

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

März — 1917 — Mars

Abonnemente: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.
Fr. 6. — für das übrige Postvereinsgebiet.
In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. — (plus la finance d'abonnement par la poste ou de remboursement).
Union postale frs. 6. —.
On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

**Sitzung vom 19. März 1917,
nachmittags 3 Uhr.**

*Séance du 19 mars 1917, à 3 heures
de relevée.*

Vorsitz: } Hr. Büeler (Schwyz).
Présidence: }

**739 Erhebung von Stempelabgaben.
Perception de droits de timbre.**

Anträge der Kommission des Nationalrates.
14. Februar 1917.

Bundesbeschluss
betreffend
**die Einfügung eines Art. 4^{bis}
und eines Art. 42, lit. g, in die Bundesverfassung
(Erhebung von Stempelabgaben).**

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates
vom 11. Dezember 1916:

in Anwendung der Art. 84, 85, Ziff. 14, 118
und 121 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874,

beschliesst:

I. In die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874
werden folgende Art. 41 bis und Art. 42, lit. g, auf-
genommen:

Art. 41 bis. Der Bund erhebt Stempelabgaben
von Wertpapieren, Wechseln und wechselähnlichen

Nationalrat. — Conseil National. 1917

Papieren, von Quittungen für Versicherungsprämien
und von Frachturkunden. Er ist befugt, auch von
andern Geschäftsurkunden des obligationenrecht-
lichen Verkehrs Stempelabgaben zu erheben. Von
dieser Befugnis sind ausgeschlossen die Urkunden
des Grundstückverkehrs und des Grundpfandver-
kehrs.

Urkunden, für welche der Bund im Rahmen
der vorstehenden Bestimmungen die Abgabepflicht
oder die Abgabefreiheit festsetzt, dürfen von den
Kantonen nicht mit Stempelabgaben oder Regi-
strierungsgebühren belastet werden.

Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein
Fünftel den Kantonen zu.

Die Bundesgesetzgebung wird die näheren Be-
stimmungen über die Erhebung der Stempelabgaben
festsetzen.

Art. 42.

g. aus dem Ertrage der Stempelabgaben.

Übergangsbestimmung.

Das auf Grund vorstehender Verfassungsbestim-
mungen zu erlassende Bundesgesetz kann in bezug
auf die Stempelabgaben von Wertpapieren auf den
15. Februar 1917 rückwirkend erklärt werden. Der
Bundesrat ist ermächtigt, sichernde Anordnungen
für die Erhebung der Stempelabgabe auf den Wert-
papieren zu treffen, die nach dem 15. Februar 1917,
aber vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes aus-
gegeben werden.

II. Dieser Bundesbeschluss ist der Abstimmung
der Stände und des Volkes zu unterbreiten.

III. Der Bundesrat ist mit dem Vollzuge be-
auftragt.

Propositions de la commission du Conseil national.
14 février 1917.

Arrêté fédéral

portant

adjonction d'un article 41^{bis} et d'un nouvel
alinéa sous litt. g à l'article 42 de la constitution
fédérale (perception de droits de timbre).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 11 décembre 1916;

En application des articles 84, 85, chiffre 14, 118 et 121 de la constitution fédérale du 29 mai 1874,

arrête:

I^o La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par un article 41 bis et un nouvel alinéa sous litt. g à l'article 42, dont la teneur suit:

Art. 41 bis. La Confédération perçoit des droits de timbre sur titres, effets de change et effets analogues, sur quittances de primes d'assurances et documents en usage dans les transports. Elle est aussi autorisée à percevoir des droits de timbre sur d'autres documents d'affaires concernant les transactions régies par le droit des obligations. Cette autorisation ne s'étend pas aux documents concernant les transactions immobilières et hypothécaires.

Les documents que la Confédération soumet au droit de timbre ou qu'elle en exempte dans les limites des présentes dispositions ne peuvent être frappés par les cantons de droits de timbre ou d'enregistrement.

Un cinquième du produit net des droits de timbre est versé aux cantons.

La législation fédérale arrêtera les dispositions sur la perception des droits de timbre.

Art. 42. g) par les produits des droits de timbre.

Dispositions transitoires.

La loi fédérale à édicter en exécution des présentes dispositions constitutionnelles pourra stipuler que les prescriptions relatives aux droits de timbre sur titres auront un effet rétroactif au 15 février 1917. Le Conseil fédéral est autorisé à prendre les dispositions nécessaires pour assurer le paiement des droits de timbre sur les titres émis après le 15 février 1917, mais avant l'entrée en vigueur de la loi.

II^o Le présent arrêté sera soumis à la votation du peuple et des Etats.

III^o Le Conseil fédéral est chargé des mesures d'exécution.

Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Von den Massnahmen, die seit Ausbruch des Krieges durch die schweizerischen Behörden und vorab durch den Bundesrat zu treffen waren, stehen wohl an erster Stelle und namentlich auch in der öffentlichen Diskussion der militärische Schutz unserer Grenze, die Aufrechterhaltung der Erwerbsmöglichkeit und die Fürsorge für die Volksernährung. Nicht mindere Bedeutung kommt aber der rechtzeitigen Neuorientierung der finanziellen Grundlagen unseres Staatswesens zu. Auf diesem Gebiete sind Schwierigkeiten entstanden in einem Umfange, wie sie uns vor dem Kriege als unüberwindlich erschienen wären. Auch hier haben wir umlernen müssen, und wir haben uns mit der Sachlage, wenn auch nicht abgefunden, so doch vertraut gemacht.

Es wird sich auch hier empfehlen, die finanzielle Lage des Bundes mit einem gewissen Pessimismus zu betrachten, um so mehr als wir heute das Ende noch nicht absehen können und je nach der Dauer des mörderischen Völkerringens, das unser Land umtobt, wir mit einer gewaltigen Vermehrung der Ausgaben zu rechnen haben. Dann werden wir die Verhältnisse aber mit einem entschlossenen Optimismus zu betrachten haben, um den auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft drohenden Gefahren entgegenzutreten, in der Ueberzeugung, dass wir bei uns selbst die Mittel und Quellen finden zur Wiederherstellung einer sicheren Finanzgrundlage. Wir dürfen darauf hinweisen, dass wir mit Ausnahme der amerikanischen Anleihe, welche zum Teil zurückbezahlt ist, unsere Anleihen seit Ausbruch des Krieges im Lande selbst aufbrachten. Dabei müssen wir aber die Zuversicht haben können, dass Bundesrat, Räte und Volk sich zusammenfinden, um in einigem Vorgehen sich die Mittel zu beschaffen, deren wir bedürfen, dass jeder sich dem Ganzen unterordnet und nicht auf seiner Meinung beharrt, so dass nicht in jahrelanger Erörterung die kostbare Zeit vergeht und die Lösung Aufschub erleidet. Wir hoffen, dass nach reiflicher Erwägung der besonderen Faktoren wir uns finden, und dass es nicht noch einer weiteren Verschlimmerung der Verhältnisse bedarf, um uns zusammenzubringen.

Es liegt ein Grund zur Zuversicht darin, dass noch weite Gebiete unserer Wirtschaftsorganisation brach liegen, die zur Leistung herangezogen werden können. Die Frage wird sein, ob wir uns auf das Vorgehen einigen können im Gedanken, dass die finanzielle Unabhängigkeit eine Vorbedingung ist für die politische Selbständigkeit eines Landes. Derjenige Staat, der bei dem endlich einmal eintretenden Friedensschluss die finanziellen Verhältnisse geordnet hat, wird auch am besten die sofortigen Massnahmen treffen können, um sich der aus dem Gewirr der Kriegszeit neu entwickelten Situation anzupassen und ohne weiteren Stillstand das Rädergetriebe seiner Verwaltung und Volkswirtschaft in Bewegung zu setzen. Nur der finanziell sicher fundierte Staat kann die sich immer vermehrenden Verpflichtungen erfüllen, die ihm die Fürsorge auf sozialem Gebiete, die Aufwendung für sein Personal und die Förderung von Handel, Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft, für das Bildungswesen, für

Kunst und Wissenschaft auferlegt. Dort wartet uns nach dem Kriege eine gewaltige Aufgabe, und wenn wir auch die zuversichtliche Hoffnung hegen, dass uns die göttliche Vorsehung auch fürderhin davor bewahrt, dass unser Boden bis zum Ende des Krieges von den Schrecken des eigentlichen Kampfes berührt wird, und dass uns die den Kriegführenden zufallende Fürsorge für Hunderte und Tausende von Invaliden, Witwen und Waisen erspart bleibt, so werden wohl auf dem Gebiete der Volkswirtschaft und der Gesundheitspflege Unzählige von Opfern der Hilfe bedürfen und werden Wunden zu heilen sein, die die Kriegszeit geschlagen.

Ein Blick auf unsere Finanzlage gibt folgendes Bild. Auf den 10. März festgesetzt, belaufen sich die Mobilisationskosten auf den Betrag von 552 Millionen Franken. Bis zu diesem Zeitpunkt sind uns eingegangen an eidgenössischer Kriegssteuer 65,471,600 Franken, an freiwilliger Kriegssteuer 282,400 Franken, an Kriegsgewinnsteuer 1,522,000 Franken, zusammen 67,276,000 Franken. Es verbleiben somit 484,910,900 Franken zu decken. Wir haben hiefür die Mittel aufgebracht durch Anleihen. Ein erstes Mobilisationsanleihen von 1914, das bereits nun durch die Ausgabe des sechsten Mobilisationsanleihe zurückbezahlt wurde. Dieses Anleihen betrug 30 Millionen Franken. Sodann ein Mobilisationsanleihen von 50 Millionen Franken, rückzahlbar am 1. September 1919 und dann das nordamerikanische, ursprünglich 15 Millionen Dollars betragende Anleihen, wovon die erste Serie von fünf Millionen Dollars bereits zurückbezahlt ist. Es darf wohl erwähnt werden, dass bei diesem amerikanischen Anleihen der Zinsfuß nicht ganz 4 Proz. erreicht. Es kommt dies daher, dass der Dollar bei der Ausgabe des Anleihe auf 5.48 stand, während er nach und nach bis zur Rückzahlung auf 5.10 herunterging. Dann haben wir vier Mobilisationsanleihen von je 100 Millionen. Diese Anleihen machen alle zusammen 504,800,000 Franken aus. Ihr Verfall fällt in die Zeit von 1918 bis 1926. Ich will bei diesem Anlass erwähnen, dass daneben noch durch die Vermittlung der Nationalbank Reskriptionen bei ihr selbst diskontiert wurden im Betrage von 200 Millionen, denen gegenüberstehen Aktiven der Verwaltung der Ein- und Verkaufsorganisation für die Versorgung der Zivilbevölkerung mit Lebensmitteln, die im ganzen 228 Millionen ausmachen. Es darf wohl gesagt werden, dass der Betrag der Reskriptionen oder der Betrag der schwebenden Schuld durch diese Aktiven ausgeglichen wird.

Dieser Weg der Geldbeschaffung, die vorerstige Diskontierung von Reskripten bei der Nationalbank, hat es dem Bundesrat möglich gemacht, je weilen denjenigen Zeitpunkt zu bestimmen, der für die Ausgabe einer Anleihe als der günstigste bezeichnet werden durfte, und wir können feststellen, dass der Bundesrat und namentlich der Vorsteher des Finanzdepartementes mit grosser Umsicht und in äusserst geschickter Weise jeweils diesen Zeitpunkt ausgewählt hat.

Es ist nun für die Bundesfinanzen in erster Linie die Bestreitung von Amortisation und Verzinsung dieser Anleihen aufzubringen. Dazu kommen die Rückschläge der Verwaltungs- und der Kapitalrechnung von 1914, 1915, 1916, und wir

werden auch sagen müssen 1917. Die Rückschläge der beiden ersten Jahre sind bekannt. Sie betragen für 1914 23 Millionen und für 1915 21 Millionen; für das Jahr 1916 wird die Staatsrechnung des letzten Jahres uns die Zahl zu nennen haben. Für das Jahr 1917 werden wir ebenfalls mit einem Rückgang rechnen müssen. Die beste Lösung der Abtragung der Anleihen ist zweifellos die sofortige direkte Rückzahlung, wie sie Kriegssteuer und auch die Kriegsgewinnsteuer ermöglichen. Es wird uns aber eine gewaltige Summe für die Verzinsung und Amortisation bleiben, und es muss dafür gesorgt werden, dass dafür die Mittel ohne Zögern beschafft werden. Zins und Amortisation werden für die Anleihen wohl auf 6 Proz. festzusetzen sein. Mit einer Berechnung des Zinses von 5 Proz., wie wir die Anleihen taxieren müssen, betragen Zins und Amortisation bei Feststellung einer einheitlichen Jahresquote 6 Proz. in der Voraussicht, dass das Anleihen in 36 bis 37 Jahren amortisiert wird. Sie werden mit mir einverstanden sein, dass es sich nicht nur darum handelt, die Anleihen zu verzinsen, sondern auch darum, Fürsorge zu treffen, dass die Amortisation ebenfalls ermöglicht werden kann. Wenn auch die Anleihen erst in späteren Jahren, wie ich erwähnt habe, bis im Jahre 1926, verfallen, so wird doch eine vorsorgliche Finanzverwaltung dafür sorgen müssen, dass die nötigen Mittel vorhanden sind für die Amortisation, und wenn auch die Titel nicht mit einem eigentlichen Tilgungsplan versehen wurden, gleichwohl, wie wir es in andern Fällen getan haben, die Amortisation durch die Staatsverwaltung sofort vorzubereiten.

Es ist also in Betracht zu ziehen, dass Amortisation und Verzinsung im Jahr auf wenigstens 30 Millionen zu veranschlagen sind, und ich halte neuerdings daran fest, dass wir nicht am Ende der Kriegsausgaben stehen und wir nicht wissen, wie hoch sich dieselben endgültig belaufen werden.

Bei der Neuorientierung unserer Finanzwirtschaft haben wir weiter in Rechnung zu stellen, dass künftig den Zolleinnahmen nicht mehr eine so dominierende Stellung im Voranschlag einzuräumen ist wie bisher. Wie nach dem Kriege die Handelsverträge und die sich daraus ergebenden Zolleinnahmen aussehen werden, vermag noch niemand zu prophezeien, wenigstens nicht mit der Voraussicht, dass er recht erhalten wird. Wenn sie auch hier und dort durch die Verhältnisse uns aufgezwungene Zollerhöhungen bringen, so werden wir vor allem doch dafür Sorge zu tragen haben, dass nicht die Artikel des täglichen Lebensbedarfes Belastungen erfahren, die eine Verteuerung der Lebensmittel mit sich bringen müssten. Dazu muss für eine gewisse Elastizität gesorgt werden, die uns gestattet, Änderungen in der Zollpolitik unserer Mitkontrahenten Rechnung zu tragen und uns denselben anzupassen, d. h. wir müssen bei der Schaffung von neuen Finanzquellen auch hiefür Raum haben.

Der Bundesrat hat uns in der letzten Sitzung durch den Vorsteher des Finanzdepartementes ein Finanzprogramm vorgelegt, und er hat es in der vor kurzem erschienenen Botschaft über die Heranziehung des Tabaks zur Mehrung unserer Einnahmen entwickelt. Heute liegt uns vor die Schaffung der verfassungsmässigen Grundlage für den ersten Punkt des Programms, die Einführung

von Stempelabgaben, oder wie die Botschaft sagt, von Verkehrssteuern.

Ich habe mir die Beschränkung aufzuerlegen, hier nur über diese Frage zu sprechen. Ihre Kommission zollt dem Bundesrate und dem Vorsteher des Finanzdepartementes, dem die Vorbereitung zufiel, gerne die Anerkennung, dass er keine Zeit verlor, die Frage ihrer Entledigung entgegenzuführen. Mit ihm ist sie der Ansicht, die wenig umstrittene Frage der Stempelabgabe vorab und für sich zu erledigen, um so die zu schaffenden Einnahmen so rasch als möglich der Bundeskasse zuzuführen. Vorauszusehen ist, dass die Erledigung der übrigen Punkte des Programms eine längere Frist in Anspruch nehmen wird. Auch ist jeweilen für die Verfassungsvorlage und die gesetzlichen Bestimmungen dem Volke Gelegenheit zu verschaffen, sich über diese einzeln auszusprechen. Ein Zusammenspannen wird der Annahme der einzelnen Punkte nicht förderlich sein und dürfte der Erledigung der Finanzfragen, die so dringlich ist, Schwierigkeiten bereiten.

Die Kommission legt Ihnen ihren Antrag für den zu schaffenden Verfassungsartikel vor, etwas abweichend von der Redaktion des Bundesrates, materiell wenig verändert. Ich habe mit Befriedigung vernommen, dass der Bundesrat dem Antrag der Kommission zustimmt und ihn annimmt. Ihre Kommission glaubt, dass ihre Fassung die Frage präziser umschreibt.

In der Botschaft sagt der Bundesrat, dass es sich eigentlich um die Einführung von Verkehrssteuern handle. Es ist klar, dass der Ausdruck Stempelabgabe sich mehr auf die Art der Anwendung bezieht. Nicht ganz einverstanden sind wir, dass es sich sozusagen immer nur um die Besteuerung eines entstehenden Gewinnes handle, da doch zugegeben werden muss, dass es dabei oft Geschäfte geben kann, die für keinen Teil einen Gewinn bringen. Wir sind vielmehr der Meinung, dass die Berechtigung der Steuer darin liegen wird, dass in all den in Frage kommenden Handlungen die Beteiligten den Schutz des Staates und der gesetzlichen Ordnung in Anspruch nehmen und geniessen, und aus diesen Gründen eine berechtigte Steuer zu bezahlen haben.

Es ergibt sich aus der Zusammenstellung in der Botschaft, dass in bezug auf die Steuereinnahmen, soweit sie Verkehrssteuern heissen, unser Land eigentlich an letzter Stelle unter seinen Nachbarn steht. Während Frankreich auf den Kopf der Bevölkerung Fr. 20.30 bezieht, betrug in der Schweiz mit Einrechnung der Handänderungsgebühr die Steuer nur Fr. 2.60 auf den Kopf. Wenn man der Meinung wäre, dass ein eingehender Ausbau der Steuerorganisation als ein Zeugnis grosser wirtschaftlicher Entwicklung angesehen werden soll, würde sich aus dieser Gegenüberstellung eine Rückständigkeit für uns ablesen lassen.

Ich meine, es ist erfreulich, dass wir das Feld brach finden, und wir können mit Befriedigung darauf hinweisen, dass eine recht ergiebige Finanzquelle sich erschliesst. Wenn die Räte und das zur Abstimmung über den Verfassungsartikel berufene Volk sich über Tragweite und Wirkung Rechenschaft geben sollen, und namentlich auch, um eine richtige Einschätzung der zu erwartenden Einnah-

men zu ermöglichen, musste wohl die Grundlage hierzu geschaffen werden durch vorläufige Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes. Dabei musste ja auch abgewogen werden, wie weit und wo der Verkehr belastet werden durfte, ohne eine Hemmung seiner Entwicklung herbeizuführen.

Dieser Entwurf liegt der Botschaft bei und stützt sich auf Gutachten der Schweizerischen Nationalbank, des Herrn Prof. Landmann, des Herrn Dr. Jöhr, Generaldirektor der Nationalbank, und im weitern auf die erste Durchsicht durch eine Expertenkommission. Herr Bundesrat Motta hat der Kommission mitgeteilt, dass er beabsichtige, sofort nach Erledigung des Verfassungsartikels den Entwurf nochmals einer grösseren Expertenkommission zu unterbreiten, um dann nachher ihn durch den Bundesrat fertigzustellen und den Räten einreichen zu können. Ich meine, es kann sich für heute hier nicht um eine Beratung des Gesetzesentwurfes handeln. Auch die Kommission hat von einer Beratung desselben Umgang genommen und sich darauf beschränkt, nur so weit über die einzelnen Punkte zu sprechen, als sie in direkter Beziehung zur Fassung des Verfassungsartikels stehen, und ich gestatte mir namens der Kommission, Ihnen, Herr Präsident, geehrte Herren, zu empfehlen, sich die nämliche Einschränkung aufzuerlegen.

Es lagen der Kommission eine Reihe von Eingaben vor. Sie hat dieselben zurückgelegt, da sie sich mit einer Ausnahme auf den Gesetzesentwurf und nicht auf den Verfassungsartikel bezogen. Die Eingaben kamen von der Chambre de commerce in Genf, von der Zürcher Handelskammer, von der Vereinigung schweizerischer Lebensversicherungsgesellschaften, von der Vereinigung des schweizerischen Bankgewerbes und vom Verband der Kantonalbanken. Von diesen Eingaben bezieht sich einzig diejenige der Zürcher Handelskammer auf den Verfassungsartikel und ist also hier zu erwähnen. Sie stellt dem Entwurf des Bundesrates einen solchen neuen Verfassungsartikels entgegen, in dem mit einem Schlag die ganze Finanzangelegenheit geordnet wird. Dieser Entwurf setzt ohne weiteres fest, dass die Einnahmen des Bundes bestehen sollen aus dem Ertrag des Bundesvermögens, der Zölle, der Bundesbetriebe, der Militärpflichtersatzsteuer, der Gebühren und der Verbrauchs- und Verkehrssteuern. Die Besteuerung des Immobilienverkehrs, des Erbanges und des Salzes, sowie die Erhebung direkter Steuern auf Einkommen und Vermögen bleibt den Kantonen vorbehalten. Ausnahmsweise kann aber der Bund zur Deckung von Mobilisations- und Kriegskosten auch direkte Einkommens- und Vermögenssteuern erheben. Der Bund kann die Kantone am Ertrage einzelner Steuern beteiligen. Das Nähere bestimmt die Bundesgesetzgebung.

Ihre Kommission ist der Meinung, dass ein solcher Verfassungsartikel wohl keine Aussicht auf Annahme hätte, weder in den Räten, noch draussen im Volke. Er umfasst mit einemmal alles dasjenige, wofür wir besondere Verfassungsbestimmungen und Gesetze vorsehen. Die Zürcher Handelskammer geht in ihrer Eingabe recht scharf gegen den Verfassungsartikel des Bundesrates vor. Sie sagt: «Die durch die bundesrätliche Vorlage vorgesehene

verfassungsrechtliche Lösung ist unbefriedigend. Formell und materiell. Sie ist formell ein Flickwerk.» Ihre Kommission ist auch der Meinung, dass es ein einfacheres und radikaleres Vorgehen wäre, einfach einen Artikel aufzunehmen, wie ihn die Zürcher Handelskammer aufnahm. Aber Sie werden mit uns einverstanden sein, dass ein solch summarisches Verfahren nicht denkbar ist, und deshalb bleibt die Kommission bestehen bei dem Entwurf, wie er durch den Bundesrat vorgesehen wurde.

Ich habe bereits angeführt, dass es notwendig ist, wenn man auf eine Rechnung kommen, wenn man den endgültigen Ertrag der einzuführenden Steuern kennen will, dass ein Gesetzesentwurf ausgearbeitet wird, auf dessen Grundlage die Ausrechnung erfolgen kann.

