bundessteuer bezahlen zu können, ihre Gebühren oder Tarife erhöhen müssten, wäre wirklich paradox.

Die in den kantonalen und kommunalen Unternehmungen investierten Mittel, welche der Besteuerungspflicht unterstellt werden könnten, belaufen sich laut bundesrätlichem Bericht auf rund 2 Milliarden Franken. Bei einer Proportionalsteuer von zum Beispiel 1‰ ergäbe dieses Kapital einen Jahresertrag von 2 Millionen Franken Steuern. Das Einkommen, das auf Grund von Schätzungen mit einem steuerbaren Reingewinn von zirka 100 Millionen Franken ausgewiesen werden kann, würde, mit einer Proportionalabgabe von zum Beispiel 5% belastet, etwa 5 Millionen Franken ergeben.

Steuerpolitisch gesehen, wäre es nur möglich, im Rahmen einer direkten Bundessteuer das Einkommen und Vermögen der öffentlichen Betriebe zu besteuern und gemäss dem Wortlaut der Initiative mit dem Zwecke der Mittelbeschaffung zur Deckung der Aufwendungen für die Landesverteidigung. Man will mit dieser Zweckbestimmung jedenfalls den Eindruck erwecken, diese Steuer würde wieder einmal hinfällig, was aber mit Rücksicht auf die bestehenden Mobilisationskosten und die neu angekündigten grossen Militärauslagen kaum erwartet werden kann. Es bedürfte für diese neue Steuerquelle, wie der Bundesrat in seinem Bericht ausführt, einer neuen Verfassungsgrundlage, deren Schaffung aber als nicht opportun zu betrachten sei.

Da die meisten öffentlichen Werke nicht von einer selbständigen juristischen Person getragen werden, sondern Verwaltungsabteilungen der Gemeinwesen darstellen, stösst eine Besteuerung auf ganz besondere Schwierigkeiten. Der Bundesrat erwähnt mit gutem Recht, dass eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund das bundesstaatliche Verhältnis stark berühre, indem dadurch die kantonale Souveränität und die Gemeindeautonomie weitgehend in Frage gestellt würden. Die Eigenstaatlichkeit der Kantone im Verband der Schweizerischen Eidgenossenschaft, so erklärt der Bundesrat weiter, ist nach überliefertem Recht und nach historischen und politischen Gegebenheiten anerkannt, und obwohl eine gegenseitige Besteuerung von Kantonen und Bund bundesrechtlich bejaht worden ist, so liegt doch im gegenwärtigen Rechtszustand das Gebot der gegenseitigen Rücksicht-

nahme bei der Steuererhebung. Eine Änderung des heutigen Zustandes müsste in einem Zeitpunkt überprüft werden, den wir uns nicht herbeiwünschen; das wäre jener zu befürchtende Zeitpunkt, da eine unerwartete Ausdehnung der öffentlichen gewerblichen und industriellen Tätigkeit eintreten und womit der Rückgang der Privatwirtschaft erzwungen würde.

Die Gemeindeautonomie würde durch eine Besteuerung der gemeindeeigenen öffentlichen Betriebe sehr stark in Mitleidenschaft gezogen. Die Gemeindeautonomie ist ohne finanzielle Selbstverwaltung nicht denkbar. Ohne eigene Mittel können die Gemeinden in dem ihnen überlassenen Aufgabenkreis keine selbständige Tätigkeit entfalten. Es sind den Gemeinden bei der Beschaffung der Mittel sehr enge Grenzen gesetzt, weshalb gerade die grösseren städtischen Gemeinden sich weit mehr als Kantone und Bund genötigt gesehen haben, neue laufende Einnahmen aus den Erträgen öffentlicher Unternehmungen zu beschaffen. Nur dadurch konnten diese Gemeinden den bis dahin immer grösser werdenden kulturellen und sozialen Aufgaben gerecht werden. Die Gemeinden würden durch die Besteuerung der öffentlichen Betriebe am stärksten belastet, und sie hätten die grösste Mühe, die entstehenden Einnahmefälle, respektive die vermehrten Ausgaben, wieder wettzumachen. Eine solche neue Bundessteuer der öffentlichen Betriebe führte überdies zu einer umfassenden finanziellen Kontrolle der kommunalen Haushaltungen durch den Bund, womit die Gemeindeautonomie an der Wurzel zerstört würde. Die Finanzierung der öffentlichen Betriebe, die Gebühren- und Tarifgestaltung derselben würden weitgehend von der Bundessteuerpflicht abhängig, und die Kontrolle der Bundessteuerorgane in den Kantonen und Gemeinden würde neues Aufstehen feiern.