Dieser Entwurf liegt Ihnen vor. Immerhin möchte ich die Bitte wiederholen, ihn nicht hier zum Gegenstand der Beratung zu machen, es würde das zu weit führen. Es wird Gelegenheit sein, in der Expertenkommission und nachher bei der Beratung des Gesetzes selbst bezügliche Wünsche und Anträge einzureichen. Die Hauptsache ist, dass wir die Grundlage für das Gesetz schaffen durch Einstellung eines bezüglichen Artikels in die Bundesverfassung.

Der Entwurf umfasst vor allem aus, allgemein gesprochen, diejenigen Gebiete und die zu den Abgaben herbeizuziehenden besondern Wirtschaftskreise, die im Artikel selbst genannt sind. Er bezieht sich auf Stempelabgaben auf inländischen und ausländischen Wertpapieren, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, von Prämienquittungen und endlich von Frachtdokumenten.

Die Frage der Einführung eines einheitlichen Wechselstempels wird Ihnen nicht zum erstenmal vorgelegt. Der Sprechende und seine Freunde haben seinerzeit eine Motion eingebracht, die allerdings nicht Gnade fand und die dahin ging, einen einheitlichen Stempel auf Wechseln einzuführen. Damals war es allerdings nicht die fiskalische Absicht, die die Motionäre leitete; es waren vielmehr die unbefriedigenden Zustände auf diesem Gebiete, die Veranlassung gaben, eine Einheitlichkeit herbeizuführen zu suchen. Heute kehrt nun die Frage in einer andern Form und mit andern Zielen wieder zur Beratung. Sie entnehmen dem Entwurf die in Aussicht genommenen Gebühren. Ueberall sind Sätze eingesetzt worden, die von den Fachkreisen und Sachverständigen als leicht erträglich bezeichnet wurden und bei denen man nicht Gefahr laufen wird, dem Verkehr selbst Fesseln aufzulegen.

Die Botschaft gibt Ihnen Auskunft über das Resultat, das erwartet wird von der Annahme des Verfassungsartikels, insofern derselbe die Ausführung findet, die in dem angefügten Gesetzesentwurf niedergelegt ist. Es ist folgendes Ergebnis in Aussicht genommen: Abgabe von inländischen Aktien Fr. 3,500,000, von inländischen Obligationen Franken 3,900,000, von ausländischen Wertpapieren Franken 750,000, von Prämienquittungen Fr. 2,000,000, von Wechseln Fr. 2,000,000, Abgabe von Frachtdokumenten Fr. 2,200,000, zusammen Fr. 14,562,000. Nach Abzug der Kosten von Fr. 312,000 ergibt sich ein Reinertrag von Fr. 14,250,000. Hievon gehen, sofern der Gesetzesentwurf oder vorerst der Ver-

fassungsartikel und nachher der Gesetzesentwurf mit bezug auf die Verteilung an die Kantone Annahme findet, für die Kantone ab Fr. 2,850,000. Es bleibt ein Reinertrag von Fr. 11,400,000 für den Bund.

Ich darf wohl hier gleich beifügen, dass den Kantonen nicht entzogen werden sollen die Einnahmen auf Handänderungsgebühren mit sechs Millionen Franken und dass den Kantonen von den bisherigen drei Millionen Stempelabgaben auch alle die Gebühren bleiben, die sich nicht auf die Geschäfte beziehen, die im neuen Verfassungs- und Gesetzesentwurf besonders umschrieben sind. Es dürfte also für die Kantone immerhin ein Mehrertragnis von rund anderthalb Millionen bleiben gegenüber den gegenwärtigen Stempelsteuern.

Die auf Fr. 11,400,000 geschätzten Nettoeinnahmen bringen der Bundeskasse die Mittel für die Verzinsung und Amortisation von rund 190 Millionen. Ich habe bereits darauf aufmerksam gemacht, dass die Höhe der Mobilisationsausgaben leider noch nicht begrenzt ist, dass wir in der Schätzung der zu tilgenden Summe noch höher gehen müssen. Darin liegt für uns die Mahnung, keine Zeit zu verlieren und die Einnahmequellen, der wir so dringend bedürfen, dem Bunde zu erschliessen. Ich habe Ihnen bereits ausgeführt, dass auch die Kantone dabei ihre Rechnung finden sollen. Die Fr. 2,800,000 bringen ihnen mehr, als sie bisher an Stempeln bezogen haben auf den Urkunden, deren Stempel nun dem Bund zufällt. Es wird aber auch keiner besondern Begründung bedürfen dafür, dass man diesen Betrag den Kantonen überlassen will. Solange wir den Kantonen die Lasten so vieler Gebiete überlassen, solange sie die Ausgaben dafür zu übernehmen haben, werden wir ihnen auch die Einnahmen, deren sie zu ihrer Bestreitung bedürfen, nicht entziehen dürfen.

Jede Verzögerung der Ordnung dieser Angelegenheit setzt sich um in eine ganz wesentliche Einbusse an Einnahmen. Es wird sich freilich die Einnahme von 11 Millionen nicht vom ersten Tage nach der Annahme des Gesetzes einstellen, allein je eher die Ordnung der ganzen Angelegenheit stattfindet, desto rascher werden wir der vollen Einnahme entgegensehen können und mit derselben rechnen dürfen.

Ich glaube, Ihnen die Dringlichkeit der raschen Erledigung dieser Frage eingehend dargelegt zu haben. Der Ständerat ist bereit, sofort nach Erledigung des Verfassungsartikels hier im Nationalrat die Frage seinerseits an die Hand zu nehmen. Ich möchte Ihnen namens der Kommission dringend empfehlen, alles dazu beizutragen, dass eine rasche Weiterleitung stattfinden kann. Namens der nahezu einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

M. Ador, rapporteur français de la commission: Nous abordons aujourd'hui l'examen et la discussion du message du Conseil fédéral du 11 décembre 1914 concernant l'article 41 bis de la constitution. C'est l'examen du premier article du programme financier de la Confédération tendant à lui accorder de nouvelles ressources. Je voudrais, Messieurs, d'entrée de cause, faire, en mon nom personnel,

deux observations. La première, c'est qu'en votant l'entrée en matière sur ce projet de loi, je n'entends pas par là approuver l'ensemble du programme financier de la Confédération tel qu'il vous est exposé, soit dans le message sur le droit de timbre, soit dans le message concernant le projet d'impôt sur le tabac. Tous les membres de la commission, et M. le président vient de le rappeler tout à l'heure, se sont, du reste, réservés leur liberté d'appréciation sur l'ensemble de ce programme, et ce n'est pas à l'occasion d'un point particulier, sur lequel nous sommes d'accord, que nous devons aliéner notre pleine et entière liberté de discussion et d'appréciation sur les autres points du programme. Je dois dire que, personnellement, je considère que la situation, telle qu'elle nous est présentée par le Conseil fédéral, est un peu trop poussée au noir. Bien que je reconnaisse la nécessité de procurer à la Confédération, dès maintenant, certaines ressources indispensables, je suis cependant de ceux qui croient que c'est une erreur de vouloir asseoir de nouveau l'équilibre financier complet de la Confédération dans une période aussi troublée que celle que nous traversons. Le crédit de la Confédération est excellent. Les différents emprunts qui ont été successivement et facilement placés dans le pays le prouvent. La Confédération peut, suivant moi, continuer à faire appel au crédit en Suisse pendant un certain temps. Il faut réserver l'étude de la réorganisation des finances fédérales pour l'époque où les circonstances étant redevenues normales, nous connaissons mieux sur quel terrain nous sommes. Il faut réserver cette étude pour le moment de la reprise générale des affaires; nous aurons ainsi le temps d'examiner, plus calmement que maintenant et dans de meilleures conditions, l'ensemble du programme financier de la Confédération.

Cette première réserve faite, je voudrais, également en mon nom personnel, en faire une seconde. Je constate que nous sommes tous d'accord pour reconnaître qu'on peut consulter le peuple suisse sur un projet de modification d'un article constitutionnel tendant à aggraver les charges du contribuable, à percevoir des impôts qui pèseront, naturellement, plus ou moins lourdement, sur l'ensemble de la population. C'est une nécessité. C'est la conséquence de circonstances dans lesquelles nous avons été entraînés malgré nous, et je suis le dernier à vouloir contester le droit de présenter dès maintenant ces questions au peuple suisse. Mais, en même temps, je réclame pour le peuple suisse le droit de discuter, aussi librement, les initiatives actuellement pendantes devant les Chambres fédérales et je dois ici, en toute franchise, déclarer que, si les Chambres, secondées en cela par le Conseil fédéral, continuaient à refuser au peuple suisse le libre exercice de ses prérogatives constitutionnelles — et je vise tout particulièrement la question de l'élection du Conseil national d'après le système proportionnel — je crains que le Conseil fédéral ne trouve pas dans toutes les parties de la Suisse le concours qu'on serait disposé à lui prêter loyalement et complètement, si nous n'accordons pas au peuple l'exercice normal de ses droits politiques. Il y a des initiatives pendantes depuis plusieurs années et il

n'est pas normal qu'on ne consulte le peuple que sur les charges nouvelles qu'on lui demande de s'imposer et qu'on ne lui permette pas, d'autre part, de se prononcer sur des questions constitutionnelles de première importance.

Ces réserves faites, je rentre dans mon rôle de rapporteur français de la commission et je commence par rendre hommage à la manière dont le projet qui nous est présenté a été préparé par l'honorable chef du département fédéral des finances. Ce projet a donné lieu à des travaux préparatoires extrêmement importants. Nous avons et vous avez sous les yeux un préavis de la Banque nationale, un préavis du professeur Landmann et un autre du Dr. Jöhr. En octobre dernier, des conférences d'experts se sont réunies à Lucerne. Leur assentiment a paru être unanime en faveur du droit de timbre. Puis il y a eu le 26 octobre une conférence des directeurs des finances cantonales. Là encore, l'entente a paru complète. Le Conseil fédéral a bien voulu faire préparer par le Dr. Jöhr un projet de loi organique annexé au message qui vous est soumis, indiquant de quelle manière l'article constitutionnel ressortirait ses effets. Là encore, l'entente a paru à peu près complète, sauf sur quelques points que nous n'avons pas à discuter maintenant, puisque votre commission n'aborde actuellement que l'article constitutionnel. Elle se réserve de discuter plus tard, lorsque le Conseil fédéral nous présentera le projet de loi organique, avec un nouveau message, les réserves énoncées par un certain nombre d'experts et dont il n'a pas toujours été tenu compte dans le projet de loi organique actuellement annexé au projet de revision constitutionnelle que nous discutons.

Fort de tous ces préavis, le département des finances a soumis le projet constitutionnel au Conseil fédéral qui l'a adopté. Votre commission s'est réunie les 12 et 13 février à Zurich avec la commission du Conseil des Etats, avec laquelle elle a tenu une séance plénière; puis elle a délibéré seule sur l'entrée en matière. Nous avons eu le plaisir de voir assister à nos délibérations M. le Conseiller fédéral Motta dont la présence nous a été extrêmement utile et je le remercie encore du concours qu'il a apporté à la commission ainsi que des éclaircissements si nombreux qu'il lui a donnés. Vous me permettrez cependant d'ouvrir ici une très petite parenthèse. M. le Conseiller fédéral Motta était assisté d'un assez brillant état-major d'experts, à mon avis un peu trop nombreux. Je ne suis pas très partisan de la présence dans le sein des commissions d'experts qui, lorsqu'ils ont déposé leur préavis au Conseil fédéral et que ce préavis a été imprimé, puis distribué aux membres des Chambres, ne doivent pas venir faire pression sur les membres d'une commission pour les obliger, en quelque sorte, à adopter leur point de vue. Je trouve que la présence des experts dans les réunions des commissions a un grand inconvénient, c'est que la commission n'entend qu'un son de cloche; on ne convoque, en effet, que ceux des experts qui sont nettement favorables au projet du Conseil fédéral, en sorte que les membres de la commission se trouvent en face d'un état-major extrêmement fort et qui les écrase de sa science.

Je me plais à reconnaître que M. le professeur Landmann est un homme très remarquable. Il nous a donné dans nos séances de Zurich des explications très intéressantes. Mais nous n'avions point à être influencés par lui, et notre jugement et notre bon sens nous auraient permis de tirer des rapports des experts les conclusions qui en découlent. Ceci dit, je rends pleine justice au département des finances qui a apporté dans cette question la loyauté, la bonne foi et la conscience que nous reconnaissons toujours chez son honorable chef.

Je ne veux pas aborder à l'occasion de ce rapport l'ensemble de la situation financière de la Confédération. L'honorable président de la commission, M. Hirter, vient de vous faire, avec sa très grande compétence et sa connaissance parfaite de la situation fédérale, un exposé très complet de la situation financière dans laquelle nous nous trouvons et des moyens auxquels le Conseil fédéral a dû recourir pour se procurer de l'argent, ainsi que de la nécessité actuelle de trouver les ressources nécessaires pour assurer le service des intérêts et des amortissements des dettes que nous avons contractées. J'aurai l'occasion, dans le cours de mon rapport, de vous donner quelques chiffres pour indiquer sur quoi le Conseil fédéral s'est basé pour demander de lui procurer d'ores et déjà une recette d'environ 11 millions et demi; mais je laisserai à M. le Conseiller fédéral Motta qui, certainement prendra la parole dans cette discussion, le soin de vous donner encore, avec beaucoup plus de précision que je ne pourrais le faire moi-même, les explications qu'il jugera convenables sur la situation financière de la Confédération. Nous savons que le programme financier fédéral est destiné à procurer à la Confédération 45 millions de ressources nouvelles. Le produit du droit de timbre fédéral est évalué à 11 millions et demi; viendront ensuite l'imposition du tabac, l'imposition des distilleries, peut-être un impôt sur la bière, puis une modification de la taxe militaire et quelques augmentations de droits de consommation. Tout cela est une perspective qui n'est pas très réjouissante. Nous sommes en face de nouveaux sacrifices assez lourds que le peuple suisse saura s'imposer, si cela est nécessaire.

Jusqu'à présent les cantons étaient seuls compétents en matière de droits de timbre. Le nouvel article 41 bis a pour but de transférer à la Confédération ce droit qui serait dès lors soustrait à la compétence des cantons, ceux-ci perdant ainsi une de leurs prérogatives en matière fiscale. Les directeurs cantonaux des finances ne se sont pas opposés à cette sorte de diminutio capitis. Ils se sont déclarés prêts à faire sur l'autel de la patrie, au profit de la Confédération, l'abandon de ce droit. Les cercles financiers consultés se sont déclarés aussi d'accord et comme il y a, Messieurs, en faveur du timbre fédéral des considérations d'ordre général et des principes qui militent pour son adoption, les défenseurs de la souveraineté cantonale, parmi lesquels je suis, n'ont pas cru devoir être plus royalistes que le roi et plus cantonalistes que les directeurs des finances cantonales qui ont déclaré faire abandon à la Confédération des droits qui faisaient partie de leur souveraineté.

Et cela d'autant plus que ce projet a pour lui la chance d'avoir l'approbation et l'adhésion de la très grande majorité du peuple suisse. Il n'est combattu que par ceux de nos collègues qui s'opposent à tout projet autre que celui de l'impôt direct fédéral, mais il n'est pas combattu en lui-même et les cercles financiers sont disposés à accepter les conséquences qui en résulteront.

Les principes qui militent en faveur du timbre fédéral sont exposés dans le message du Conseil fédéral que vous avez sous les yeux. Je veux les résumer très brièvement. Actuellement 14 cantons seulement perçoivent un droit de timbre, ce qui constitue déjà une première inégalité entre eux. La seconde inégalité résulte du fait que ces droits de timbre sont très différents d'un canton à un autre. Le produit total en est évalué en Suisse à environ 10 millions dont le canton de Berne à lui seul produit le quart. Les deux cinquièmes du produit des droits de timbre cantonaux résultent de l'imposition appliquée dans les cantons de Berne, Genève, Vaud, St-Gall, Bâle-Ville et Valais, soit de six cantons. Il existe donc dans ce domaine une très grande inégalité et, en outre, le produit de 10 millions provient pour six millions et demi environ des droits de mutation. Ce sont surtout les transactions immobilières qui sont frappées, tandis que les transactions mobilières ne sont atteintes que faiblement par les fisco cantonaux. Il paraît dès lors rationnel d'instituer un impôt sur les transactions mobilières à une époque où l'on assiste toujours plus à la mobilisation de la fortune publique et où les transactions mobilières ont pris un développement et une importance inconnus il y a quelques années. Nous estimons que seule la Confédération peut établir cet impôt d'une manière rationnelle, tandis qu'un impôt cantonal peut plus facilement être éludé, car les transactions mobilières dépassent les limites des cantons. Il est beaucoup plus rationnel d'avoir un impôt qui frappe d'une manière unique et générale les transactions mobilières dans toute la Suisse. Il est certain, par exemple, que le trafic des effets de change émigre facilement du territoire d'un canton à un autre et que l'impôt cantonal n'atteint pas le but qu'atteindrait un impôt fédéral perçu sur les transactions mobilières. Votre commission se range donc à l'avis du Conseil fédéral, à savoir que les impôts sur les transactions, par leur nature même, ne deviennent réellement fructueux que s'ils sont perçus par la Confédération et non pas par les cantons. Au surplus, depuis quelques années, bien des matières mobilières ont passé dans la compétence de la Confédération par le droit des obligations, le droit civil, la législation commerciale. Tout cela est maintenant unifié dans les compétences fédérales. Il paraît dès lors logique que la Confédération, en possession de ces compétences nouvelles, organise elle-même les impôts sur les transactions d'une manière uniforme pour toute la Suisse.

Ces considérations avaient été déjà à différentes reprises développées, soit à Zurich en 1914, soit à Neuchâtel en 1903, soit à Lucerne en 1904 et ici même en 1910, lors de la discussion sur la motion dont notre collègue M. Hirter était l'auteur et qu'il vous a rappelée tout à l'heure. Cette motion Hirter

fut repoussée en grande partie par l'opposition de Bâle et de Zurich qui craignaient que ce timbre fédéral sur les effets de change ne porte un coup fatal à leurs places de banques. Mais les considérations de politique économique justifient, ainsi que je l'ai dit, une imposition unifiée sur les transactions, de même que le trafic économique moderne a besoin d'un droit unifié et d'une institution centralisée. Je vous disais que le message du Conseil fédéral évalue à 45 millions les ressources à trouver pour le rétablissement de l'équilibre financier fédéral sur une base normale. Déjà avant la guerre il aurait fallu avoir environ 10 millions de recettes nouvelles pour faire face aux besoins normaux de la Confédération. C'est du moins l'estimation du chef du département fédéral des finances.

Les déficits budgétaires de 1914, de 1915, de 1916 et probablement de 1917 peuvent être évalués à 125 millions, les dépenses de mobilisation à fin 1916 à 500 millions, ce qui ferait à cette époque un découvert de 625 millions dont il y a lieu de déduire d'une part le produit de l'impôt de guerre perçu cette année-ci en 57 millions, les droits d'exportation, environ 19 millions; d'autres droits 9 millions, faisant ensemble 85 millions. Il resterait une dette de 540 millions. Malheureusement comme la guerre continue, nous sommes obligés de prévoir pour la mobilisation en 1917 une dépense d'environ 15 millions par mois, ce qui fait 180 millions dont il y aurait lieu de déduire la seconde partie de l'impôt de guerre qui sera perçu cette année-ci, 33 millions, les droits d'exportation, 10 millions, la moitié de l'impôt sur les bénéfices de guerre, 30 millions, total 80 millions; il resterait 640 millions. On espère, ainsi que le message le dit, trouver cette somme: par les droits de timbre, 11 millions; par le monopole du tabac, 20 millions; par l'augmentation des droits sur l'alcool, 3 millions; ensemble 34 millions. Il manquerait encore 10 millions qui pourraient être couverts par la révision de la taxe militaire, par un nouvel impôt sur les bénéfices de guerre ou autres mesures qui pourraient être prononcées.

Votre commission n'est pas entrée en matière sur ces questions générales, elle s'est bornée à constater la situation financière et l'opportunité du projet actuellement présenté aux Chambres. Dans sa presque unanimité, elle a voté l'entrée en matière. Ainsi qu'on vous l'a dit, la commission a reçu en outre des mémoires des experts qui lui ont été communiqués: un mémoire de la Société suisse d'assurances pour la vie à Bâle, un mémoire des banques cantonales, des observations et critiques de M. Guillaume Pictet, banquier, à Genève. Ces trois documents se rapportent à des questions qui seront discutées à propos de la loi organique, par conséquent votre commission n'est pas entrée en matière sur l'examen de ces documents. En revanche, ainsi que M. le président de la commission vous l'a dit tout à l'heure, votre commission a eu à discuter un mémoire de la Chambre de commerce de Zurich. La Chambre de commerce de Zurich se place sur un terrain qui est très logique; elle est frappée des inconvénients qu'il y a à présenter une série de révisions constitutionnelles partielles. Elle dit: Ne vaudrait-il

pas bien mieux faire un article constitutionnel qui permette plus tard de percevoir tous les impôts qu'on a en vue? Au point de vue théorique certainement, c'est fondé, mais nous ne sommes pas ici pour faire de la théorie pure. Il est bien certain qu'un article comme celui-là grouperait toutes les minorités d'opposants et arriverait à avoir une majorité de rejetsants formidable. Par conséquent, si l'on veut essayer de faire quelque chose avec chance de réussir, il faut procéder par étapes successives en abordant les uns après les autres les problèmes qui paraissent pouvoir être présentés au peuple et défendus devant lui, de manière à espérer que le peuple et les cantons les acceptent. Nous sommes donc dans cette situation fâcheuse à certains égards, je le reconnais, d'être obligés de procéder par la voie de révisions partielles de la constitution et de revenir à différentes reprises devant le peuple pour lui demander de nouveaux sacrifices. Nous pensons qu'on ne peut pas procéder autrement. La commission a donc écarté le projet de la Chambre de commerce de Zurich et elle a accepté la manière de voir du Conseil fédéral.

Nous aurons à vous donner plus tard, lorsque nous aborderons les articles eux-mêmes, les explications sur le texte nouveau que nous vous proposons. Qu'il me soit permis cependant dans le débat sur l'entrée en matière de dire que la nouvelle rédaction proposée par la commission est acceptée par le Conseil fédéral, que par conséquent la rédaction du Conseil fédéral tombe, et de simplement souligner devant vous quelles sont les modifications que votre commission a jugé nécessaires d'introduire. Dans l'article constitutionnel tel qu'il était rédigé par le Conseil fédéral, il y avait une énumération des documents d'affaires sur lesquels on pourrait percevoir des droits de timbre. Mais cette énumération n'était pas limitative, c'était une énumération indicative, à titre d'exemple, et très loyalement dans son message sur la loi organique, le Conseil fédéral disait que c'était une première étape et qu'en vertu de cette disposition constitutionnelle telle qu'il l'avait rédigée, on pourrait plus tard, par une loi organique, frapper d'autres transactions. Il a semblé à la commission que ce n'était pas correct de se présenter ainsi devant le peuple et qu'il fallait que l'article constitutionnel lui-même indiquât très nettement quelles seraient les transactions sur lesquelles la Confédération serait autorisée à percevoir un droit de timbre. C'est pour cela que nous avons inséré un paragraphe disant que la Confédération est aussi autorisée à percevoir des droits de timbre sur d'autres documents d'affaires concernant les transactions régies par le droit des obligations. Nous expliquerons, lorsque nous serons appelés à discuter le texte même de cet article, les raisons qui nous ont fait adopter cette rédaction. Nous sommes heureux de constater qu'elle est adoptée par le Conseil fédéral; ainsi nous présenterons au peuple suisse un texte parfaitement clair qui ne pourra pas plus tard être interprété d'une manière extensive et le peuple, en votant cet article 41 bis, saura exactement quelles sont les transactions mobilières, les documents d'affaires et de transports sur lesquels la Confédération est autorisée à percevoir un droit de timbre.

Au bénéfice de ces explications, je propose, ainsi que l'a fait M. le président de la commission, au nom de la commission presque unanime, l'entrée en matière sur le projet d'article constitutionnel en vous priant très expressément de limiter la discussion sur le terrain de l'article constitutionnel, de ne pas aborder maintenant l'examen des critiques qui peuvent être faites à la loi organique et de ne pas discuter dans son ensemble, à l'occasion de ce projet, tout le programme financier de la Confédération. Nous serons appelés à le faire plus tard à propos des nouveaux messages que le Conseil fédéral présentera. Nous proposons, au nom de la commission, l'entrée en matière sur le projet constitutionnel.

Wullschlegler: In der Kommission hat der Sprechende mit seinem Fraktionskollegen Herrn Graber gegen die Vorlage gestimmt. Die Gründe hierfür möchte ich in Kürze auseinandersetzen.

Grundsätzlich ist der Sprechende und sind seine Parteifreunde natürlich mit einer Aenderung des Bundesfinanzsystems einverstanden. Darüber konnte bei Einsichtigen schon vor Kriegsausbruch kein Zweifel bestehen, dass das geltende Finanzsystem des Bundes in jeder Hinsicht unzulänglich ist. Der Umstand, dass die Einnahmen des Bundes fast ausschliesslich auf den Ertrag der Zölle angewiesen sind, hat von jeher dem eidgenössischen Finanzhaushalt eine sehr mangelhafte und in jeder Beziehung unerfreuliche Grundlage gegeben. Die Zölle, welche einerseits ein Instrument des Fiskus sein sollen und andererseits ein Instrument der Handels- und Wirtschaftspolitik, litten gerade unter der Einseitigkeit des Finanzsystems des Bundes. Als fiskalisches Instrument drohten die Zölle gerade in Zeiten grosser Wirtschaftskrisen zu versagen, wie wir jetzt während des Krieges erleben, wo infolge des Stockens von Handel und Verkehr die Einfuhr der Güter gewaltig zurückgegangen ist und infolgedessen auch die Einnahmen aus den Zöllen. Also gerade dann, wenn der Bund einer Vermehrung der Einnahmen am dringendsten bedürfte, geht seine Haupteinnahmequelle zurück. Bildet man aber die Zölle allzu fiskalisch aus, so läuft man Gefahr, dass die andere Bedeutung des Zollsystems, sein Charakter als wirtschaftspolitisches Instrument, beeinträchtigt wird. Je mehr der Zoll fiskalisch einen bestimmten Ertrag abwerfen soll, desto weniger ist er in der Lage, als wirtschaftspolitisches Instrument den wechselnden Verhältnissen im Gebiete der internationalen Handelsbeziehungen gerecht zu werden.

Wir sind also durchaus darin einig, dass die bestehende Einseitigkeit und hochgradige Mangelhaftigkeit des Bundesfinanzsystems einem besseren, solideren und breiteren Fundament Platz machen sollte. Wir geben auch ohne weiteres zu, dass unter neuen Einnahmequellen, die für den Bund in Betracht kommen können, nicht bloss eine geeignet sei, herangezogen zu werden, sondern dass eine Mehrzahl von neuen Einnahmequellen der bestehenden Einnahmequelle, den Zöllen, angegliedert werden muss. Allein wir können uns nicht einverstanden erklären mit dem Finanzprogramm, wie es

sich nach und nach unter dem Einfluss der wachsenden Mobilisationsschuld in den Kreisen der Bundesbehörden herausgebildet hat.

Die ersten Richtlinien des heute nun bundesrätlich anerkannten Finanzprogramms sind uns offenbar geworden aus den Verhandlungen der Luzerner Konferenz. In der letzten Tagung der eidgenössischen Räte hat Herr Bundesrat Motta sodann während des Verlaufes der Finanzdebatte des Nationalrates das, was vorher durchgesickert ist, als Finanzprogramm des Bundesrates proklamiert, und es ist nun genauer fixiert worden durch die Ihnen kürzlich zugegangene Botschaft des Bundesrates über die Tabakbesteuerung. Dieses Finanzprogramm des Bundesrates umfasst im wesentlichen erstens die Stempelabgaben, wofür ein Verfassungsartikel uns jetzt zur Beratung vorliegt, das Tabakmonopol oder wie es, um nach aussen weniger anzustossen, jetzt heisst, die Tabakbesteuerung, und dann die weitere Ausdehnung des Bundessteuerrechtes in bezug auf gebranntes Wasser. Das bundesrätliche Finanzprogramm aber spricht sich zurzeit wenigstens mit aller Entschiedenheit gegen eine andere wichtige Einnahmequelle aus, die unserer Auffassung nach in erster Linie hätte in Betracht gezogen werden sollen, nämlich gegen die Einführung einer direkten Bundessteuer.

Wir betrachten eine direkte Bundessteuer als den Grund- und Eckstein der gründlichen Reform des Bundesfinanzhaushaltes, selbstverständlich nicht jede Art einer direkten Bundessteuer. Aber wir haben uns vorgestellt, dass eine direkte Besteuerung sich einführen liesse, ohne die konstitutionellen Grundlagen unseres Staatswesens auf den Kopf zu stellen und ohne die Grenzlinien zwischen Bundesgewalt und kantonaler Gewalt zu verwischen. Wir stellten uns vor, dass eine Besteuerung sich einführen liesse, die auch den Beifall der Bevölkerung finden könnte, sofern nämlich die Steuer nicht erhoben wird von den Trägern der kleinen Einkommen und der kleinen Vermögen. Ich muss bedauern, dass gerade ein grosser Teil der berufenen Führer des Schweizervolkes, statt etwa vorhandene Vorurteile in der Bevölkerung zu zerstreuen und für den Gedanken einer richtig ausgearbeiteten Bundessteuer Propaganda zu machen, mit Bienenfleiss alle möglichen Einwände zusammenträgt, die man mit einigem Schein von Recht vielleicht gegen die direkte Bundessteuer erheben könnte.

In der bundesrätlichen Botschaft über das Tabakmonopol ist sogar im Namen der Demokratie und im Namen der Solidarität aller Volksgenossen gegen die direkte Bundessteuer Sturm gelaufen worden, weil es nicht anginge, alle Einwohner dieser Steuer zu unterwerfen. Ich glaube, das Schlagwort von der Demokratie sollte man ausser Spiel lassen, wenn es sich darum handelt, die technischen Grundlagen einer Bundessteuer zu schaffen. Jeder Finanzdirektor wird mir recht geben, wenn ich sage, dass er froh sei, von möglichst wenig Steuerzahlern möglichst grosse Summen einzunehmen und sich nicht mit allzu vielen Steuerzahlern herumschlagen zu müssen. Die Solidarität mit bezug auf die Bundesfinanzen kommt sowieso deutlich zum Ausdruck dadurch, dass alle — und die unbemittelte Bevölkerung verhältnismässig am meisten — belastet werden durch die Zölle.

Wir glaubten also, dass eine direkte Bundessteuer hätte geschaffen werden können, welche den Beifall der Mehrheit des Volkes fände und auch die Föderalisten beruhigte. Wir glaubten, eine solche direkte Bundessteuer als Grund- und Eckstein einer Reform des Bundesfinanzhaushaltes hätte gleichzeitig dazu beitragen können, die vielfach notleidenden Finanzen der Kantone zu stärken und eine längst sehr erwünschte Vereinheitlichung von Steuernormen für das ganze Land durchzuführen. Es bestehen auf diesem Gebiete grosse und in der Praxis der kantonalen Steuerverwaltungen oft unangenehm empfundene Ungleichheiten, die immer stärker zutage treten, je mehr die Zahl der natürlichen und juristischen Personen zunimmt, welche in verschiedenen Kantonen Grundbesitz und geschäftliche Niederlassungen haben.

Es hätte also eine direkte Bundessteuer ausser der Stärkung der Bundesfinanzen gleichzeitig ein wertvolles Instrument für die Vereinheitlichung gewisser Grundsätze des kantonalen Steuerwesens bieten können, und man hätte mit dem Grundsatz der amtlichen Inventarisierung auch die Möglichkeit gehabt, dafür zu sorgen, dass der Steuerdefraudation, die vielfach blüht, bis zu einem gewissen Grad ein Riegel gestossen wird.

Der Bundesrat hat nun dieses Postulat, zurzeit wenigstens, rundweg abgelehnt und dafür eine weitere vorübergehende Einnahmequelle neben den schon genannten in den Vordergrund gestellt, nämlich die Wiederholung der eidgenössischen Kriegsteuer, mit der der Sprechende persönlich sich in keiner Weise befreunden könnte. Jedenfalls wäre dieser Wiederholung der eidgenössischen Kriegsteuer, die vom steuertechnischen Standpunkt aus gewissermassen den Vorwurf der Brutalität verdient, eine sorgfältig ausgebildete und jährlich wiederkehrende und deshalb mit bescheidenen Ansätzen sich begnügende Bundessteuer vorzuziehen gewesen.

Weil der Bundesrat sich in so entschiedener Weise gegen das, was wir als Grund- und Eckstein der Bundesfinanzreform betrachten, ausspricht, können wir uns nicht dazu verstehen, der Vorlage, die uns heute beschäftigt, zuzustimmen. Wir möchten jeden Anschein vermeiden, als wollten wir uns irgendwie mit dem Finanzprogramm des Bundesrates solidarisch erklären. Wir möchten also durch die Ablehnung der heutigen Vorlage deutlich erklären, dass wir nichts zu tun haben mit dem Finanzprogramm des Bundesrates. An und für sich und unter anderen Umständen hätte der Sprechende und hätten wahrscheinlich auch seine Fraktionsgenossen sich mit einer Besteuerung von Wertpapieren durch den Bundesfiskus einverstanden erklären können. Wir werden deshalb, falls der Verfassungsartikel durch die Räte und das Volk angenommen wird, uns an der Beratung des Gesetzes eventuell mit Abänderungsvorschlägen beteiligen, und wir behalten uns überhaupt gegenüber allen einzelnen Bestimmungen des bis jetzt bekannt gewordenen Gesetzesentwurfes unsere Stellungnahme vor. Ich habe übrigens in der Kommission gerne aus dem Mund des Herrn Bundesrat Motta entnommen, dass der Gesetzesentwurf, mit dem wir uns heute nicht zu befassen haben, einer nochmaligen Umarbeitung unterzogen werden soll. Meinem Empfin-

den nach sind verschiedene Bestimmungen darin enthalten, die einer Abänderung bedürfen.

Wir erklären uns also gegen den vorliegenden Verfassungsartikel. Ich möchte den Anlass nicht vorübergehen lassen, ohne anknüpfend an eine Bemerkung des Herrn Ador auszusprechen, dass in dem Zeitpunkt, wo wir an die Reform des Bundesfinanzhaushaltes herantreten, es eigentlich nicht zu verantworten ist, dass eine Reihe von Volksbegehren, die schon seit einiger Zeit bei den Räten anhängig sind, weiter auf die lange Bank geschoben werden. Als wichtigste möchte ich hervorheben die Initiative für die Proportionalwahl des Nationalrates. Wenn es auch in der ersten Zeit nach Kriegsausbruch verständlich war, dass man solche Fragen liegen liess, so hat die weitere Verzögerung dieser Initiative heute jede Berechtigung verloren, in dem Augenblick, wo wir das Schweizervolk empfänglich machen wollen für weittragende und nicht bloss vorübergehende, sondern für die Dauer bestimmte finanzielle Neuerungen. Da sollten wir auch gegenüber dem Volke zunächst die Pflicht erfüllen und die schwebenden Initiativen erledigen. Ich würde es besonders begrüessen, wenn es bald möglich würde, die Initiative für die Proportionalwahl des Nationalrates dem Volksentscheid zu unterbreiten. Denn ich halte dafür, gerade jetzt, wo es gilt, dem Bundesfinanzhaushalt ein neues solides Fundament zu geben, sollte gleichzeitig auch dafür gesorgt werden, dass wir ein Wahlsystem bekommen, welches allen Kreisen der Bevölkerung von Gesetzes wegen eine richtige Vertretung im Rate des Volkes garantiert. Wenn es sich darum handelt, den verschiedenen Schichten der Bevölkerung durch die einzelnen finanziellen Massnahmen Opfer dieser oder jener Art zuzumuten, sollten wir nicht länger zögern, auch der Bevölkerung das Recht auf eine nach gerechten Grundsätzen zusammengesetzte Volksvertretung durch die Proportionalwahl zu verleihen.

Ueber den Verfassungsartikel betreffend die Stempelabgaben möchte ich mich des näheren nicht äussern. Nur glaube ich, den Eindruck wiedergeben zu dürfen, den ich von den Kommissionsberatungen her habe, dass der Wortlaut des Verfassungsartikels noch verschiedenes zu wünschen übrig lässt und dass eine absolut einwandfreie, klare Auseinanderhaltung der neuen Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiete der Stempelerhebung von Wertpapieren und der in Zukunft noch verbleibenden kantonalen Hoheit auf diesem Gebiet noch nicht gefunden ist. Ich zweifle nicht daran, dass aus der Mitte des Rates noch Anregungen kommen werden, welche auf eine bessere Formulierung hinzielen.

Es sei mir gestattet, bei diesem Anlass darauf hinzuweisen, dass gerade jetzt, wo es sich darum handelt, ein fiskalisches Gebiet für den Bund wenigstens teilweise in Anspruch zu nehmen, gleichzeitig aber einen andern Teil des gleichen Gebietes weiter den Kantonen zu überlassen, es sich zeigt, wie wenig der Bundesrat davor zurückgeschreckt ist, bei einem speziellen Zweig fiskalischer Ausbeutung eidgenössische und kantonale Hoheit nebeneinander zu dulden, während er gerade mit Bezug auf die direkte Bundessteuer das Argument braucht, dass es nicht angehe, zweierlei Hoheiten zu haben für das gleiche fiskalische Objekt. Wenn dieses Argument richtig wäre — ich bestreite seine Richtig-

keit — so müsste es auch gegen die jetzige Vorlage betreffend die Stempelabgabe sprechen, wobei ich ohne weiteres zugebe, dass das ein kleineres Gebiet ist als dasjenige, das wir mit einer direkten Bundessteuer erfassen wollen. Aber wir sehen hier nun doch, dass der Bundesrat keineswegs darin ein Dogma erblickt, dass das gleiche fiskalische Objekt nicht von verschiedenen Hoheiten erfasst werden dürfe. Ich gebe deshalb die Hoffnung nicht auf, dass der Bundesrat sich doch noch zum Postulat einer direkten Bundessteuer bekehren werde. Er hat in seiner Botschaft über die Tabakbesteuerung deutlich durchblicken lassen, dass sein Finanzprogramm ja doch nicht ausreiche, um allen Bedürfnissen des Bundes gerecht zu werden, nämlich eine vollständige Verzinsung und Amortisation der heute vielleicht auf etwa 600 Millionen angewachsenen Mobilisationsschuld sicherzustellen und überdies die Mittel uns an die Hand zu geben, die wir in normalen Verhältnissen wieder brauchen zur Bestreitung der wachsenden Bedürfnisse des Bundes für sozialpolitische Zwecke. Wenn es nur nicht zu spät wird, bis der Bundesrat sich zum Postulat einer direkten Bundessteuer bekehrt hat. Wir werden in der nächsten Zeit infolge einer Volksinitiative Gelegenheit haben, uns mit diesem Gedanken weiter auseinanderzusetzen. Ich wollte mich für heute damit begnügen, Ihnen unsere grundsätzliche Stellungnahme darzulegen und zu erklären, weshalb wir der heutigen Vorlage betreffend die Erhebung von Stempelabgaben unsere Zustimmung glauben versagen zu müssen.

Steinhauser: Sie werden mir gestatten, als Mitglied der Kommission einige Worte zu verlieren. Wie bereits auseinandergesetzt wurde, handelt es sich heute um die grundsätzliche Frage, ob dem Bund auf dem Wege der Verfassungsänderung das Recht eingeräumt werden soll, Stempelabgaben zu erheben oder nicht. Die Ausführung dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes ist der Gesetzgebung vorbehalten, und es wird dann Sache unseres Rates sein, über die Einzelheiten zu beraten, nachdem das Volk sich über die Verfassungsfrage ausgesprochen hat.

Heute stehen wir zum erstenmal einer bundesrätlichen Vorlage gegenüber, die einen Teil des Finanzprogramms lösen will durch Schaffung einer bleibenden, immer wiederkehrenden neuen Einnahmequelle für den Bund.

Als es sich darum handelte, die Kriegssteuer einzuführen und die Kriegsgewinnsteuer zu dekretieren, da handelte es sich um Massnahmen temporären Charakters. Heute wollen wir nun eine Massnahme treffen, welche dem Bunde eine bleibende Einnahmequelle schafft, und zwar eine Einnahmequelle, welche ihm jährlich 10 — 12 Millionen abwerfen soll. Es wird vielleicht jedem klar sein, dass da und dort das Bedürfnis besteht, gewisse Richtlinien zu kennen, nach welchen das Finanzprogramm des Bundes gelöst werden soll, wenn es sich darum handelt, eine neue Einnahmequelle zu schaffen, die dem Bunde so grosse Einnahmen bringt. Ich will keineswegs einer allgemeinen Diskussion über das Programm als solches rufen, sondern ich beschränke mich nur auf zwei

Punkte, wie dieselben in der Kommission und in der bundesrätlichen Vorlage zur Sprache gekommen sind und wie sie auch heute im Rate formuliert worden sind, nämlich auf die Frage der direkten Bundessteuer und auf die Frage der Stellungnahme der Minderheitsparteien gegenüber der Finanzreform überhaupt. In der Kommission haben alle Mitglieder für Eintreten auf die Verfassungsvorlage gestimmt mit Ausnahme der Vertreter der sozialdemokratischen Partei. Diese haben ihre Stimmabgabe dadurch motiviert, dass sie sagten, sie können auf die Vorlage nicht eintreten, weil dieselbe nicht die Einführung der direkten Bundessteuer vorsehe. Der Sprechende hat für Eintreten auf die Vorlage gestimmt in der Voraussetzung, dass die direkte Bundessteuer nicht notwendig sei und nicht eingeführt werden müsse. Nichtsdestoweniger haben sich im Volke draussen die Stimmen für Einführung einer direkten Bundessteuer vermehrt. Sie wissen, dass die grundsätzlichen Anhänger der direkten Bundessteuer auseinandergehen in bezug auf die Frage, worauf sie genommen werden soll, ob sie genommen werden soll auf Vermögen und Erwerb, ob sie genommen werden soll von Hinterlassenschaften, ob sie bleibenden Charakter haben soll, oder ob sie nur temporären Charakter haben und nur bestimmten Zwecken dienen soll.

Endlich haben wir noch Meinungen, die dahin gehen, dass das Vermögen und der Erwerb oder das Einkommen der Erwerbsgesellschaften einer direkten Bundessteuer zu unterziehen sei.

Bisher waren die Steuerobjekte Vermögen und Erwerb oder Einkommen und Hinterlassenschaft ausschliesslich den Kantonen und Gemeinden reserviert. Soll auf diesem Gebiete eine Aenderung eintreten oder nicht? Massgebend zur Beurteilung dieser Frage sind nicht nur Erwägungen steuertechnischer Natur, sondern ganz besonders Erwägungen politischer und fiskalpolitischer Natur.

Allgemein politischer Natur: Gemäss Bundesverfassung sind unsere Kantone souverän, und es besteht die Eidgenossenschaft aus 22 souveränen Kantonen. Zum souveränen Staatsgebilde gehört aber vor allem das Recht der Besteuerung. Das Besteuerungsrecht auf Vermögen und Erwerb ist für jedes Staatsgebilde ein wesentliches Attribut seiner Souveränität. Die Einräumung des Besteuerungsrechtes auf Vermögen und Erwerb an den Bund würde einen Schlag gegen das Souveränitätsrecht der Kantone bedeuten. Durch die Schaffung der direkten Bundessteuer auf Vermögen und Erwerb wird an den Grundfesten der Verfassung und damit an den Grundlagen des Staates gerüttelt. Dazu besteht, politisch gesprochen, gar keine Veranlassung. Die Abgrenzung der Machtbefugnisse, so wie sie in der Bundesverfassung zwischen Kantonen und Bund gezogen ist und wie sie gezogen wurde in den Jahren 1848 und 1874, entsprach dazumal dem allgemeinen öffentlichen Wohl, und sie entspricht auch heute noch dem allgemeinen und öffentlichen Wohl. Die Wahrung der Rechte der politischen und persönlichen Freiheit, die Rücksichtnahme auf die sprachlichen und kulturellen Unterschiede unseres Volkes und damit die Erhaltung der Mannigfaltigkeit, Eigenart und Lebenskraft unseres demokratischen Wesens, sie verlangen

den ungeschmälernten Bestand der Kantone als Organismen mit eigenen Aufgaben und selbständigen Mitteln.

Nicht weniger als allgemein politische Gründe sprechen auch fiskalisch-politische Gründe gegen jede Einführung einer direkten Bundessteuer. Fiskalisch gesprochen bedürfen die Kantone und Gemeinden der direkten Steuern. Sie leben von den Erträgen dieser Steuern, sie haben die direkten Steuern nötig, um ihre Aufgaben im öffentlichen Leben zu erfüllen. Unser Bestreben richtet sich nicht dahin, die Kantone zu schwächen, sondern vielmehr dahin, die Kantone zu stärken. Nur fiskalisch starke Kantone sind in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen und damit dem öffentlichen Wohle zu dienen.