Der Bundesrat kommt in den Schlussfolgerungen seines ausführlichen Berichtes zur Auffassung, dass die vorgeschlagene Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen einer gründlichen Prüfung nicht standzuhalten vermag. Mit Rücksicht auf die beträchtlichen technischen Schwierigkeiten würde diese Steuer dem Bund keine ergiebige Einnahmenquelle erschliessen, und überdies müsste eine solche Besteuerung staatspolitische Bedenken auslösen.

Unsere einstimmige Kommission schliesst sich aus allen genannten Erwägungen dem Bundesrat an, Ihnen zu empfehlen, das Volksbegehren abzulehnen, den vorliegenden Bundesbeschluss in globo zu genehmigen und denselben dem Volk mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.
(Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.)

Artikelweise Beratung. — *Discussion des articles.*

Keine Diskussion. — *Pas de discussion.*

Gesamtabstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschlusses 30 Stimmen
Dagegen 1 Stimme

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Vormittagssitzung vom 5. Oktober 1950.

Séance du 5 octobre 1950, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. Haefelin.

5825. Alters- und Hinterlassenenversicherung. Überschüsse der Lohn- und Verdienstersatzordnung. Assurance-vieillesse et survivants. Excédents de recettes des fonds centraux de compensation.

Siehe Seite 99 hiervor. — Voir page 99 ci-devant.

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1950.
Décision du Conseil national du 4 octobre 1950.

Differenzen. — *Divergences.*

Art. 2.

Antrag der Kommission.

Abs. 1, lit. a. 6 Millionen Franken den Kantonen;

Abs. 2. Der Bundesrat ist ermächtigt, die in Abs. 1 festgesetzten Beiträge nach Bedarf angemessen zu erhöhen. Die gesamten jährlichen Zuwendungen dürfen jedoch 10 Millionen Franken nicht übersteigen.

Proposition de la commission.

Al. 1, lit. a. 6 millions de francs aux cantons;

2^e al. Le Conseil fédéral est autorisé à augmenter de manière adéquate, selon les besoins, les subventions fixées au 1^{er} alinéa. La somme des subventions annuelles ne dépassera toutefois pas 10 millions de francs.

Klöti, Berichterstatter: Es besteht eine einzige Differenz bei Art. 2, Abs. 1 und 2. Wie Sie aus der synoptischen Darstellung ersehen, hat unser Rat gemäss Antrag des Bundesrates beschlossen, dass der Bund den Kantonen jährlich 5 Millionen Franken zuwendet, der Stiftung „Für das Alter“ 2 Millionen Franken und der Stiftung „Für die Jugend“ 750 000 Franken. Das sind zusammen 7³/₄ Millionen Franken. Dann sollte gemäss Abs. 2 der Bundesrat die Kompetenz haben, diese Beiträge nach Bedarf zu erhöhen, aber nur bis zu einem Maximum der Gesamtleistung von 10 Millionen Franken. Unser Kollege, Herr Moeckli, hat damals den Antrag gestellt, man möchte die Zuweisung an die Kantone von 5 auf 6 Millionen Franken erhöhen, aber die Gesamtsumme von 10 Millionen Franken unverändert stehen lassen. Das hätte dann zur Folge gehabt, dass der Bundesrat nicht mehr über 2¹/₄ Millionen Franken, sondern nur über 1¹/₄ Millionen Franken hätte verfügen können. Der Antrag des Herrn Kollegen Moeckli ist in Minderheit geblieben. Der Nationalrat geht nun viel weiter als Herr Moeckli; er will die Leistungen an die Kantone von 5 auf 7 Millionen Franken erhöhen. Weil dann

Kosten der Landesverteidigung. Begutachtung des Volksbegehrens.

Dépenses pour la défense nationale. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	5850
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.10.1950
Date	
Data	
Seite	273-276
Page	
Pagina	
Ref. No	20 034 870

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.