Allein nicht nur allgemein politische und fiskalpolitische Gründe, sondern auch steuertechnische Gründe sprechen gegen jede direkte Bundessteuer auf Vermögen und Erwerb. Vermögen und Erwerb sind Objekte, die sich eignen für die fiskalische Ausbeutung durch die Kantone. Es sind diejenigen Objekte, die von unsern Gemeinden und Kantonen fiskalisch ausgebeutet worden sind. Ganz anders verhält es sich mit gewissen andern Objekten, z. B. Geschäftsurkunden, Werturkunden, Wechsel, Frachtbrief, Versicherungspolice, Tabak, alkoholische Getränke, Bier, Zölle. Alles das sind Objekte, die nicht der Steuerhoheit der Gemeinden und der Kantone unterstellt werden sollen. Verbrauchs- und Verkehrssteuern eignen sich ganz wohl für den Bund als Gebiet, auf welchem diese Objekte fiskalisch ausgebeutet werden sollen. Nur im Umfange der ganzen Eidgenossenschaft, nur in diesem erweiterten, abgeschlossenen Verkehrs- und Verbrauchsgebiete können die genannten Steuerarten rationell ausgebeutet werden. Ueberlasse man daher jeder Machtsphäre, was ihr eigen ist und was ihr naturgemäss zukommt.

Endlich brauchen wir auch die direkte Bundessteuer gar nicht. Wir kommen ohne direkte Bundessteuer ganz gut aus, wir haben genug Quellen, die erschlossen werden können, um den finanziellen Ansprüchen des Bundes ganz und voll zu genügen, und es ist nicht einzusehen, wie mit aller Kraft die direkte Bundessteuer eingeführt werden soll.

Noch eine Bemerkung mit bezug auf die Rechte der Minderheitsparteien. Ich stimme demjenigen, was die Herren Ador und Wullschleger darüber gesagt haben, bei. Die Lösung des Finanzproblems ist nur möglich durch das Volk, und zwar bedarf es dazu der tätigen Mitarbeit aller gutgesinnten Bürger. Es ist daher sehr naheliegend und sollte wohl selbstverständlich sein, dass die Minderheitsparteien sich fragen, unter welchen Voraussetzungen sie bei der Lösung der Finanzfragen positiv und aktiv mitarbeiten wollen. Es ist klar, dass auch für die Minderheitspartei das öffentliche Wohl vorangeht, und dass sie im Hinblick auf das öffentliche Wohl und in Erfüllung der Staatspflichten willig und mutig mit Hand anlegen zur Lösung der Finanzprobleme. Aber zum öffentlichen Wohl und zum öffentlichen Staatsinteresse gehören auch gewisse Postulate der Minderheitsparteien, die sie aufgestellt haben und an denen sie festhalten zwecks Erreichung politischer und religiöser Freiheit und Gleichheit. Wohl selten im Schweizer-

land und im Schweizervolk mussten sich die Bürger bewusster sein als in den heutigen Tagen, dass das vitale Staatsinteresse in der Demokratie und ganz besonders in der schweizerischen Demokratie vom gesamten Volke getragen werden muss, dass es der aktiven und positiven Arbeit aller Bürger und ganz besonders der Minderheiten bedarf, um die öffentlichen Interessen im Staate zur Geltung zu bringen und dadurch für das öffentliche Wohl zu sorgen. Die Minderheitsparteien haben sich alle bereit erklärt, an der Finanzreform aktiv mitzuarbeiten, und ich richte nun heute ein bescheidenes wohlgemeintes, aber ernstes Wort an die Mehrheitspartei. Vergesst nicht der kritischen Tage des europäischen Völkerkrieges dann, wenn es sich darum handelt, die gerechten Postulate der Minderheiten zwecks Erreichung und Erzielung politischer und religiöser Freiheit und Gleichheit zu verwirklichen. In diesem Sinne erkläre ich mich bereit, auf die Verfassungsvorlage einzutreten.

Schubiger: Ich stimme der Einführung eidgenössischer Stempelabgaben zu, einmal, weil der Bund unbedingt neuer Finanzquellen bedarf, worüber ja keine Worte mehr zu verlieren sind; sodann deshalb, weil ich ein Gegner der direkten Bundessteuer und deshalb um so mehr geneigt bin, den Bundesfinanzen mittels der Einführung von indirekten Steuern entgegenzukommen, und endlich auch deshalb, weil für gewisse Arten von Stempelabgaben auch sachlich genommen und ihrer Natur nach eine bundesgesetzliche Regelung durchaus wünschbar ist.

Stempelabgaben sind Verkehrssteuern; sie werden auf Verkehrsurkunden erhoben und hängen mit dem Verkehrsleben zusammen. Nun sind ja die Kantone keine abgeschlossenen Verkehrsgebiete mehr, der Verkehr flutet über ihre Grenzen hinweg, und sie sind nicht imstande, den interkantonalen, noch weniger den internationalen Verkehr gesetzgeberisch zu beherrschen. Gleich wie das kantonale Zivilrecht den Anforderungen dieses Verkehrs nicht mehr genügen konnte, ist auch die kantonale Gesetzgebung nicht mehr imstande, das Verkehrssteuerwesen in allen Teilen richtig zu gestalten. Ein typisches Beispiel, an dem die Richtigkeit dieses Satzes sich deutlich zeigt, bildet der Wechselstempel. Wie verhält es sich mit diesem? Einige Kantone haben ihn eingeführt, andere wollten nichts von ihm wissen. Was war die Folge davon? Dass der Wechselverkehr mit Vorliebe jene Geschäftszentren aufsucht, die den Wechselstempel nicht kennen. Eine gerechte und vernünftige Besteuerung des Wechselverkehrs durch den Wechselstempel, die zu begrüssen ist, ist auf diese Weise nicht denkbar, und dem Staate gehen deshalb bedeutende Einnahmen verloren. Aehnlich verhält es sich mit andern Verkehrsurkunden.

Hieraus ergibt sich der Grundsatz, dass, sofern es sich um den interkantonalen und internationalen Verkehr handelt und soweit nicht lokalisierbare Werte, sondern solche, die im ganzen Lande zirkulieren, in Betracht kommen, eine eidgenössische Verkehrssteuer durchaus am Platze ist, dass hingegen in bezug auf den regionalen Verkehr, dessen Objekte mehr oder weniger lokalisiert sind, die

kantonalen Verkehrssteuern, also auch die kantonalen Stempelabgaben beibehalten werden sollen.

Auf diesem Boden steht nun in der Tat auch die bundesrätliche Vorlage, der Entwurf des neuen Art. 41bis der Bundesverfassung, indem dieser vorab aus praktischen Rücksichten die Stempelabgabe für vier Kategorien von Verkehrsurkunden einführt, die in der Hauptsache einem grossen Verkehrsgebiete dienen, nämlich die Wertpapiere, die Wechsel, die Prämienquittungen und die Frachtdokumente.

Es ist ohne weiteres zuzugeben, dass diese Urkunden im ganzen und grossen für die Einführung einer eidgenössischen Abgabe sich wohl eignen; allein es ist zu beachten, dass der Entwurf des Bundesrates hierbei nicht stehen bleibt, sondern weiter geht. Er beschränkt sich nicht auf die vier genannten Kategorien. Er führt diese nur als Beispiele auf und als die Objekte, die zuerst bluten sollen. Darüber hinaus soll nach dem Entwurf des Bundesrates der Bund ermächtigt werden, ganz allgemein von «Geschäftsurkunden» jeder Art Stempelabgaben zu erheben, mit einziger Ausnahme des Immobilienverkehrs und des Erbganges.

Ihre Kommission hat nun gefunden, dass diese Abgrenzung keine ganz befriedigende ist, da sie der Klarheit und Bestimmtheit entbehrt. Was heisst das, Geschäftsurkunden? Was ist unter dem Ausdruck «Geschäft» zu verstehen? Etwa jedes Rechtsgeschäft? Oder jeder Verkehrsakt? Oder jeder wirtschaftliche Verkehr? Oder der kommerzielle, der industrielle Verkehr? Ein so unbestimmter Begriff allein scheint uns nicht geeignet zu sein, um als grundsätzliche Basis für die Stempelgesetzgebung des Bundes zu dienen. Dieser Begriff ist auch zu weitgehend und bedarf der Einschränkung, weil er es ermöglichen würde, auf allen Rechtsgebieten die Bundesstempelabgabe einzuführen und der kantonalen Hoheit zu entziehen. Ihre Kommission hat deshalb nach einem Kriterium gesucht, das es ermöglicht, eine bessere Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes zu schaffen und zugleich den Kantonen gewisse grosse Rechtsgebiete für die Erhebung von Stempelabgaben in der Verfassung selbst zu sichern.

Die Kommission schlägt die Form vor: «Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs». Das Obligationenrecht ist ein juristischer Begriff und schon deshalb dazu geeignet, eine genauere begriffliche Abgrenzung zu bieten. Die Kommission will also dem Bunde die Kompetenz einräumen, erforderlichenfalls ausser den genannten vier Kategorien auf dem Wege der Bundesgesetzgebung noch weitere bestimmte Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs der Stempelabgabe zu unterstellen. Das Obligationenrecht ist ja das eigentliche Verkehrsrecht. Es regelt insbesondere auch den die kantonalen Grenzen überschreitenden Verkehr, währenddem das Personenrecht, das Familienrecht, das Erbrecht und das Sachenrecht sich vorwiegend innert den lokalen und regionalen Grenzen bewegen. Diese letzteren Gebiete sind für die kantonalen Steuerabgaben zu reservieren. Es empfiehlt sich, diesen Grundsatz auch für den weiteren allfälligen Aufbau der Stempelabgabe festzuhalten, und es geschieht dies zweckmässig durch die erwähnte Ausscheidung, die dem

Bunde gibt, was er allein oder doch besser besorgen kann, und den Kantonen überlässt, was ihren Verhältnissen und Bedürfnissen entspricht.

Auch in praktischer Beziehung dürfte der Vorschlag der Kommission befriedigen. Derselbe gibt dem Bunde nicht bloss die Kompetenz, sondern macht es ihm zur Aufgabe, zunächst von Wertpapieren, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, von Quittungen für Versicherungsprämien und von Frachturkunden Stempelabgaben zu erheben. In zweiter Linie gibt er ihnen die Befugnis, diese Abgaben auf dem Wege der Gesetzgebung auf andere, im Gesetz ausdrücklich zu bestimmende Urkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs auszudehnen. Selbstverständlich wird der Bund, wenn er diese Kompetenz erhält, nicht alle Gebiete dieses Verkehrs mit Stempelabgaben belegen. Es wird niemand einfallen, z. B. die Mietverträge und die Dienstverträge miteinzubeziehen. Der Bund wird bei Erlass des Gesetzes unter den in Betracht fallenden Steuerobjekten eine sorgfältige Auswahl zu treffen haben und sich dabei eine weise Beschränkung auferlegen, unter Schonung auch der kantonalen Finanzen. Diese Auswahl kann aber nicht mehr durch weitere Verfassungsrevisionen durchgeführt werden; sie muss dem Gesetze überlassen werden. Der Bund wird sich bei dieser Auswahl auf dem Weg der Gesetzgebung nicht bloss von fiskalischen und politischen Rücksichten leiten lassen, sondern ebensowohl von sozialpolitischen Rücksichten. Er wird deshalb die Schraube hauptsächlich bei solchen Verkehrsurkunden ansetzen, welche dem Besitze, dem Gewinne und der Kapitalbildung dienen. Wir dürfen das Vertrauen haben, dass der Bund diesen Anforderungen bei Erlass der betreffenden Gesetze Rechnung tragen wird. In diesem Sinne beantrage ich Eintreten auf die Vorlage der Kommission.

Speiser: Ich möchte im Gegensatz zum französischen Referenten meine grosse Befriedigung darüber aussprechen, dass der Bundesrat mit einer positiven Vorlage vor uns kommt, die die Bedeutung und den Zweck hat, einen nicht kleinen Teil unserer finanziellen Bedürfnisse zu befriedigen. Ich glaube, wir müssen in diesem Sinne vorgehen, und es nützt nichts, immer wieder zu sagen: Es pressiert nicht, der Kredit der Eidgenossenschaft ist so ausgezeichnet, dass wir noch lange weiterfahren können in der Beschaffung der Mittel durch Anleihen. Wenn der Kredit so vortrefflich wäre, dass wir das Geld von der Finanz zinslos bekommen würden, wäre das Argument ausserordentlich gut, und wir könnten wohl warten und müssten nicht pressieren. Das ist aber nicht der Fall. Der Kredit wird uns gegeben, sehr glatt, aber immerhin zu 5 Proz., und wenn der Zins zwanzigmal bezahlt ist, so wird das Kapital verdoppelt; man hat also alle Gründe, dafür zu sorgen, dass das Kapital sich nicht verdoppelt, und das ist die Aufgabe des Bundesrates und der Bundesversammlung. Das Volk hat nicht gerne Schulden. Wir haben immer gesehen, wie schon die Bundesversammlung unruhig wird, wenn wir mit Defiziten abschliessen, und das wird noch mehr der Fall sein bei der ungeheuren Mobilisationsschuld. Ich wäre von diesem Standpunkt

aus vielmehr einverstanden mit der Eingabe der Zürcher Handelskammer. Die hat gesagt: Es genügt nicht, dass wir mit einer Stempelabgabe kommen, es soll ein allgemeines Finanzrekonstruktions-Programm vorgelegt werden. Das wäre theoretisch richtiger, aber es wäre nicht durchzuführen. Wir wissen, dass die Parteien ausserordentlich geteilt sind in bezug auf die Art, wie das Geld beschafft werden soll. Wir werden eben eines nach dem andern bringen müssen.

In bezug auf die Vorlage möchte ich mir einige Bemerkungen erlauben. Zunächst muss ich einige Ausdrücke der Botschaft unter die Lupe nehmen. Es ist vom Referenten in deutscher Sprache, Herr Hirter, sehr diskret von der Motion Hirter gesprochen worden. Dagegen ist die Botschaft weniger diskret. Es hat bekanntlich Herr Hirter im Jahre 1911 den Antrag gestellt, man solle die Stempelsteuer für die ganze Schweiz vereinheitlichen. Es wird in der Botschaft gesagt, es sei dies an der Haltung der Vertreter von Zürich und Basel gescheitert, welche durch Einführung eines Wechselstempels die bevorzugte Stellung dieser beiden bisher stempelfreien Bankplätze gefährdet glaubten.

Es wäre das gerade kein Vorwurf; es ist schon etwa vorgekommen, dass die Kantone im Nationalrat ihre eigenen Interessen vertreten haben. Allein der Widerstand von Zürich und Basel rührte nicht daher, dass wir unsere bevorzugte Stellung überhaupt nicht aufgeben wollten, sondern wir wollten unsere bevorzugte Stellung wohl aufgeben zugunsten der Wechselstempelfreiheit, nicht aber zugunsten eines allgemeinen Stempels. Wir fanden, wenn man eine Einheit haben wolle, solle man sie nicht finden in der Einführung eines neuen allgemeinen Wechselstempels, sondern in der Abschaffung des Wechselstempels. Das war ein schöner Traum von uns; wir glaubten in der Tat, es werde ein Moment kommen, wo man die Stempelsteuer in der ganzen Schweiz abschaffe und es keine bevorzugten Orte mehr gäbe. Aus diesem Traum sind wir gründlich erwacht, und wir unterziehen uns der neuen Vorlage, obschon wir uns sagen, das Neue bringt uns keineswegs ein Ideal, sondern ein Real. Unsere Haltung von 1911 war richtig. Nehmen Sie an, dass damals die Wechselsteuern zugunsten der Kantone vereinheitlicht worden wären, so stünde der Bund heute offenbar bedeutend schlechter. Er müsste nicht nur die Kantone, die im Jahr 1911 den Wechselstempel hatten, entschädigen, sondern eine Reihe von Kantonen, die ihn damals noch nicht hatten und ihn seither eingeführt hätten.

Auf Seite 4 der Botschaft ist sodann eine weitere Bemerkung: Die schweizerischen Verkehrssteuern seien bisher auf einem unvernünftig tiefen Niveau gewesen. Man ist gewohnt, das Wort «unvernünftig» bei den Steuern anzuwenden, wenn sie sehr hoch sind; aber unvernünftig niedrig ist etwas ganz Neues. Es ist richtig, dass wir in der Schweiz ausserordentlich kleine Verkehrssteuern hatten, aber nicht aus unvernünftigen, sondern aus sehr guten Gründen. Wir leben eben zurzeit noch in gewissen Beziehungen von einer ganz andern Auffassung der Wirtschaft und des Staates überhaupt, wir leben in vielen Beziehungen noch unter den Gedanken, unter denen die Bundesverfassungen von 1848 und

1874 zustandegekommen sind, unter den Gedanken der Verkehrsfreiheit und Gewerbefreiheit. Das sind Ideale jener Verfassungen, Ideale einer nun bald verschwundenen Zeit, die mit dem Krieg noch mehr verschwinden wird. Wir wollen uns darüber keinen Illusionen hingeben.

Ich bin einverstanden, dass wir die neue Stempelsteuer einführen, aber wir wollen uns nicht mit Begeisterung in diese Sache hineinreden, sondern diese Verkehrssteuer und ganz speziell die Stempelsteuer als Hemmnisse des Verkehrs betrachten. Sie treffen den Besitz nicht, wie etwa schon gesagt worden ist, dann, wenn der Besitz geschaffen ist. Die Stempelsteuern sind keine Besitzsteuern, sondern sie treffen den Verkehr in dem Moment, wo der Besitz sich bilden will. In dem Moment, wo man eine Aktiengesellschaft gründen will, um sich Besitz zu verschaffen, oder wo man Obligationen aufnehmen will, um ein gewinnbringendes Geschäft zu machen, in diesem Moment wird der Stempel fällig und das ist eine Störung der Geschäftsfreiheit. Die Stempelsteuer ist keine Besitzsteuer, sondern eine Steuer auf dem sich bewegenden Verkehr; in die Bewegung des Verkehrs wird durch den Stempel eine Fessel, ein Radschuh gebracht.

Es kommt noch dazu die grosse Versuchung, den Stempel zu umgehen oder durch eine andere Kombination das Geschäft unter einen billigeren Stempel zu bringen. Es sind keine erfreulichen Verhältnisse, die wir schaffen; wir müssen speziell bei dem Frachtbriefstempel hieran denken. Erinnern Sie sich daran, was wir bei der Gründung der Bundesbahnen beschlossen haben. Wir haben gesagt, sobald sich durch den Betrieb der Bundesbahnen ein Ueberschuss ergebe, wolle man 20 Proz. in einen Reservefonds legen, der auf 50 Millionen ansteigen soll. Die übrigen 80 Proz. sollen zur Hebung und Erleichterung des Verkehrs, insbesondere zur Herabsetzung der Personen- und Gütertarife verwendet werden. Wie weit sind wir von diesem Wege durch den Krieg abgekommen! In bezug auf die S. B. B. ist zu sagen, dass diese genötigt sind, ihre Tarife heraufzusetzen; nun schlagen wir von Bundes wegen noch einen Frachtbriefstempel dazu. Das sind nicht Ideale, sondern traurige Notwendigkeiten. Fuimus Troes mit unsern Idealen. Wir nehmen diese Steuer dennoch an, ja wir begrünnen sie, weil sie uns den grossen Fortschritt der Einheitlichkeit bringt. Man darf das nicht unterschätzen. Wenn wir in der Schweiz, wo wir nach Einheit im Verkehrsgebiet mit Recht streben, auch in bezug auf eine Verkehrssteuer eine Einheit bekommen, ist das ein grosser Fortschritt. Wir begrünnen dieselbe ferner, weil sie einen grossen und wenig bestrittenen Beitrag zur Lösung der eidgenössischen Finanzfragen bringt. Wir begrünnen sie nicht, weil die bisherigen Stempel unvernünftig niedrige waren, sondern weil die nun vorgeschlagenen Stempel vernünftig hoch sind. Wir treten in die Sache ein.

Es ist aber nötig, dass wir in die Vorlage etwas näher eintreten, als die Herren Referenten getan haben, um uns schon jetzt klar zu werden über die Tragweite und über gewisse Bedenken. Es handelt sich darum, genau und ganz präzise die Grenzen zu ziehen zwischen den neuen Bundeskompetenzen auf dem Gebiete der Stempelsteuer und dem, was den Kantonen bleibt.

Nun muss ich der Vorlage sowohl des Bundesrates als der Kommission einen Vorwurf machen. Wenn man legiferieren will auf dem Gebiete des Rechtsverkehrs — und das ist ja doch beim Stempel der Fall (wir wollen ja nicht die Spielkarten, Zeitungen oder Kataloge eidgenössisch stempeln, sondern wir wollen den Rechtsverkehr besteuern) — dann sollten wir unsere Steuergesetze an diejenigen Bundesgesetze anschliessen, welche den Rechtsverkehr ordnen. Das ist das Gesetz über das Obligationenrecht und das Z. G. B. An deren Ausdrücke hätte man anknüpfen sollen sowohl positiv in bezug auf die Rechtsvorgänge, die wir bundessteuerlich treffen wollen, als auch in bezug auf diejenigen, welche wir den Kantonen lassen wollen. Das ist nicht geschehen, und daraus ist diese Unsicherheit entstanden, die gegenwärtig herrscht. Durch die Redaktion des Bundesrates ist der fatale Ausdruck «Geschäftsurkunden» in das Gesetz gekommen. Das ist kein juristischer Begriff, wir haben speziell in der Schweiz keine Geschäftsurkunden. Man will darunter diejenigen Urkunden verstehen, welche im Handel und geschäftlichen Verkehr vorkommen. Wir haben kein Handelsrecht in der Schweiz, wir waren immer froh darüber, kein Standesrecht für die Kaufleute zu haben, sondern die Kaufleute unter das allgemeine Obligationenrecht zu stellen. Infolgedessen bietet der Ausdruck Geschäftsurkunde nicht die nötige Klarheit.

Dann ist ferner ein Mangel in bezug auf das Obligationenrecht. Wir haben ein ausserordentlich weites Gebiet von Rechtsakten des Verkehrs, wir haben aber Rechtsakte nicht nur im Obligationenrecht, sondern auch im Personenrecht, beispielsweise im Vereinsrecht; so sind z. B. die Statuten ein Rechtsakt. Im Familienrecht und im Personenrecht haben wir eine Anzahl von Rechtsakten oder Rechtsgeschäften; Eheabreden sind Rechtsgeschäfte. Im Erbrecht haben wir die Erbteilung, welche Rechtsakten gibt. Wir haben sodann im Sachenrecht das ganze Pfandrecht und Servitutenrecht.

Anhand der Aufzählung der Beispiele sollte man den neuen Artikel redigieren und sagen, welche Abschnitte des Obligationenrechtes und des Z. G. B. in Betracht kommen.

Auch der Ausdruck «Wertpapier» ist nicht richtig gebraucht. Wertpapier ist ein im neuen Obligationenrecht geordneter Begriff. Der dritte Abschnitt des Obligationenrechtes ist überschrieben: Die Handelsgeschäfte, die Wertpapiere, die Geschäftsfirmen. In den Wertpapieren ist nun inbegriffen der Wechsel, der Check und andere Orderpapiere; also alle indossablen Papiere oder Inhaberpapiere sind Wertpapiere des Obligationenrechtes. Wenn Sie diese dem Stempel unterwerfen wollen, genügt es zu sagen: «die Wertpapiere». Sie müssten nur den Check ausnehmen, der nach dem Obligationenrecht auch ein Wertpapier ist, das wir aber, wie ich annehme, nicht dem Stempel unterwerfen wollen. Wir sollten also die ganze Redaktion in dem Sinne klar machen, dass wir uns an die schweizerische Gesetzessprache halten.

Nun kommt die zweite Schwierigkeit. Sie liegt nicht im Texte des Bundesrates, sondern in dem der Kommission, die etwas anders vorgeht. Der Bundesrat will dem Bund nur die Befugnis zuweisen, Stempelabgaben auf Wertpapieren usw.,

Prämienquittungen, Frachtdokumenten zu erheben. Die Kommission will zuerst bestimmen, auf welchen Objekten die Stempelsteuer erhoben werden muss. Daneben gibt sie dem Bund noch die blosser Befugnis, gewisse weitere Stempelsteuern zu erheben. Das wird ausgedrückt dadurch, dass man sagt, er sei befugt, auch von anderen Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs Stempelabgaben zu erheben; von dieser Befugnis seien ausgeschlossen die Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandverkehrs. Ich will gleich bei dieser Negation sagen, dass sie nicht ganz notwendig ist. Wenn man zuerst sagt, dass wir die obligationenrechtlichen Rechtsvorgänge in Besteuerung ziehen können, so gehört dazu der Grundstückverkehr, denn er ist im Obligationenrecht geordnet. Der Grundpfandverkehr gehört nicht dazu, er ist nicht im Obligationenrecht geordnet, sondern im Sachenrecht. Man darf aber nicht vom obligationenrechtlichen Verkehr sprechen und etwas ausnehmen, was nicht im obligationenrechtlichen Verkehr geordnet ist. Dagegen werden wir den Grundstückverkehr ausdrücklich ausschliessen müssen.

Nehmen wir nun das so an, so würde sich ergeben, dass wir alle Verträge des Obligationenrechtes, nicht nur die Wertpapiere, der Möglichkeit aussetzen, von einem eidgenössischen Stempel betroffen zu werden. Das wären nach der Ausdehnung des Obligationenrechtes Kauf, Tausch, Schenkung, Miete, Pacht, Leihe, Schuldscheine, Dienstvertrag, Werkvertrag, Verlagsvertrag, Auftrag, Vollmacht, usw. Wenn man das will, so muss man es offen sagen. Aber ich habe bis jetzt nichts davon gehört, dass man dem Bunde die Kompetenz im ganzen zivilrechtlichen Verkehr geben will; damit kommen wir ausserordentlich weit. Wenn man sagt, man meine nur die Geschäftsurkunden, so ist das eine ungenügende Antwort, weil, wie ich mir zu bemerken erlaubte, der Ausdruck Geschäftsurkunde juristisch nicht feststeht.

Wenn der Bund sich dazu entschliessen wollte, über das ganze Obligationenrecht stempelrechtlich zu verfügen, so bezweifle ich stark, ob man in den Kantonen diesen Eingriff sich gefallen liesse. Es besteht kein Bedürfnis, dass man die Mietverträge, die in der Stadt Zürich geschrieben werden, eidgenössisch stempelt; diese Mietverträge gehen nicht über das Gebiet der betreffenden Stadt hinaus. Wir haben eine ganze Anzahl Kantone, welche überhaupt keinen Stempel haben, jedenfalls nicht auf solche Rechtsgeschäfte, und es wäre für mich noch bedenklicher, diesen Kantonen den Stempel aufzuzwingen, den sie nicht haben, als ihn den Kantonen, welche ihn schon haben, wegzunehmen.

Die Stempelsteuer ist ja eine prächtige fiskalische Erfindung, man gibt sich nur manchmal zu sehr Mühe, sie moralisch zu begründen; Erfindung ist das richtige Wort, sie soll ja von einem Holländer anlässlich eines Preisausschreibens erfunden worden sein und hat sich jedenfalls vom Jahre 1620 innert hundert Jahren überall Bahn gebrochen. Die Zukunft dieser Stempelsteuer aber liegt darin, dass sie vom bürgerlichen Verkehr entfernt und auf den Handelsverkehr beschränkt wird. Wir können den Handels- und Geschäftsleuten, den Spediteuren und den Leuten, die mit der Eisenbahn verkehren, zumuten, dass sie das Stempel-

steuergesetz kennen, wir können aber dem übrigen Publikum nicht zumuten, dass es das Gesetz kennt und weiss, ob ein Mietvertrag oder eine Quittung über Fr. 10 gestempelt werden soll oder nicht. Beschränkt auf möglichst wenige und grosse Kategorien von Vertragsinstrumenten hat der Stempel seine Berechtigung.

Wir sollten uns ganz klar sein darüber, wie weit wir dem Bund die Kompetenz geben wollen, ausser auf Wertpapieren, Prämienquittungen und Frachtbriefen noch weitere Stempel einzuführen. Ich würde vorziehen, noch einige bestimmte Rechtsgeschäfte aufzuzählen, statt diesen allgemeinen Ausdruck «Geschäftsurkunden» zu brauchen. Wenn Sie das nicht wollen, würde ich eher raten, die Befugnis an den Bundesrat vorläufig fallen zu lassen und ihm zu sagen, er bekomme genug durch Stempelung der Wertpapiere, Versicherungsprämien und Frachtbriefe, das übrige wolle man vorläufig den Kantonen lassen.

Zum zweiten Absatz muss ich mir die folgende Bemerkung erlauben. Es ist da gesagt: «Urkunden, für welche der Bund im Rahmen der vorstehenden Bestimmungen die Abgabepflicht oder die Abgabefreiheit festsetzt, dürfen von den Kantonen nicht mit Stempelabgaben oder Registrierungsgebühren belastet werden.» Wenn man das liest, ohne eine sehr gute Interpretation von einem Steuergelehrten zu erhalten, so muss man daraus schliessen, dass die Handänderungssteuer abgeschafft ist. Im ersten Absatz wird gesagt, dass der Grundstückverkehr nicht mit Stempel belastet werden soll. Hier heisst es, wenn etwas in diesem Gesetz abgabepflichtig erklärt ist, dürfe es nicht mit Stempelabgaben oder Registrierungsgebühren belastet werden. Nun ist die Handänderungsgebühr eine Registrierungsgebühr. Ich nehme nicht an, dass das der Wille der Kommission sei, aber jedenfalls ist es hier nicht richtig ausgedrückt. Ganz richtig ist, dass wir diejenigen Urkunden, die vom Bund unter Stempel gestellt werden, nicht auch noch mit kantonalen Stempeln belasten. Nur mache ich darauf aufmerksam, dass die Redaktion nicht genügend ist. Sie werden die Stempel auf den Quittungen der Versicherungsprämien einführen, aber ich hoffe, dass die Versicherungen im übrigen von der Stempelung befreit sind. Die gegenwärtige Stempelung der Versicherungspolice hat das Aergerliche, dass sie doppelt erfolgt. Nehmen Sie an, die Basler Lebensversicherungsgesellschaft schliesse mit einem Thurgauer einen Lebensversicherungsvertrag ab. Da muss gestempelt werden in Basel und im Thurgau. Das ist eine unschickliche Doppelbesteuerung, der leider das Bundesgericht noch kein Ende gemacht hat, indem es immer gezögert hat, seine Kompetenz in bezug auf Doppelbesteuerung auf die indirekten Steuern auszudehnen. Es wäre sehr erfreulich, wenn diese Doppelbesteuerung der Police abgeschafft würde. Wenn Sie das tun wollen, müssen Sie die Sache so redigieren, dass die Urkunden, welche eidgenössisch gestempelt sind, nicht noch kantonal gestempelt werden können.

Nun habe ich noch eine Bemerkung zu den Uebergangsbestimmungen. Es ist hier dem Bundesrate die Befugnis erteilt, für diejenigen Wertpapiere, welche vom 15. Februar 1917 an bis zum Inkrafttreten des Gesetzes ausgegeben werden, das neue

Gesetz schon anzuwenden. Das begreife ich, es könnte sonst vorkommen, dass noch schnell vorher viele Titel fabriziert würden.

Ich bin aber mit der Restriktion auf 15. Februar 1917 nicht ganz einverstanden; ich habe einen etwas weitergehenden und noch mehr rückwirkenden Gedanken. Ich will nicht sagen, dass ich darüber schon eine feste Ansicht habe, aber ich möchte den Gedanken nicht durch eine so enge Redaktion der Uebergangsbestimmungen jetzt schon beseitigen. In Basel hatten wir im Jahre 1850 einen Aktienstempel von 10 Rp., also einen Formatstempel. Dann haben wir den Stempel auf einen Franken heraufgesetzt. Es ist nun etwas stossend, wenn beispielsweise im Jahre 1905 Aktien bestehen, die noch den Stempel von 10 Rp. tragen, während alle Aktien, die später geschaffen worden sind, einen viel höheren Stempel tragen.

Man darf doch fragen, ob, wenn die Eidgenossenschaft einen Stempel einführt, und zwar einen sehr viel grösseren, als er in den Kantonen war, alle Wertpapiere, die vor dem Erlass des Gesetzes geschaffen worden sind, ad infinitum von dem eidgenössischen Stempel frei sein sollen, oder ob es nicht billig wäre, dass sie in einem gewissen Masse nachgestempelt würden. Nehmen Sie an, dass jetzt eine Aktie im Kanton Basel einen Stempel von einem Franken zahlt. Nach dem neuen Entwurf zahlt sie Fr. 15. Finden Sie es erfreulich, dass eine Aktie, die im Jahre 1910 irgendwo emittiert worden ist, im Jahre 1960 noch immer mit einem Stempel von einem Franken kursiert, während alle seit 1917 emittierten Aktien mit Fr. 15 gestempelt sind? Finden Sie es richtig, dass Obligationen, die vielleicht noch 30 bis 40 Jahre laufen, von dem eidgenössischen Stempel durchaus unbehelligt sind?

Es ist mir eine Rechnung über folgendes Vorgehen vorgelegt worden: Man würde alle Wertpapiere, die jetzt in der Schweiz zirkulieren, dem eidgenössischen Stempel unterwerfen und in einem gewissen Masse die Nachstempelung verlangen, natürlich nicht bei den Inhabern, sondern bei den Instituten, welche sie ausgegeben haben, mit dem Recht für diese Institute, den Stempelbetrag beim nächsten Coupon abzuziehen; es ist nun ausgerechnet worden, dass, wenn wir auf die jetzt schon zirkulierenden Wertpapiere einen solchen eidgenössischen Stempel legen, eine Summe von nahezu 100 Millionen eingehen würde. Das wäre eine Besitzsteuer, denn diese Steuer würde nun die Besitzer treffen und nicht diejenigen, die erst durch Ausgabe von Obligationen zu Besitz kommen wollen. Ich will nicht sagen, dass wir das heute beschliessen sollen; ich glaube nur, wir sollten die Uebergangsbestimmung so redigieren, dass nicht schon jetzt jede Nachstempelung über den 15. Februar 1917 hinaus verboten ist. Ich möchte eine Redaktion vorschlagen, die dem Bunde etwas mehr Freiheit lässt.

Noch eine Bemerkung über den Rechtsschutz. Wir sind im Begriffe, eine wichtige indirekte eidgenössische Steuer einzuführen. Diese wird in dem Gesetzesentwurf unter den Schutz des eidgenössischen Fiskalgesetzes von 1849 gestellt. Das ist eines der ältesten Gesetze der Eidgenossenschaft, ein wirkliches Fiskalgesetz, das auf Zolldefraudanten

und dergleichen angewendet wird, ein Gesetz, das ausgezeichnet fungiert für den Fiskus, aber etwas streng für diejenigen, die unter dieses Gesetz fallen, indem dasselbe bekanntlich den Rechtsweg eigentlich den Angeklagten abkauft. Es sagt, wenn jemand der Busse sich sofort unterziehe, so werde ihm ein Drittel der ausgesprochenen Busse nachgelassen, wenn er sich besinnt, aber innert acht Tagen sich beugt, werde ihm ein Viertel nachgelassen. Aber das ist nun eigentlich ein Abkaufen des Rechtsweges, also dessen, was man seit Jahren in der Schweiz anstrebt, nämlich der Rechtspflege in Verwaltungssachen.

Nun meine ich, bei diesem neuen Stempelgesetz sollten wir eine Einrichtung schaffen, welche den Pflichtigen gestattet, sich im rechten Moment über ihre Steuerpflicht zu erkundigen und, wenn sie nicht zufrieden sind mit dem Entscheid des eidgenössischen Stempelsteuerbureaus, sich an eine Verwaltungsgerichtsbehörde zu wenden. Es geht, glaube ich, nicht an, obschon unsere Verwaltungsrechtspflege noch nicht organisiert ist, in einem Moment, wo wir durch die Verfassung schon die Verwaltungsrechtspflege anerkannt haben, ein neues sehr weitgehendes Steuergesetz zu schaffen und den Verwaltungsrechtsschutz nicht zu gewähren. Man sollte wenigstens, bis die Verwaltungsrechtspflege organisiert ist, vielleicht mit einer unabhängigen Rekurskommission dafür sorgen, dass nicht ausschliesslich die Fiskalbeamten die Entscheide treffen, denn es sind sehr weitgehende Bestimmungen, die in dem Gesetz aufgestellt sein werden.

Damit habe ich meine Bemerkungen geschlossen.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici le débat est interrompu.)

Sitzung vom 20. März 1917,
vormittags 8½ Uhr.
Séance du 20 mars 1917, à 8½ heures
du matin.

Vorsitz: } Hr. Büeler (Schwyz).
Présidence: }

739 Erhebung von Stempelabgaben.
Perception de droits de timbre.

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 1 hievor. — Voir page 1 ci-devant)

Anträge der Herren Caflisch, Deschenaux,
Grieshaber, Grünenfelder, Hartmann, Simonin, Vital.

19. März 1917.

Art. 41 bis.

(Absatz 1.)

Der Bund ist befugt . . . (wie im Entwurfe des Bundesrates) . . .

Nationalrat. — Conseil National. 1917.

. . . Die Befugnis erstreckt sich nicht auf die staatlichen Gebäude - Brandversicherungsanstalten und nicht auf die Urkunden des Immobilienverkehrs und des Erbganges.

Eventuell, im Falle der Annahme des Kommissionsantrages:

Art. 41 bis.

(Absatz 1.)

Der Bund erhebt Stempelabgaben . . . (wie im Kommissionsantrage) . . .

. . . und des Güterverkehrs, sowie der staatlichen Gebäude-Brandversicherung.

Propositions de MM. Caflisch, Deschenaux,
Grieshaber, Grünenfelder, Hartmann, Simonin, Vital.

19 mars 1917.

Art. 41 bis.

(Alinéa 1^{er}.)

La Confédération est autorisée . . . (comme dans le projet du Conseil fédéral) . . .

. . . aux actes authentiques des transactions immobilières et des successions, ni aux documents des établissements d'assurance immobilière contre les incendies.

Eventuellement, en cas d'adoption de la proposition de la commission:

Art. 41 bis.

(Alinéa 1^{er}.)

La Confédération perçoit . . . (d'après la proposition de la commission) . . .

. . . concernant les transactions immobilières et hypothécaires et les établissements cantonaux d'assurance immobilière contre les incendies.

Antrag des Herrn Speiser.

20. März 1917.

Art. 41 bis.

(Absätze 1 und 2.)

Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Quittungen für Versicherungsprämien, auf Frachturkunden und auf andern Urkunden des kaufmännischen Verkehrs zu erheben.

Rechtsgeschäfte, für welche der Bund im Rahmen der vorstehenden Bestimmungen Stempelabgaben eingeführt hat, dürfen von den Kantonen nicht mit weitem Stempelabgaben belastet werden.

Erhebung von Stempelabgaben.

Perception de droits de timbre.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	739
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1917 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1-17
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 459

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.

und dergleichen angewendet wird, ein Gesetz, das ausgezeichnet fungiert für den Fiskus, aber etwas streng für diejenigen, die unter dieses Gesetz fallen, indem dasselbe bekanntlich den Rechtsweg eigentlich den Angeklagten abkauft. Es sagt, wenn jemand der Busse sich sofort unterziehe, so werde ihm ein Drittel der ausgesprochenen Busse nachgelassen, wenn er sich besinnt, aber innert acht Tagen sich beugt, werde ihm ein Viertel nachgelassen. Aber das ist nun eigentlich ein Abkaufen des Rechtsweges, also dessen, was man seit Jahren in der Schweiz anstrebt, nämlich der Rechtspflege in Verwaltungssachen.

Nun meine ich, bei diesem neuen Stempelgesetz sollten wir eine Einrichtung schaffen, welche den Pflichten gestattet, sich im rechten Moment über ihre Steuerpflicht zu erkundigen und, wenn sie nicht zufrieden sind mit dem Entscheid des eidgenössischen Stempelsteuerbureaus, sich an eine Verwaltungsgerichtsbehörde zu wenden. Es geht, glaube ich, nicht an, obschon unsere Verwaltungsrechtspflege noch nicht organisiert ist, in einem Moment, wo wir durch die Verfassung schon die Verwaltungsrechtspflege anerkannt haben, ein neues sehr weitgehendes Steuergesetz zu schaffen und den Verwaltungsrechtsschutz nicht zu gewähren. Man sollte wenigstens, bis die Verwaltungsrechtspflege organisiert ist, vielleicht mit einer unabhängigen Rekurskommission dafür sorgen, dass nicht ausschliesslich die Fiskalbeamten die Entscheide treffen, denn es sind sehr weitgehende Bestimmungen, die in dem Gesetz aufgestellt sein werden.

Damit habe ich meine Bemerkungen geschlossen.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici le débat est interrompu.)

Sitzung vom 20. März 1917,
vormittags 8½ Uhr.
Séance du 20 mars 1917, à 8½ heures
du matin.

Vorsitz: } Hr. Büeler (Schwyz).
Présidence: }

739 Erhebung von Stempelabgaben.
Perception de droits de timbre.

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 1 hievor. — Voir page 1 ci-devant)

Anträge der Herren Caflisch, Deschenaux,
Grieshaber, Grünenfelder, Hartmann, Simonin, Vital.

19. März 1917.

Art. 41 bis.

(Absatz 1.)

Der Bund ist befugt . . . (wie im Entwurfe des Bundesrates) . . .

Nationalrat. — Conseil National. 1917.

. . . Die Befugnis erstreckt sich nicht auf die staatlichen Gebäude - Brandversicherungsanstalten und nicht auf die Urkunden des Immobilienverkehrs und des Erbganges.

Eventuell, im Falle der Annahme des Kommissionsantrages:

Art. 41 bis.

(Absatz 1.)

Der Bund erhebt Stempelabgaben . . . (wie im Kommissionsantrage) . . .

. . . und des Güterverkehrs, sowie der staatlichen Gebäude-Brandversicherung.

Propositions de MM. Caflisch, Deschenaux,
Grieshaber, Grünenfelder, Hartmann, Simonin, Vital.

19 mars 1917.

Art. 41 bis.

(Alinéa 1^{er}.)

La Confédération est autorisée . . . (comme dans le projet du Conseil fédéral) . . .

. . . aux actes authentiques des transactions immobilières et des successions, ni aux documents des établissements d'assurance immobilière contre les incendies.

Eventuellement, en cas d'adoption de la proposition de la commission:

Art. 41 bis.

(Alinéa 1^{er}.)

La Confédération perçoit . . . (d'après la proposition de la commission) . . .

. . . concernant les transactions immobilières et hypothécaires et les établissements cantonaux d'assurance immobilière contre les incendies.

Antrag des Herrn Speiser.

20. März 1917.

Art. 41 bis.

(Absätze 1 und 2.)

Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Quittungen für Versicherungsprämien, auf Frachturkunden und auf andern Urkunden des kaufmännischen Verkehrs zu erheben.

Rechtsgeschäfte, für welche der Bund im Rahmen der vorstehenden Bestimmungen Stempelabgaben eingeführt hat, dürfen von den Kantonen nicht mit weitem Stempelabgaben belastet werden.

Proposition de M. Speiser.

20 mars 1917.

Art. 41 bis.

(Alinéas 1^{er} et 2^e.)

La Confédération peut percevoir un droit de timbre sur les titres, les effets de change et effets analogues, sur les quittances de primes d'assurance, sur les documents en usage dans les transports et sur les autres documents concernant des opérations commerciales.

Les opérations qui sont frappées d'un droit de timbre par la Confédération dans les limites des dispositions ci-dessus ne peuvent pas être frappées d'autres droits de timbre par les cantons.

M. le conseiller fédéral **Motta**: La mesure qui vous est proposée est, comme M. le président de la commission a bien voulu le dire déjà hier, la réalisation de la première partie du programme financier du Conseil fédéral. Vous connaissez ce programme. J'ai eu l'honneur de le développer devant vous, lors de la dernière session des Chambres fédérales. Le Conseil fédéral a cru devoir donner certaines précisions nécessaires dans le message récent que vous avez en mains et qui traite de la grande question de l'imposition du tabac. Je n'ai donc pas à revenir sur les détails. Je me borne à constater que l'introduction du droit de timbre fédéral est, à mes yeux, une partie, en quelque sorte nécessaire, de tout programme financier digne de ce nom et que l'introduction du droit de timbre peut être acceptée par tout le monde, aussi bien par ceux qui approuvent le programme du Conseil fédéral dans son entier que par ceux qui le repoussent dans certaines de ses parties. Que l'on soit, Messieurs, partisan de l'impôt direct fédéral, que l'on en soit adversaire, que l'on soit partisan du monopole du tabac ou que l'on en soit adversaire, que l'on préconise un impôt sur le tabac ou qu'on le combatte, on peut être d'accord, sans autre, sur la nécessité d'introduire, dans le système financier de la Confédération, un droit d'impôt sur les transactions, parce qu'un droit de cette nature est, en quelque sorte, l'appoint nécessaire de toute réforme financière basée sur une répartition équitable des charges publiques. Aussi, Messieurs, je constate avec une profonde satisfaction que tout le monde est d'accord, que tous les orateurs se sont jusqu'ici prononcés en faveur de la révision constitutionnelle qui vous est proposée. Je dis «tous les orateurs» et je n'en excepte pas même le groupe socialiste, parce que, si j'ai bien compris l'attitude prise par lui et les paroles prononcées par son orateur en quelque sorte officiel, l'opposition du parti socialiste lui-même n'est point une opposition de principe, elle n'est qu'une opposition de tactique. L'honorable M. Wullschleger a bien voulu dire, hier, que, dans d'autres circonstances, cela voulait signifier dans une autre constellation politique, il aurait peut-être pu adhérer purement et simplement au projet du Conseil fédéral. Il a même

ajouté, Messieurs, pour me fortifier dans cette conviction, qu'il devait être bien entendu que, lorsque, la révision constitutionnelle acceptée, les Chambres auraient à s'occuper du projet de loi d'exécution, le parti socialiste se réservait d'ores et déjà de participer, d'une manière active, à la discussion, aux délibérations sur la loi d'exécution du principe constitutionnel. L'opposition du parti socialiste, Messieurs, je l'ai dit, est une question de tactique. Pour lui, il n'y a point de salut en dehors de l'impôt direct fédéral. Pour lui, l'impôt direct est pour ainsi dire la colonne, le pilier de toute réforme financière. Je n'ai pas à revenir sur cette question, elle sera certainement débattue encore plusieurs fois, d'abord lorsque vous discuterez — j'espère que ce sera dans la session prochaine du mois de juin — la question du tabac, ensuite lorsque les Chambres, et d'abord le Conseil fédéral, auront à prendre position dans la question posée par l'initiative socialiste tendant à la création d'un impôt direct. Il serait donc oiseux, ou, dans tous les cas, inutile de prolonger, aujourd'hui, le débat, en fournissant encore des arguments anciens ou nouveaux contre l'idée à la base de l'initiative socialiste. On me permettra simplement de remarquer un fait et de le souligner, parce qu'une observation, présentée hier par M. Wullschleger, m'oblige à lui répondre. Le parti socialiste lui-même est trop averti des nécessités politiques, il connaît trop bien les humeurs du corps électoral, il connaît trop bien les nécessités de la vie fédérale pour ne pas avoir senti les résistances qui s'élèvent de tous les côtés contre l'idée de saper les bases de la vie financière des cantons en arrachant à ceux-ci le meilleur et le plus clair de leurs ressources, c'est-à-dire la possibilité d'imposer, sans limite, les fortunes et les revenus. J'entends, par les mots «sans limite», que les cantons peuvent imposer la fortune et les revenus sans être entravés, dans cette activité fiscale, par un droit de la Confédération. Aussi, Messieurs, sentant toutes ces résistances, le parti socialiste a cru pouvoir les tourner ou les vaincre en préconisant un système d'impôt direct qui exempterait de toute participation les revenus au-dessous de fr. 5000 et les fortunes au-dessous de fr. 20,000. La signification de ce système devient immédiatement claire pour ceux qui songent à notre impôt de guerre et aux constatations qu'il nous a permis de faire. Notre impôt de guerre, vous le savez, Messieurs, a exempté les fortunes au-dessous de fr. 10,000 et les revenus inférieurs à fr. 2500. Ces exonérations ont eu pour effet de libérer de toute contribution à l'impôt de guerre au moins le 80 pour-cent de nos contribuables. Nous ne possédons pas encore, à ce sujet, de statistique précise, mais nous ferons ce travail de statistique pour autant qu'il est possible de l'accomplir, parce qu'il sera, je le crois, plein de leçons à plusieurs points de vue. Or, si des exemptions fiscales allant, pour les fortunes, jusqu'à fr. 10,000 et jusqu'à fr. 2500 pour les revenus, ont eu pour effet d'exempter le 80 pour-cent des contribuables pour n'en frapper que le 20 pour cent, un système d'impôt qui libérerait tous les revenus au-dessous de fr. 5000 et toutes les fortunes n'atteignant pas fr. 20,000 — je ne crois pas exagérer en l'affirmant — conduirait à une situation telle

que le 90 pour cent des contribuables serait complètement exempt de tout impôt direct fédéral, alors que le 10 pour cent seulement de la population serait appelé à supporter cette charge. C'est cette raison intuitive, s'imposant à tout esprit impartial, qui a fait dire au Conseil fédéral qu'un système de cette nature, frappant uniquement les grandes fortunes ou les fortunes moyennes en laissant libres toutes les autres fortunes, devait nécessairement briser les liens de la solidarité politique et sociale dans le pays. Voilà, Messieurs, dans quel sens nous avons parlé, dans le message du Conseil fédéral concernant l'imposition du tabac, de solidarité politique et voilà pourquoi nous avons ajouté qu'un système comme celui-là aurait, à notre avis, l'inconvénient d'engager notre démocratie dans une voie périlleuse, funeste et dangereuse qui pourrait même, à l'encontre de la volonté de ses inspirateurs, conduire fatalement à la démagogie, c'est-à-dire à l'écrasement d'une petite minorité par une grande majorité. Je crois, Messieurs, que le parti socialiste — il me permettra de le lui dire avec une sérénité absolue et sans avoir la moindre intention de faire une politique quelconque qui ne serait pas à sa place dans ma bouche — je crois, dis-je, que le parti socialiste, en lançant l'initiative pour l'impôt direct fédéral sur de telles bases, n'a point fait une bonne spéculation. Il a spéculé, certainement, je le sais, je le sens, sur la facilité qu'il a supposée au corps électoral de voter des charges qu'il ne supporterait pas lui-même; mais je crois que cette spéculation se heurtera au bon sens, à l'esprit d'équité, à l'esprit de justice du peuple suisse, à ce qu'il y a d'idéalisme et de sain en lui, lorsqu'il a toujours affirmé que tout le monde doit participer aux charges publiques. La solidarité sociale, économique et financière peut se réaliser sous la forme de la progression. La progression dans les impôts est l'expression en quelque sorte de la solidarité; aussi la démocratie suisse, dans presque tous les cantons à l'heure qu'il est, est-elle affirmée dans le principe que je considère juste et sain de la progression et même de la progression accentuée dans l'impôt direct. Mais le principe des exceptions, Messieurs, conduit à ce résultat que la vie économique et financière de notre peuple semblerait non plus une pyramide debout, mais une pyramide renversée. Voilà pourquoi on comprendra que j'aie dit quelques mots sur ce point. Je ne puis donc pas accepter les remarques que M. Wullschleger a bien voulu faire hier au sujet du message du Conseil fédéral dans lequel cette question de l'impôt direct est esquissée en quelques mots.

J'arrive au deuxième point de mon exposé: la question financière. Je serai très bref. M. le président de la commission d'abord, M. le rapporteur français ensuite, ont déjà donné certains chiffres essentiels, d'ailleurs connus, et qui ont fait déjà l'objet de plusieurs discussions tant verbales qu'écrites. Il me suffit de rappeler ce qui suit: le Conseil fédéral, dans les calculs qu'il a établis et que vous avez en mains, a distingué nettement deux périodes: celle qui va jusqu'à la fin de 1916 et la période suivante qui a commencé au 1^{er} janvier 1917. Pour l'année 1917, le Conseil fédéral n'a pas pu vous donner des chiffres bien précis. En

effet, cette année est à peine commencée. Nous ne savons pas encore avec précision quelles seront les charges totales qu'elle nous apportera. Pour la période qui s'est close le 31 décembre 1916, la question était plus claire. Il était possible d'établir des calculs et les calculs établis ont été les suivants: dette de mobilisation à fin 1916, en chiffre rond: un demi-milliard. Déficit connus à la date indiquée, soit déficits des années 1914, 1915, 1916 et aussi 1917, puisqu'à la fin de décembre 1916, vous aviez déjà voté le budget de l'année 1917: un total d'à peu près 125 millions. J'ajoute immédiatement, Messieurs, que les constatations faites ces tout derniers jours et qui n'ont pas pu être considérées dans les calculs établis précédemment permettent de diminuer sensiblement ce chiffre de 125 millions correspondant aux déficits de la période 1914-1917. Et voici pourquoi: les déficits des années 1914 et 1915 sont connus. Réunis, ils forment un total d'environ 45 millions. Le budget de l'année 1916 prévoyait un déficit de 37 millions. Il s'y était ajouté 22 millions de crédits supplémentaires. Le compte d'Etat n'est pas encore établi d'une manière précise, mais je peux dire déjà aujourd'hui avec un peu de certitude que les crédits supplémentaires n'ont presque pas été utilisés, que la somme totale des dépenses de l'année 1916 correspondra donc, à peu près, au chiffre des dépenses qui étaient prévues dans le budget même et que, ayant ailleurs réalisé plusieurs plus-values, aux postes, aux télégraphes, aux douanes, à la taxe militaire, le déficit de l'année 1916 sera sensiblement inférieur à 37 millions, il n'atteindra probablement pas les 20 millions. La poste, en effet, nous a donné une plus-value d'environ 7 millions, quoiqu'elle soit encore en déficit, je vous prie de ne pas l'oublier, 7 millions également de plus-value ont été fournis par la régie des télégraphes; les douanes ont fourni une plus-value d'environ 5 millions; la taxe militaire a donné une plus-value d'environ fr. 1,200,000. Toutes ces plus-values réunies donnent un total d'environ 20 millions, qui a pour effet d'améliorer sensiblement le compte d'Etat de l'année 1916. Ce que sera le déficit du compte d'Etat de 1917, nous ne pouvons pas le savoir. Il est prudent, donc, de compter avec le chiffre même qui figure au budget.

Je viens de vous donner ces explications uniquement pour vous tenir en quelque sorte au courant du développement et de l'évolution de notre situation financière. Mais, Messieurs, si nous avons le bonheur d'avoir pour la période de 1914 à 1917 des déficits inférieurs aux 125 millions que nous avions calculés dans notre message sur l'imposition du tabac, établi, comme je viens de le dire, avant que les précisions que je viens de vous indiquer ne fussent connues, cela ne peut pas changer grand' chose aux lignes générales de la situation financière, et voici pourquoi. Le Conseil fédéral est arrivé à ce résultat que la situation financière, telle qu'elle est fixée à la fin de l'année 1916, exige, pour l'équilibre du budget, un effort qui correspond à peu près à 35 millions. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral, en demandant par les mesures financières qu'il vous proposera et vous a déjà en partie proposées par le monopole du tabac, par l'extension du monopole des boissons

distillées, ne pousse pas la situation trop au noir comme l'honorable M. Ador a bien voulu le dire hier; il donne la réalité telle qu'elle est et il vous demande d'édicter des mesures qui sont commandées par la plus élémentaire nécessité pour l'année 1917. Voici le raisonnement: nous aurons à faire face aux dépenses de mobilisation; quelles seront ces dépenses? Personne ne le sait. Ce que nous savons, aujourd'hui, c'est uniquement que les deux premiers mois de 1917 ont coûté en moyenne 25 millions, tandis que la moyenne de l'année 1916 et de l'année précédente était d'environ 15 millions par mois. Il est impossible de dire si cette moyenne de 25 millions pour les deux premiers mois de 1917 se maintiendra dans le cours de l'année. Nous ne savons pas même si la mobilisation ne durera pas toute l'année. Tout le monde espère que tel ne sera pas le cas, mais personne ne peut dire avec quelque certitude ce qu'il en sera. Si, par malheur, cette moyenne des mois de janvier et de février devait se maintenir dans le courant de toute l'année 1917, les frais de mobilisation pour cette année-ci ne seraient pas seulement de 180 à 200 millions, comme le Conseil fédéral avait cru devoir l'estimer, mais, le calcul est facile à faire, il serait d'environ 300 millions, et si la mobilisation n'était pas terminée en 1917 et qu'elle dût au contraire se poursuivre en 1918, il est facile de voir devant quelle situation nous nous trouverions. Mais voici le raisonnement du Conseil fédéral: nous proposons des mesures pour régler la situation, telle qu'elle a été établie à la fin de l'année 1916. Pour l'année 1917 nous avons envisagé des recettes extraordinaires pour un total d'environ 85 millions. Et voici pourquoi: nous avons à prélever en 1917 le solde de l'impôt de guerre. Ce serait environ 35 millions. Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse. L'impôt de guerre a été l'objet d'une des constatations plus réjouissantes de notre vie économique et financière. Vous vous souvenez des évaluations que nous avons faites sur la base de la statistique. Nous n'avions guère espéré atteindre 80 millions, y compris la part des cantons. Aujourd'hui, je suis à même de vous déclarer que le total de l'impôt de guerre atteindra au moins 120 millions, parce qu'à côté des résultats que j'ai déjà eu l'honneur de vous fournir dans la situation passée, de nouveaux résultats sont connus qui ont amélioré encore sensiblement le rendement de l'impôt de guerre. Je cite d'un côté le canton de Zurich, de l'autre le canton de Genève. Le canton de Zurich donnera un total d'impôt de guerre qui dépassera 25 millions. Le canton de Genève dépasse 14 millions. Cela fait monter le chiffre total de l'impôt de guerre à 120 millions. Nous en avons déjà encaissé une partie. Le solde à percevoir en 1917 sera d'environ 75 millions. Autres recettes: celles de l'impôt sur les bénéfices de guerre, autre constatation réjouissante — vous voyez par la manière dont je vous parle que je ne pousse pas du tout au noir, je me demande même si je ne viens pas de colorer un peu la situation en rose — autre constatation: nous avons calculé le rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre à peut-être 25 millions au maximum. La réalité donnera un chiffre considérablement plus fort. Nous fixons, à l'heure actuelle, les taxations pour les bénéfices de guerre de l'année 1915

et pour les affaires et les bilans des années 1915 et 1916, c'est-à-dire les taxations des bilans des sociétés qui ne clôturent pas leurs comptes à la fin de l'année civile, mais qui sont en quelque sorte à cheval sur les années 1915 et 1916. Je puis d'ores et déjà déclarer que le rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre, pour cette première étape de notre taxation, atteindra au moins le chiffre de 25 millions. Il reste à taxer l'année 1916 et les contribuables dont les affaires sont aussi à cheval sur les années 1916 et 1917. Je crois pouvoir dire que, là aussi, le résultat ne sera guère inférieur à celui de l'année 1915. Il est vrai qu'il faut en déduire le 10 pour cent qui appartient aux cantons, comme vous le savez, en vertu de l'arrêt du Conseil fédéral sur l'impôt pour les bénéfices de guerre. Ensuite il reste encore le rendement de l'impôt pour l'année 1917, mais pour le moment, en voulant escompter les recettes de l'année 1916, nous ne pouvons guère envisager que le rendement des bénéfices de guerre pour les années 1915 et 1916. Par prudence, dans le message du Conseil fédéral concernant l'imposition du tabac, dans la partie générale qui ouvre ce message, nous avons évalué le rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre pour les années 1915 et 1916 au chiffre rond de 40 millions. Si vous additionnez ce chiffre avec le solde de l'impôt de guerre, vous avez déjà environ 75 millions. Ici s'ajoute le rendement des taxes d'exportation, assez considérable, le produit de notre participation à certaines entreprises commerciales. Je ne crois pas exagérer en disant que le total des recettes extraordinaires de l'année 1917 atteindra, au moins, le chiffre de 85 millions. Mais, Messieurs, il est clair que si la mobilisation dure toute l'année 1917, ce chiffre très élevé de recettes extraordinaires ne peut pas suffire à contrebalancer toute la dépense. Voilà pourquoi le Conseil fédéral a déclaré que, pour compenser le surplus de la dépense de l'année 1917, il devra envisager, d'un côté, la réforme de la taxe militaire, point sur lequel, semble-t-il, l'accord général s'est fait, et ensuite la répétition de l'impôt de guerre. Vous voyez que ce dernier point n'a qu'une portée purement éventuelle. Si nous avions le bonheur de voir la situation redevenir tout à coup normale, les frais de mobilisation cesser, la paix réapparaître à l'horizon, il est clair qu'il ne serait point nécessaire de voter un deuxième impôt de guerre. Mais si tel n'est pas le cas, je crois — et c'est ma conviction absolue — que nous ne pourrions pas sortir des difficultés de la situation, rétablir l'équilibre dans nos finances et répartir les charges sociales d'une manière conforme à la justice sociale si nous n'avons pas le courage de passer par là.

J'ajoute encore deux mots au sujet du programme financier du Conseil fédéral. J'anticipe ici sur une discussion qui se reproduira peut-être encore plusieurs fois, mais en matière financière plus qu'ailleurs s'applique l'adage: «Repetita juvant». Il s'agit d'une matière difficile qui, autrefois, avait de la peine à pénétrer dans les esprits. Je me permettrai donc de dire deux mots sur la question du problème financier. Ce problème a éliminé deux points, trois si vous voulez: l'impôt direct fédéral qui serait à remplacer, comme je l'ai dit, par le deuxième impôt de guerre, puis

l'exploitation fiscale du tarif douanier, puis aussi l'espoir d'une économie considérable réalisée sur le budget militaire. Nous avons, de propos très délibéré, éliminé l'idée d'une exploitation fiscale exagérée du tarif douanier pour deux raisons qui nous semblent équitables. Première raison. Il est impossible, à l'heure où l'on discute l'idée de la réforme financière, ou si vous le voulez, de la reconstitution financière de la Confédération, de songer à aggraver les défauts du système financier actuel. Il est impossible, à l'heure où l'on parle de réforme, de nous faire les esclaves financiers de l'exploitation fiscale des droits de douane. Tous les financiers, tous les hommes politiques de la Suisse se seraient élevés avec vigueur contre cet esclavage, si nous n'avions pas le courage nous-mêmes de secouer le joug, si nous n'avions pas le courage de réaliser une réforme financière qui aille dans une direction opposée à celle dans laquelle s'est développée jusqu'à ce jour le système financier de la Confédération. Deuxième raison. Nous ne savons point quelle sera la situation économique de la Suisse, le lendemain de la guerre, quels seront les sacrifices que nous aurons à consentir, les traités de commerce que nous aurons à débattre. Nous ne voulons pas aliéner la liberté de nos négociateurs qui est la liberté même de notre Etat, de notre économie, de notre commerce, de notre industrie, de notre agriculture. Nous ne voulons pas compromettre cette liberté en la limitant par le fisc, en y attachant un boulet qui pourrait peut-être la faire tomber, lorsqu'elle aurait besoin de rester debout avec vigueur et fierté. Enfin nous n'avons pas fait état de l'exploitation fiscale du tarif douanier, parce que l'expérience faite depuis 1848, vieille ainsi de plus d'un demi-siècle, nous a appris que la Confédération n'a pu se développer normalement que grâce au développement continu de ses droits de douane et que si, aujourd'hui, nous voulions escompter, pour réaliser la réforme financière, un plus fort rendement, facultatif d'ailleurs, de nos droits de douanes pour faire face à la situation extraordinaire dans laquelle nous nous trouvons à la suite des dépenses de guerre, de la dette de guerre, des dépenses de mobilisation, d'un côté, et des déficits provenant de la guerre, de l'autre, nous ferions une politique qui serait en contradiction avec tout notre passé. Songez, Messieurs, que la Suisse se serait trouvée dans les embarras les plus cruels, déjà avant la guerre, si elle n'avait pas pu compter sur le développement continu de ses douanes. Admettez alors, Messieurs, ce qui est possible, je ne le conteste pas, qu'après la guerre nous ayons encore une augmentation de ces droits, et vous arriverez, avec moi, à cette conclusion que cette augmentation éventuelle de nos droits de douane suffira à peine à faire face à l'augmentation, en quelque sorte automatique, des dépenses de l'Etat, abstraction faite de toutes les nouvelles charges qui nous ont été imposées par la dette de guerre. De cette situation, je déduis que, si vous voulez prévoir et réaliser une reconstitution financière afin de vous libérer, dans un espace déterminé, des conséquences de la guerre, vous devez chercher des ressources partout ailleurs que dans les tarifs douaniers. C'est ce que j'avais à dire sur ce point.

Nous éliminons aussi l'idée des économies sur les budgets militaires. Nous avons, par contre, compté qu'à l'avenir nous aurions à réaliser certaines économies surtout dans nos régies, dans les postes, dans les télégraphes. Nous aurions aussi à réduire certaines de nos dépenses, comme celles qui sont destinées aux constructions, aux subventions, etc., etc. Nous n'avons pas pu admettre sans réserve l'idée de diminuer les budgets militaires. La chose n'est point du domaine de l'impossible. Il est des idéalistes qui espèrent que, de la guerre actuelle, naîtra un monde nouveau. Nous en voyons partout les signes et des signes récents. Je n'ai pas à préciser cette allusion. Il en est qui l'espèrent. Je voudrais pouvoir l'espérer aussi et je ne repousse pas d'une manière absolue cette idée. Toutefois, elle est encore incertaine et, lorsque je réfléchis aux dépenses militaires que nous avons faites jusqu'à ce jour, lorsque je les compare à celles que d'autres ont faites avant nous et après nous, je constate, quant à moi, que les nôtres, non seulement n'ont point été excessives, mais qu'elles ont à peine atteint le strict nécessaire. Elles ont permis, elles seules, de maintenir notre armée à ce degré de force et de préparation qui lui a assuré le respect et qui a éloigné de nous les dangers les plus redoutables. Dieu veuille, Messieurs, que nous puissions entrer dans cette voie, Dieu veuille qu'il y ait, un jour, un grand désarmement en Europe. Je le souhaite du profond de mon cœur. Il n'est pas un homme libre dans le monde qui ne conçoive pas ce souhait, ce désir et cette aspiration, mais, avant tout, restons dans les réalités et ne nous laissons pas entraîner par les rêves. Il faut songer que la prévoyance est la première vertu d'un Etat et que les gouvernants qui ne la recommandent pas commettent un crime vis-à-vis de leur peuple.

Je continue, Messieurs. Vous m'excuserez d'avoir ouvert ces parenthèses; elles étaient plus ou moins nécessaires, parce qu'elles entrent, matériellement tout au moins, dans le débat.

J'arrive enfin à la question des droits de timbre. Quelle est la matière imposable de l'impôt qu'on nomme droit de timbre? Ce sont les transactions. Que sont les transactions? Les transactions, je voudrais les comparer à la force motrice nécessaire à la constitution de la richesse par la formation du capital. Le jour où l'Etat frappe les transactions, il capte pour lui une partie du produit de la force motrice et c'est là, Messieurs, à mon avis, qu'est la justification philosophique, juridique et économique de l'impôt qui s'appelle droit de timbre. J'admets sans autre que les autres justifications qu'on en a données, par exemple celle qui a été développée par M. le président de la commission, d'après laquelle, à son avis, la justification de cet impôt est dans la protection que l'Etat donne aux transactions — j'admets qu'on puisse aussi invoquer cette raison-là — mais la raison, à mon avis, fondamentale est bien la première; c'est que les transactions sont les facteurs de la formation du capital et que, voulant frapper le capital, il est nécessaire, si on ne veut pas le frapper d'une manière directe, par un impôt direct, de

l'atteindre d'une manière indirecte, par le droit de timbre.

L'histoire de tous les Etats fédératifs est, à ce point de vue, extrêmement intéressante. Je vous cite les exemples des Unions de l'Amérique du Sud, des Etats-Unis, de l'Allemagne. Tous les Etats fédératifs ont été, par la nature même des choses, par l'évolution de leur histoire, amenés à concentrer leur effort fiscal sur deux sources: d'une part la consommation, et de l'autre les transactions. L'Etat fédératif, Messieurs, a comme buts primordiaux, d'un côté la défense extérieure et de l'autre le développement de la prospérité commune. C'est de ces deux principes-là qu'est découlée naturellement cette loi financière qui a porté les Etats fédératifs à ne pas se préoccuper des impôts directs proprement dits, mais à s'occuper, par contre, des transactions et de la consommation sous la forme des tarifs douaniers. Il est clair que tout Etat fédératif ne peut songer à créer des douanes qui méritent ce nom que sous la forme fédérale; il est clair que l'Etat fédéral, ayant créé les douanes, s'en sert comme ressource fiscale. Les transactions aussi sont tout naturellement des ressources de l'Etat fédéral, parce que c'est lui seul qui organise les institutions juridiques capables d'en permettre le libre essor. Il est donc, Messieurs — et c'est un autre argument, à mon avis très solide, qui est déduit en quelque sorte de l'histoire — contre l'impôt direct enlevé aux cantons pour le donner à la Confédération. C'est une loi de l'évolution financière des Etats fédératifs que les impôts directs appartiennent aux Etats fédérés et que les transactions et la consommation doivent appartenir à l'Etat fédéral. La Suisse, je tiens immédiatement à le souligner, a fait, en quelque sorte, exception pendant un certain temps à cette loi financière. Mais elle va maintenant rentrer, pour ainsi dire, dans l'ordre. Pour des causes qui s'expliquent surtout historiquement, la Suisse s'est plutôt développée dans deux ordres. Les cantons avaient l'impôt direct, la Confédération avait l'impôt de consommation. Les transactions étaient demeurées aux cantons, mais ceux-ci, par leur nature, n'étaient pas à même de les développer d'une manière rationnelle et fructueuse. Les transactions restées jusqu'à ce jour dans la compétence des cantons étaient une plante à laquelle il manquait l'eau et le soleil. Aussi, Messieurs, trouvez-vous cette constatation étonnante que, tandis que les autres Etats de l'Europe ont développé les impôts de transactions dans une forte mesure, ils sont restés en Suisse presque complètement inexploités. La France a prélevé jusqu'ici, en impôts de transactions fr. 20. 30 par tête, la Belgique fr. 7. 50, l'empire allemand fr. 7. 70, l'Italie fr. 6. 50, la Grande Bretagne fr. 5. 20. La Suisse, par son organisme cantonal, n'a pu prélever des impôts sur les transactions uniquement que dans la faible mesure de fr. 2. 60. Aussi les impôts sur les transactions, ce que les Allemands appellent le *Verkehrssteuer*, ils n'ont atteint en Suisse, c'est-à-dire dans les cantons, puisque la Confédération, jusqu'à ce jour, n'en avait pas la jouissance, qu'un chiffre total dépassant à peine trois millions. Il y a là, à mon avis, une démonstration frappante et catégorique de ce qu'il y a d'irrationnel d'abandonner aux cantons des

sources d'impôt qu'avec la meilleure volonté du monde ils ne sont pas à même d'exploiter d'une manière fructueuse. Voilà pourquoi il n'est point étonnant que, déjà dans les années passées, des voix se soient élevées à Zurich, à Neuchâtel, à Lucerne, pour demander la centralisation des impôts sur les transactions, mais une centralisation dont le but était non pas de servir le fisc fédéral, mais de servir les fiscs des cantons. En effet, jusqu'à ce jour toutes les voix, et surtout celles des directeurs des finances cantonales qui se sont élevées pour demander la centralisation des droits de timbre, étaient des voix qui demandaient à la Confédération de centraliser, d'organiser l'impôt sur les transactions, mais pour en donner le produit exclusivement aux cantons. Je considère comme un bonheur inestimable que cette réserve nous soit restée, que les cantons disposant pour les raisons que je viens d'indiquer de cette ressource, l'aient en quelque sorte laissée intacte pour le jour où la Confédération se trouverait dans le besoin. Ce jour est venu et maintenant la centralisation que nous demandons est une centralisation fondée sur la raison, mais dont l'effet doit être non pas de servir les fiscs des cantons, mais le fisc de la Confédération. Remarquez cependant que si la réforme proposée tend à servir le fisc de la Confédération et à satisfaire à ses besoins, elle ne porte aucun préjudice aux cantons. Il y a encore, à l'heure actuelle, d'autres preuves frappantes de ce qu'il y avait d'irrationnel dans cet abandon des droits de timbre aux cantons jusqu'à ce jour. Il y a 11 cantons qui ne connaissent pas du tout le droit de timbre; les 14 autres l'ont introduit sous des formes si discrètes et si peu rationnelles qu'on peut dire qu'aujourd'hui, en abandonnant aux cantons le 20 pour cent du produit que le droit de timbre est destiné à donner à la Confédération, tous les cantons sans exception non seulement ne font point une mauvaise affaire financière, mais une opération plus ou moins avantageuse. Ceux qui n'ont pas eu, jusqu'à présent, le droit de timbre font une affaire brillante, parce qu'ils auront le 20 pour cent d'une recette qu'ils ne connaissaient point. Les autres, qui avaient déjà le droit de timbre, obtiendront, en recevant le 20 pour cent de l'impôt fédéral, plus qu'ils n'ont aujourd'hui, par la totalité de cet impôt. D'ailleurs, pour tranquilliser encore davantage les cantons et poursuivre toujours la ligne maîtresse de notre politique, qui consiste à concilier les intérêts de la Confédération et du canton, à les associer en quelque sorte dans un effort commun, il est bien entendu que, dans la loi d'application, nous garantirons aux cantons, pendant une période d'au moins dix ans, un rendement de leurs droits de timbre actuels, au moins égal à celui qu'ils avaient jusqu'à présent. Vous voyez donc qu'on peut dire à cet égard que la revision constitutionnelle proposée est parfaitement équitable et elle l'est dans une mesure telle qu'elle n'a point eu de peine à rallier tous les suffrages des directeurs des finances cantonales. Je rends hommage au patriotisme de ces derniers et à leur bonne volonté. J'ajoute même que plusieurs d'entre eux ont demandé que la part des cantons fût inférieure à 20 pour cent; mais je constate immédiatement, d'un autre côté, que les directeurs des

finances cantonales pouvaient consentir sans danger le sacrifice qu'ils ont consenti, parce qu'en réalité, les fisces cantonaux ne perdront rien.

J'arrive maintenant à la question du texte constitutionnel et je répondrai surtout aux observations qui ont été présentées dans le débat d'hier au soir, par l'honorable M. Speiser. Il fallait, tout d'abord, être bien au clair sur la nature des transactions ou des documents qu'on voulait placer dans la compétence fédérale. Il était évident tout d'abord qu'il ne pouvait s'agir d'attirer, dans la compétence de la Confédération, des documents qui fixent des faits de la vie judiciaire ou administrative; ces actes-là doivent tout naturellement rester du ressort des cantons. Les raisons en sont évidentes; je n'ai donc pas besoin de les développer. Il était clair, en outre, qu'il fallait éliminer de la compétence fédérale les transactions relatives aux successions, aux transactions immobilières et aussi aux transactions hypothécaires. Et cela, pour cette raison bien évidente, que les cantons, qui ne sont pas à même d'organiser d'une manière rationnelle les impôts sur les transactions mobilières, sont, par contre, en mesure d'organiser d'une manière rationnelle les transactions immobilières qui, par leur nature et leur objet, se rattachent aux immeubles dont le siège est fixe et qui, par conséquent, ne peuvent échapper aux cantons. Il était évident aussi qu'une certaine catégorie d'objets ne devaient pas, pour d'autres raisons multiples, être frappés d'un impôt par la Confédération. Je vous cite, par exemple, les jeux de cartes, les catalogues, les affiches. Il s'agissait donc, après avoir fait un travail d'élimination, de chercher une formule assez générale pour désigner les documents qui devaient être placés dans les compétences fédérales et il semblait qu'ayant fait les éliminations dont je viens de parler, il était naturel de concentrer l'effort et de déterminer la compétence fédérale en l'appliquant aux documents que j'appellerai de la vie économique, qui représentent ce qu'en allemand on peut exprimer d'une manière peut-être plus compréhensible: die wirtschaftlichen Vorgänge. Après avoir conçu cette pensée, il fallait chercher à forger un mot pour exprimer ces documents qui sont intimement liés à la vie sociale et économique. Là, nous avons vainement cherché, dans la science, dans la terminologie en usage dans les lois des autres pays, et dans celles de notre pays; nous n'avons pas pu trouver une seule expression qui fût absolument adéquate, c'est-à-dire, d'un côté, assez compréhensible et, de l'autre, assez limitative et nous nous sommes finalement arrêtés à l'expression qui, je le sais, n'est point heureuse, mais que je ne saurais comment remplacer d'une meilleure manière, de «documents d'affaires», «Geschäftsurkunde». On s'est étonné de cette expression. On a fait observer qu'elle est complètement nouvelle, qu'elle ne dit rien de précis à l'esprit, qu'elle n'est point connue en Suisse. C'est vrai. Mais, Messieurs, si quelqu'un peut nous donner une expression plus «adéquate», qui puisse remplacer la nôtre avec avantage, nous serons tout heureux et nous l'accepterons. Hélas! Tous les efforts faits jusqu'à présent ont été vains et complètement négatifs. Voilà pourquoi le Conseil fédéral, sachant ce qu'il y avait de defectueux dans

l'expression de «documents d'affaires», «Geschäftsurkunde», a cherché à préciser cette expression en disant, dans le texte qu'il avait proposé, que la Confédération serait autorisée à percevoir des droits de timbre sur des «documents d'affaires, tels que titres, effets de change, quittances, primes et documents en usage dans les transports». Par les exemples que nous citons, nous cherchions à donner une orientation générale, au moins sur ce que nous entendions par l'expression de Geschäftsurkunde, de documents d'affaires.

Il y avait trois méthodes possibles, la première consistait à choisir une formule absolument générale qui aurait consisté à dire purement et simplement: La Confédération est autorisée à prélever des droits de timbre. C'était la solution la plus simple ou, si vous voulez, la plus simpliste, mais elle aurait immédiatement déchaîné contre elle des résistances peut-être insurmontables. Il y avait deux autres méthodes: Faire une élimination limitative ou bien faire une énumération à titre d'exemple, c'est-à-dire suivre la méthode que le Conseil fédéral et la commission ont choisie. La deuxième méthode, qui paraît être chère au cœur de notre honorable M. Speiser, ne me paraît point admissible et voici pourquoi. On peut limiter l'énumération aux quatre documents qui sont l'objet de la législation que nous allons faire dès que l'article constitutionnel sera voté, c'est-à-dire le titre, la lettre de change, la quittance de prime et le document de transport. Mais, Messieurs, le jour où la Confédération estimerait que d'autres documents doivent être entraînés dans sa compétence, par exemple les extraits de comptes courants, les talons et d'autres documents d'affaires, est-ce qu'il faudra reviser la constitution pour réaliser cette extension qui ne sera point essentielle des compétences de la Confédération? Est-ce qu'il y aurait vraiment proportion entre l'effet à obtenir et l'effort à fournir? Il ne le semble pas. On pourrait aussi faire une énumération différente, nommer, par exemple, tous les actes qui sont prévus dans certains chapitres du Code des obligations et déclarer que tous ces actes pourront être frappés de droits de timbre par le fisc fédéral. Mais alors l'article constitutionnel devient un catalogue de libraire ou d'épicier. Est-ce conforme à la pratique suivie jusqu'à présent dans la rédaction des articles constitutionnels? Je ne le crois pas. D'ailleurs serait-il possible, dans un article constitutionnel, de se rapporter à une loi existante? Serait-il possible, dans un article de la constitution, de se référer à des chapitres du code des obligations? La constitution est par sa nature même un acte durable dont la vie est présumée plus longue que celle d'une loi. Comment peut-on donc dans une constitution faire allusion à une loi qui pourra être changée plusieurs fois avant que la disposition constitutionnelle ne soit modifiée? Voilà pourquoi cette méthode de l'énumération limitative abondante ne pouvait pas être suivie.

Il ne restait, alors, que la seule solution possible, celle de l'énumération à titre d'exemple, celle du Conseil fédéral à laquelle la commission de votre Conseil et la commission du Conseil des Etats se sont ralliées. Maintenant il y a des différences entre le texte du Conseil fédéral et le

texte de la commission. Le Conseil fédéral, par esprit de conciliation, s'est rallié sans objection au texte de la commission, parce qu'il n'y a que des différences rédactionnelles entre ce texte et celui du Conseil fédéral; il n'y a point de différence sur le fond et pour cette question de rédaction, il n'a point semblé au Conseil fédéral qu'il devait maintenir son intransigeance jusqu'à refuser d'accepter les propositions de la commission. Je vous l'avoue avec une franchise absolue — MM. les rapporteurs de la commission ne m'en voudront pas — je ne suis point persuadé que la rédaction de la commission soit meilleure que celle du Conseil fédéral. J'ai encore la conviction aujourd'hui que la solution du Conseil fédéral est meilleure. Mais il n'y a là qu'une question de forme, qu'une question de rédaction et il ne faudrait pas qu'une question de rédaction divise les esprits. En somme, que vous choisissiez la rédaction du Conseil fédéral ou celle de la commission, un fait est évident, ce sera toujours le législateur qui devra décider, dans chaque cas particulier, si un document déterminé doit être revendiqué par le fisc fédéral ou abandonné aux cantons; et aussi longtemps que la Confédération n'aura pas revendiqué elle-même un document abandonné au fisc cantonal, il va sans dire que ce dernier pourra le frapper du droit de timbre. Voilà pourquoi j'estime que la divergence de rédaction entre le texte de la commission et celui du Conseil fédéral ne peut pas être un motif de grandes discussions. C'est pour cette raison aussi que je puis vous engager à voter en toute conscience le texte de la commission. Je suis reconnaissant à la commission et au Conseil de la bonne volonté qu'ils ont montrée jusqu'ici et qu'ils montreront encore dès que la révision constitutionnelle sera votée. Dès que l'Assemblée fédérale aura voté le texte constitutionnel, nous nous mettrons immédiatement, et sans perdre de temps, à l'oeuvre pour établir le texte définitif du projet de loi. Nous commencerons, Messieurs, ces travaux avant que le peuple se soit prononcé sur le texte constitutionnel. Nous espérons que son verdict sera affirmatif et que le travail que nous aurons fait, à titre éventuel, ne sera pas inutile. Nous appellerons encore des experts choisis parmi les hommes du métier, parmi les hommes d'affaires, les banquiers, les hommes s'occupant d'assurances ou de transport, les économistes, les financiers. Nous établirons un texte définitif et nous espérons que nous serons à même — c'est un espoir seulement — de vous soumettre, déjà pour la session de juin, le projet définitif, de manière que le Conseil national puisse le discuter dans la session de juin, que le Conseil des Etats puisse l'aborder dans une session extraordinaire et que les ressources financières que nous allons obtenir puissent déjà nous fournir un résultat à partir du 1^{er} janvier 1918. Il y a encore certains points de détail à régler, certaines divergences de vue et certains groupes qu'il faut tâcher de concilier. Nous avons pu réaliser jusqu'à présent le fait extrêmement heureux que, sur la question fondamentale et essentielle, la question des taux, l'accord a été obtenu sur toute la ligne. Il reste encore quelques points spéciaux qui n'ont pas pu être l'objet d'un accord unanime. Notre intention

est de ne rien brusquer, de tâcher de concilier les intérêts et les divergences de vues.

La règle supérieure — et c'est par là que je voudrais finir — de toute notre conduite dans cette affaire doit demeurer celle-ci: demander aux contribuables, demander au capital des sacrifices équitables et, dans la mesure du possible, librement consentis, mais sans briser ni paralyser les forces et les instruments de l'essor économique.

Bühlmann: Es ist heute wohl nicht Ort und Zeit, um die prinzipielle Frage eingehend zu erörtern, in welcher Weise die gewaltige Schuld, welche die Eidgenossenschaft sich infolge der Mobilisation aufgeladen hat, amortisiert werden soll. Wir sind wohl alle darin einig, dass diese Amortisation möglichst rasch erfolgen soll, damit der Bund an die grossen Aufgaben, die ihm in der Zukunft bevorstehen, herantreten kann und er nicht die enorme Amortisationslast auf dem Buckel hat. Ich möchte heute nach dieser Richtung nur erklären, dass ich, je länger ich mir die Sache überlege, immer mehr zu der Ueberzeugung gelange, dass das weitaus wirksamste und gerechteste Mittel, um dieses Resultat zu erreichen, die Wiederholung der Kriegssteuer ist. Ich verstehe nicht, wie Herr Wullschleger und Genossen, die die direkte Bundessteuer in den Vordergrund stellen, also die Amortisation auf eine lange Reihe von Jahren verteilen wollen, auf diese wirksamste Besteuerung verzichten und so den Bund hindern, gewisse Aufgaben in sozialer Richtung, namentlich hinsichtlich der Altersversicherung, zu erfüllen. Ich verstehe das nicht. Ich glaube, die ganze Partei, welcher Herr Wullschleger angehört, sollte die Absicht haben, die Schuldenlast auf diejenigen abzuliegen, die sie am besten tragen können, und das ist das Kapital und die grossen Einkommen. Und dazu ist die Verteilung der Lasten, wie sie durch die Kriegssteuer vorgenommen wird, eine der wirksamsten und gerechtesten. Ich wiederhole, dass die Wiederholung der Kriegssteuer das beste Resultat ergibt; denn es wird dadurch ein grosser Teil der ganzen Kapitallast gedeckt und damit werden die Leistungen des Bundes für die Restamortisationen erheblich gemildert.

Ich möchte hinsichtlich der Vorlage betreffend Stempelabgabe doch noch einige Bemerkungen machen im Sinne der Ausführungen des Herrn Speiser. Die Stempelabgabe ist nicht eine sehr populäre Steuer. Alle Kantone, welche die Abgabe haben, werden mit mir darin übereinstimmen, dass die Stempelabgabe die verhassteste Steuer ist, die man hat. Sobald die Stempelabgabe den ursprünglichen Charakter verliert, sobald sie sich nicht mehr darauf beschränkt, die Verwendung eines gestempelten Papiers, des Formatstempels, zu fordern, sondern zum Wertstempel übergeht, so verliert sie den Charakter einer eigentlichen Stempelsteuer, einer Steuer, die unmittelbar an das Papier geknüpft ist, auf dem gewisse Transaktionen verurkundet werden, und sie wird zur Verkehrssteuer. Es ist auch in der bundesrätlichen Botschaft und in allen den Gutachten des weiten und breiten auseinandergesetzt, dass es sich hier nicht mehr um eine reine Stempelabgabe handelt, sondern um eine Verkehrsabgabe, und die Verkehrsabgaben sind gerade das, was diese ausgedehnte Stempelabgabe unpopulär macht. Man erblickt darin ein grosses

Hemmnis des Verkehrs. Man erblickt darin eine gewisse Doppelbesteuerung, denn es wird auf der einen Seite das Kapital, soweit es sich um Wertpapiere handelt, und auf der andern Seite der Erwerb besteuert, der ohnehin der direkten Steuer unterliegt. Man erblickt also in einer derartigen Wertstempelsteuer eine gewisse Doppelbesteuerung. Es kommt dazu, dass man es als ein Unrecht empfindet, dass diese Steuer nur erhoben wird von denjenigen Geschäften, die in formaler Weise verurkundet werden, dass sie aber nicht erhoben wird von viel bedeutenderen Transaktionen. Ich möchte nur gegenüberstellen die Ausgabe von Obligationen durch ein Bankinstitut und die kolossalen Börsenaktionen, die ebenfalls Transaktionen des Erwerbes sind. Die einen bezahlen die Stempelsteuer und die andern nicht, weil sie nicht verurkundet werden.

Eine weitere grosse Abneigung gegen die Stempelabgabe hat darin den Grund, dass die Widerhandlungen Formaldelikte sind. In der Regel sind diese Formaldelikte mit ganz kolossalen Strafen bedroht. Es kann nicht unterschieden werden, ob Absicht oder blosses Versehen oder Fahrlässigkeit vorliegt. Es ist ein Formaldelikt, und es trifft den Widerhandelnden die gleiche Strafe, ob er die Absicht gehabt hat, den Staat zu betrügen, oder ob er nicht einmal fahrlässig, sondern nur unbewusst gesetzwidrig gehandelt hat. Wir haben im Kanton Bern enorme Bussen. Es muss im Falle der Widerhandlung als Busse der zehnfache Betrag der Steuer bezahlt werden und dazu der zehnfache Betrag der Stempelsteuer als Extrasteuer, zusammen also der zwanzigfache Betrag. Und das sind ganz kolossale Strafen. Das sind die Gründe, warum man, wo der Bund sich genötigt sieht, eine neue Finanzquelle zu schaffen für die Amortisation der Kriegslast, doppelt vorsichtig sein muss. Das Gesetz kommt vor die Volksabstimmung, und wir müssen dafür sorgen, dass die möglichste Klarheit und Präzision in die betreffende Vorlage kommt, weil nichts das Volk unwilliger macht zum Jasagen für derartige Vorlagen, als wenn die nötige Klarheit nicht vorhanden ist, wenn es sich später überzeugen muss, dass etwas anderes aus dem Verfassungsartikel entstanden ist, als man ihm vorher gesagt hat. Ich glaube, wir haben die absolute Pflicht, nach dieser Richtung durchaus Klarheit im Verfassungsartikel zu schaffen. Und ich muss gestehen, dass auch die Ausführungen des Herrn Bundesrat Motta mich nicht beruhigt haben.

Damit der betreffende Verfassungsartikel klar ist, muss man sich darüber bewusst sein, in welchem Umfang das Recht des Bundes zur Erhebung von Stempelabgaben gedacht ist. Herr Motta hat heute gesagt, es sei in erster Linie die Besteuerung der Wertschriften, wie sie als Beispiele aufgeführt sind, Wertpapiere, Wechsel, Quittungen für Versicherungsprämien und Frachtdokumente, in Aussicht genommen. Aber man müsse sich vorbehalten, je nachdem die Sache später in der Praxis eine Gestalt annehme, auch andere Geschäftsurkunden mit dem Stempel zu belegen. Man ist sich also noch nicht im klaren, in welchem Umfang dieses Recht des Bundes bestimmt werden soll. Ich muss offen gestehen, dass ich es nach dieser Richtung vorgezogen hätte, wenn man in gleicher Weise, wie es seinerzeit unter der helvetischen Republik geschah, die Stempelsteuer einheitlich gemacht, also ein einheitliches Stempelgesetz ermöglicht hätte, das

für jeden Kanton gleiches Recht schaffte und das für die Eidgenossenschaft grosse Einnahmen gebracht hätte. Ich mache darauf aufmerksam, dass unsere Bevölkerung ausserordentlich flottant ist, dass von Jahr zu Jahr die Wanderung von einem Kanton zum andern zunimmt, und sobald Sie verschiedene Gesetzgebungen in den einzelnen Kantonen haben, um so schlimmer sind die Folgen. Leute, die z. B. vom Kanton Zürich in den Kanton Bern kommen, fallen regelmässig in den ersten zwei Monaten herein. Sie sind sich eben nicht gewohnt, dass jede Quittung, jede Urkunde gestempelt werden muss ihrem Werte nach und fallen dann herein. Sie umgehen das Gesetz nicht absichtlich, sondern weil sie nicht wissen, dass derartige Bestimmungen Geltung haben. Die einzige rationelle Lösung wäre also ein einheitliches Stempelgesetz für die ganze Schweiz. Dann hätten wir gleiches Recht für alle. Das war auch der Grund, warum man seinerzeit einer einheitlichen eidgenössischen Wechselsteuer gerufen hat. Die Belastung des Verkehrs in einzelnen Kantonen, während er in anderen Kantonen frei ist, bewirkt eben eine Ablenkung des Verkehrs. Ich glaube also, die rationellste Lösung wäre die Schaffung eines eidgenössischen Stempelsteuergesetzes.

Ich gebe aber zu, dass das heute kaum angeht, und dass speziell die Frage des Stempelpapiers, des Formatstempels, kantonale Sache bleiben muss. Die Einführung würde für den Bund einen zu grossen Apparat erfordern, und gerade jetzt geht es nicht an, die Gesetzesarbeit derartig zu belasten. Etwas anderes ist es hinsichtlich der Wertstempelsteuer. Da ist es ausserordentlich schwierig, die nötige Klarheit zu schaffen, aber ich muss Ihnen gestehen, dass ich es vorziehen würde, wenn man grundsätzlich die ganze Frage des Wertstempels dem Bunde überlassen würde. Die Kantone kämen dabei nicht zu kurz, denn sie bekommen ja 20 % des Ertrages, d. h. nach den Ausführungen des Herrn Bundesrat Motta mehr als bisher, und das Land erhielte auf der ganzen Linie eine klare Situation. Die Wertstempelsteuer der Kantone würde verschwinden und jeder Schweizer wüsste, was für eine einheitliche Stempelabgabe er zu bezahlen hat. Ich würde diese Lösung durchaus vorziehen. Aber wenn Sie das nicht wollen, tun Sie besser, die Steuer zu beschränken auf ganz bestimmt präzisiertere Kategorien von Urkunden. Nach dieser Richtung ist sowohl im Antrag der Kommission als des Bundesrates die nötige Klarheit nicht vorhanden. Beide sprechen von Geschäftsurkunden und beide führen als Beispiele von Geschäftsurkunden diejenigen Urkunden an, die im Gesetz genau präzisiert sind, die Wertpapiere, also die Obligationen, Aktien, Kassenscheine, Wechsel, Quittungen von Versicherungsprämien und Frachtdokumenten. Entweder — oder. Entweder soll es bei diesen im Gesetz genau ausgeschiedenen sogenannten Geschäftsurkunden bleiben, oder man soll das ganze Gebiet umfassen. Herr Bundesrat Motta hat schon gesagt, dass man die verfassungsmässige Kompetenz schaffen wolle, sich nicht zu beschränken auf die im Gesetz vorgesehenen Urkunden, sondern dass man weiter gehen könne, wenn sich Notwendigkeit zeige zur Besteuerung von Coupons, Konto-Korrentauszügen, Talons usw. Dann ist auch der Schritt zur Besteuerung der Geschäftsbücher nur noch ein kleiner. Ich mache darauf aufmerksam, dass in Italien, und ich

glaube auch in Oesterreich, die Geschäftsbücher in erheblicher Weise mit Stempelabgaben besteuert werden. Wenn Sie das wollen, dass das Volk dem Bunde das Recht gebe, die Besteuerung auf andere Fälle auszudehnen, als im Verfassungsartikel aufgeführt wird, so muss das deutlich gesagt werden. Sie dürfen dem Volk nicht Sand in die Augen streuen. Sie müssen ihm genau sagen, was gemeint ist. Ich würde so redigieren, wie Herr Landmann es getan hat und sagen: der Bund ist befugt, Stempelabgaben zu erheben, und würde dabei nur den sogenannten Formatstempel, die Benutzung von gestempeltem Papier für die Beurkundung gewisser Rechtsgeschäfte und -vorgänge, vorschreiben. Nur diese Klarheit kann dazu dienen, dass wir die Sache dem Volke mundgerecht machen und damit dem Bunde die Einnahmen zuführen, die er notwendig hat.

Man hat uns schon darauf aufmerksam gemacht, dass der Begriff der Geschäftsurkunde ein zu unbestimmter ist. Herr Speiser hat gestern schon ausgeführt, dass dies ein durchaus unjuristischer Begriff ist, mit dem man nichts anfangen könne, und ich wiederhole, dass, wenn Sie wirklich dem Bunde für die Wertschriftenbesteuerung die verfassungsmässige Zuständigkeit geben wollen, dies in allgemeiner Weise geschehen muss. Man hat im Entwurf den Immobilienverkehr ausgenommen. Die Kommission sagt das etwas deutlicher, indem sie von Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandverkehrs spricht. Auch da sind die Grenzen durchaus unklar. Das bedeutet, dass der ganze Grundpfandverkehr nicht steuerpflichtig sein soll. Ist es aber gerecht, dass, wenn ein grosses industrielles Etablissement eine Hypothek errichtet und diese in Partialen verteilt und diese Partialen genau gleich zirkulieren wie eine Bankobligation, wie ein Kassaschein einer Sparkasse, diese Partiale stempelfrei ist, während der kleine Mann, der auf der Sparkasse, wenn sein Guthaben 1000 Franken erreicht, einen Kassenschein erwirbt, daher 10 Franken Stempelsteuer bezahlen soll? Das geht nicht an. Wir müssen nach dieser Richtung gleiches Recht haben.

Ich mache darauf aufmerksam, dass auch hinsichtlich des Begriffes Wertpapiere Zweifel bestehen. Wertpapiere sind nicht nur die Urkunden, die Herr Speiser aus dem Obligationenrecht aufgezählt hat. Praxis und Wissenschaft begreifen unter dem Begriff Wertpapier auch die Sparhefte der Sparkassen, soweit sie mit der Legitimationsklausel versehen sind. Das sind auch Wertpapiere, sobald die Kasse nicht mehr gehalten ist, die Legitimation desjenigen zu prüfen, der einen Rückzug machen will, sondern sich vorbehält, jedem Vorweiser gültig zahlen zu können. Wollen Sie die Sparhefte auch mit der gleichen Steuer belegen wie die Aktien und die Genossenschaftsscheine oder die Obligationen?

Ich glaube auch nicht, dass es richtig ist, was Herr Bundesrat Motta sagt, dass die Kommission und der Bundesrat das gleiche wollen, dass es gleich sei, welchen Antrag man annehme. Der Bundesrat hat in Art. 41bis nur von Befugnis gesprochen. Aber die Kommission erklärt positiv: Der Bund erhebt diese Steuer. Das ist nicht das gleiche. Ich glaube, wir tun besser, nach dieser Richtung die Fassung des Bundesrates anzuwenden.

Ich wiederhole, es muss genau präzisiert werden, was Objekt der betreffenden Steuer wird. Ent-

weder übergeben Sie das ganze Gebiet dem Bund oder präzisieren Sie, was er und was die Kantone besteuern können, indem Sie in der Verfassung erklären: Der Bund ist befugt, Wertschriften, Wechsel und wechselähnliche Papiere, Quittungen für Versicherungsprämien und Frachturkunden mit einer Stempelabgabe zu belegen. Dann ist Klarheit da, dann weiss man, woran man ist. Ich glaube also, dass man einmal hinsichtlich des Umfanges, des Objektes der Steuer Klarheit schaffen muss, wenn die Vorlage vom Volk angenommen werden soll.

Ein unklares Verhältnis besteht aber auch im Verhältnis des Bundes zu den Kantonen. Die Vorlage des Bundesrates schweigt darüber. Die Kantone sind also befugt, die bisherige Steuer in gleicher Weise zu erheben oder sie auszudehnen, trotzdem der Bund seine Stempelsteuer bezieht. Auch nach dieser Richtung muss eine genaue Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen vorgenommen werden. Die Kommission hat das eingesehen und schlägt Ihnen ein zweites Alinea vor, nach welchem die kantonale Steuerhoheit zurückzutreten hat, sobald die Bundeskompetenz eingetreten ist.

Allein ich glaube, auch das geschieht in einer Weise, die kaum befriedigen kann. Ich will Ihnen das an einem Beispiel erklären. Eine grosse industrielle Gesellschaft schliesst mit einer Bank ein Obligationen-anleihen von 10 Millionen ab. Diese Bank gibt die 10 Millionen in Form von Obligationen aus. Nach dem Vorschlag des Bundesrates und der Kommission unterliegen dem eidgenössischen Stempel ohne Zweifel nur die Obligationen, die in Verkehr kommen. Wie verhält es sich nun mit dem Emissionsvertrag zwischen der betreffenden industriellen Gesellschaft und der Bank? Ich glaube, es wird kein Mensch die Kantone hindern können, den Emissionsvertrag mit dem Wertstempel zu belegen. Das wäre aber mit doppeltem Faden genäht. Es liesse sich eine ganze Anzahl von derartigen Beispielen anführen. Ich glaube also, auch nach dieser Richtung muss klar gesagt werden, wie sich das Verhältnis zwischen Bund und Kanton gestaltet und wie die Zuständigkeit geordnet wird.

Endlich sind es auch die Uebergangsbestimmungen, die zu schweren Bedenken Anlass geben. In diesen Uebergangsbestimmungen wird nun dem Bunde, d. h. dem Bundesrat das Recht gegeben, die Rückwirkung auf den 15. Februar vorzunehmen. Wie stellt man sich das vor? Die Sparkassen und Hypothekarkassen, die das Sparkassengeschäft betreiben, gehen seit dem 15. Februar Tag für Tag Kassascheine aus. Wir müssen dieselben in Bern mit 1‰ Stempel versehen. Wie sollen sich diese Kasseninstitute verhalten, wenn das Verfassungsgesetz angenommen wird. Soll der kantonale Stempel zurückbezahlt werden? Die Scheine sind draussen, das Institut hat keine Ahnung, wo das Papier ist, sobald es ein Inhaberpapier ist. Wie denkt man sich die Möglichkeit, diese Rückwirkung durchzuführen? Ich glaube, es gibt das eine Quelle von Schwierigkeiten und Kontroversen ohne Zahl. Nach dieser Richtung müssen wir jedenfalls vorsichtig sein und eine Rückwirkung, wenn man sie überhaupt will, beschränken auf grosse Emissionen, die vielleicht vor Torschluss durchgeführt werden, um dem Stempel zu entgehen.

Ich glaube, anhand aller dieser Ausführungen und in Unterstützung derjenigen des Herrn Speiser,

dass wir unbedingt den Verfassungsartikel nach diesen Richtungen klarstellen müssen. Nur dann können Sie dem Volke das Opfer zumuten, das es bringen muss, um unsere Finanzen in normalen Zustand zu versetzen. Ich bin nicht Gegner der Vorlage, ich werde für Eintreten stimmen, aber ich möchte der Kommission und dem Bundesrat nahelegen, nach allen diesen Richtungen Klarheit zu schaffen, weil ich überzeugt bin, dass die Annahme nur dann möglich ist, wenn das Volk genau weiss, was es in Zukunft an Kantone und Bund zu zahlen hat und welche Kategorien von Transaktionen der Besteuerung unterliegen. Darin lässt die Vorlage entschieden zu wünschen übrig.

M. Musy: On a souligné à différentes reprises que les directeurs des finances cantonales ont, à l'unanimité, accepté le principe de l'imposition du timbre au profit de la Confédération. Je ne voudrais pas qu'on en inférât que les directeurs des finances cantonales ont émis ce vote avec enthousiasme. La portée considérable de cette mesure fiscale ne nous a pas échappé. Nous nous y sommes cependant ralliés, à l'unanimité c'est vrai, mais uniquement en considération du fait, que nous avons tous compris, que c'était l'inéluctable. On a relevé que plusieurs cantons ne prélevaient pas de droit sur le timbre, c'est vrai, mais cette possibilité constituait néanmoins une réserve, une ressource fiscale en puissance dont ils pouvaient user aux premiers besoins. Ceci soit dit en passant, et pour bien faire comprendre que nous sommes parfaitement sachant et que nous avons pleine conscience du sacrifice très considérable qui est demandé aux cantons. Ces 10 millions que la Confédération va prélever sur les transactions commerciales constituent une magnifique ressource pour la fiscalité cantonale. Nous acceptons en principe d'accorder à la Confédération le droit de timbre sur les documents commerciaux. Mais précisons la portée de cette concession. Il a toujours été entendu par ceux qui ont préparé l'avant-projet, qu'il ne s'agissait que du timbre sur les transactions commerciales. Par conséquent, le texte proposé par le Conseil fédéral répond beaucoup mieux à nos intentions et à notre désir que la formule beaucoup plus large proposée par la commission. J'aurais peut-être pu faire cette observation plus tard, mais je souligne immédiatement qu'elle n'est pas seulement d'ordre rédactionnel, mais qu'elle intéresse le fond de la question et a une portée générale. La commission nous propose de donner à la Confédération un blanc-seing lui permettant de prélever éventuellement un droit de timbre sur toutes les transactions régies par le droit fédéral! Nous ne sommes pas d'accord avec cette solution. J'ai même l'impression que la formule proposée par la commission dépasse le cadre de ses propres intentions. Le code fédéral des obligations, en effet, ne régit pas seulement les relations commerciales, mais tous les rapports de droit entre particuliers qui sont réglés par le code fédéral des obligations, toutes les relations juridiques privées, permettez-moi de me servir de cette expression pour marquer la différence entre les opérations privées et les transactions commerciales. Le texte de la commission confère par exemple à la Confédération le droit d'exiger

le timbre fédéral des quittances, des baux à ferme et à loyer, des donations entre vifs, etc. Toutes ces opérations et en particulier les donations entre vifs sont en effet réglées par le code fédéral des obligations. Il n'a jamais été dans l'intention des directeurs des finances de faire une concession aussi considérable, nous avons entendu conserver dans le domaine de la souveraineté cantonale le droit de frapper tous les actes qui ne sont pas des «documents concernant les transactions commerciales». Pour y réussir, il suffirait d'ajouter à la formule du Conseil fédéral «document d'affaire» l'expression concernant les «transactions commerciales».

En fin de compte, une dernière observation, d'ordre général, concernant la perception. On en discutera évidemment plus tard, mais, comme cette observation a une portée générale, il me semble qu'elle vient à propos ici. La perception du droit de timbre devrait être abandonnée aux cantons, pour des motifs d'ordre fiscal et pour des raisons d'économie. On pourrait procéder de la façon suivante: Des estampilles seraient livrées aux cantons contre le 100 pour cent du nominal et il serait versé par les cantons le 80 pour cent du produit brut à la Confédération. Vous auriez du même coup bonifié aux cantons le 20 pour cent du produit brut de l'impôt sur le timbre.

En ce qui concerne ce 20 pour cent, je réitère que nous faisons, nous, les cantons, de gros sacrifices au profit de la Confédération et qu'en réalité, ce cinquième que l'on nous abandonne n'est qu'une compensation bien modeste comparativement au sacrifice que nous faisons sur l'autel de la patrie. Une observation encore d'ordre général. Si l'on devait, ultérieurement, apporter de nouvelles restrictions à la souveraineté fiscale des cantons, je préférerais que l'on fit abstraction de la participation offerte aux cantons et que le produit intégral de cette nouvelle source fiscale fût acquis à la Confédération. Il me paraît en effet illogique et irrationnel que la Confédération prélève des impôts pour les partager avec les cantons sous forme de subventions. Je me réserve du reste de revenir sur cette question lorsque nous discuterons de l'imposition sur le tabac. J'accepterai, pour ce qui me concerne, que l'on prélève le 20 pour cent du produit brut de la recette pour être versés aux caisses cantonales, mais à condition qu'il ne soit plus question de nouvelles restrictions à la souveraineté fiscale des cantons.

Weber (St. Gallen): Ich erlaube mir, gestützt auf das Votum des Herrn Oberst Bühlmann an die Herren Kommissionsreferenten und Herrn Bundesrat Motta die Anfrage zu richten, ob auf Grund des Textes der Vorlage auch die Schaffung einer Stempelabgabe auf Obligationen und Aktiencoupons möglich sei. Es ist mit Recht betont worden, dass die vorgesehene Stempelabgabe eine Steuer auf den Besitz sei. Aber ich meinte, es werde das in ausgedehnterem Masse der Fall sein, als gestern der verehrliche Herr Speiser auseinandersetzte. Wenn ich Herrn Speiser richtig verstanden habe, werden von dieser eidgenössischen Stempelsteuer nur diejenigen Aktien und Obligationen betroffen werden, die von neu gegründeten Gesellschaften und Unternehmungen emittiert werden. Ich

glaube jedoch, diese Stempelabgabe sollte sich auf das ganze Obligationen- und Aktienkapital erstrecken, auf sämtliche Aktien und Obligationen, die in der Schweiz ausgegeben wurden, auch auf diejenigen, deren Titel bei uns deponiert sind in den Tresors der Banken, welche Titel bisher zu einem wohl nicht geringen Teil der Besteuerung in den Kantonen entzogen worden sind. Ich habe letzter Tage in einem Luzerner Blatt gelesen — ich weiss nicht ob die betreffenden Zahlen stimmen — dass in der Schweiz für nicht weniger als 7 Milliarden Obligationentitel angelegt sind, für nicht weniger als 32 Milliarden Aktientitel, dass diese Beträge wohl noch bedeutend vermehrt wurden in der letzten Zeit durch die vielen Millionen von schweizerischen Werttiteln, die aus dem Auslande zurückgeströmt sind, von schweizerischen Kapitalisten angekauft wurden infolge des niedrigen Kurses, so dass diese Titel sich heute zu 5 oder mehr % rentieren.

Die Besteuerung der Coupons, die an den Bank-schaltern präsentiert werden, besteht bereits in einer ganzen Reihe von Staaten, in Oesterreich, Italien, Spanien, Frankreich, England und Russland, und sie bildet dort überall eine sehr bedeutende Einnahmequelle des Staates. Diese Couponsbesteuerung wurde auch seit dem Kriegausbruch beinahe überall bedeutend gesteigert. In London müssen heute Besitzer von solchen Aktien und Obligationencoupons den vierten Teil des in Betracht fallenden Betrages dem Staate abgeben. Ich glaube nun, wir seien heute nicht mehr reich genug, um auf diese Einnahmequelle zu verzichten, und weite Kreise des Schweizervolkes erwarten zweifellos von der Vorlage, die heute zur Beratung steht, dass sie die Möglichkeit schaffe, auch in der Schweiz eine derartige Couponssteuer einzuführen.

Ich stimme vor allem in dieser Erwartung für Eintreten. Ich stehe nicht auf dem Standpunkt der sozialdemokratischen Fraktion, die vielleicht doch allzu einseitig alles nur auf die Karte der direkten Bundessteuer setzt. Ich bin persönlich Anhänger der direkten Bundessteuer, glaube aber, dass wir alle Ursache haben, auch noch nach andern Einnahmequellen zu suchen, schon mit Rücksicht darauf, dass wir nicht nur die Kriegsschulden zu decken haben, die lawinenartig anwachsen, sondern vor allem auch Geld schaffen müssen für den Fortgang der sozialen Gesetzgebung.

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Die Diskussion ist weit über die Eintretensfrage hinausgegangen und hat bereits eine ganze Reihe von Detailpunkten der Vorlage berührt. Ich will mich in meinem kurzen Votum hier nicht auf dieses Gebiet begeben und mich nur noch darauf beschränken, einige Worte zu sagen gegen den Antrag auf Nichteintreten, der gestellt worden ist.

Ich möchte mir erlauben, hier darauf hinzuweisen, dass auch Herr Wullschleger, der den Antrag auf Nichteintreten gestellt hat, mit vielen seiner Parteigenossen den Beweis dafür erbracht hat, dass auch er der Meinung ist, dass alles getan werden soll, was die Selbständigkeit des Landes sichern kann. Es sind ihm nicht alle seiner Partei in dieser Meinung gefolgt, aber Herr Wullschleger und ein grosser Teil seiner Partei haben dies getan. Wenn wir aber diesen

Gedanken in den Vordergrund stellen wollen, so müssen wir uns denjenigen Anträgen mit aller Bestimmtheit widersetzen, die schliesslich als Resultat nur ein Hinausschieben der Einnahmen für den Bund herbeiführen werden. Wir sind ja allerdings in einer etwas bessern Lage als die kriegführenden Staaten. Am 10. November 1916 wurde auf der Seite der Entente festgestellt, dass die täglichen Kriegskosten der Zentralmächte 135 Millionen betragen, und diejenigen der Entente 205 Millionen, zusammen etwa 340 Millionen. Am 27. Januar stellte dann deutsche Seite fest, dass die Ausgaben der Zentralmächte täglich 146 Millionen und diejenigen der Entente 282 Millionen, zusammen 428 Millionen betragen. Ich will zugeben, dass der Gesamtbetrag unserer Mobilisationskosten mit einer halben Milliarde ja weit nicht daran reicht. Für unser Land ist das aber reichlich genug. Wenn wir bedenken, dass diese Ausgaben sich immer noch vermehren, so können wir uns eines beängstigenden Gefühles nicht erwehren, dass wir auf diesem Gebiete nach und nach in grosse Schwierigkeiten kommen können. Deshalb handelt es sich hier darum, sofort zuzugreifen und dem Bund neue Einnahmequellen zu verschaffen.

Wir haben uns namentlich auch deshalb gegen die direkte Bundessteuer ausgesprochen, weil wir die Ueberzeugung haben, dass sie nicht so bald zur Annahme gelangen wird und dass selbst dann, wenn sie zur Annahme gelangt, wenigstens etwa zwei Jahre vergehen werden, bis die bezüglichen Einnahmen sich in die Bundeskasse ergiessen können. Dieser Aufschub des Ertrages der gegenwärtigen Vorlage um zwei Jahre bedeutet für uns einen Verlust von 22 Millionen, und diesen vermögen wir nicht zu ertragen. Ich meine, man sollte aus diesen Erwägungen heraus sich dazu verstehen können, dem Bunde diese sofortigen Einnahmen zu bewilligen und den Rest des Finanzprogramms der weiteren Diskussion überlassen. Ich wollte nicht verfehlen, noch einmal auf die Dringlichkeit der ganzen Angelegenheit hinzuweisen und Ihnen von diesem Gesichtspunkte aus wiederholt Eintreten zu empfehlen.

Was den Inhalt der Vorlage anbetrifft, so nehme ich an, dass ich Ihnen in Kürze Bericht zu erstatten haben werde über die verschiedenen Artikel und dass ich mich nachher zum Wort zu melden habe.

Abstimmung. — *Votation.*

Für Eintreten nach Antrag der Kommissionmehrheit	95 Stimmen
Für Nichteintreten nach Antrag Wullschleger	12 Stimmen

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

Titel und Ingress. — *Titre et préambule.*

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Was den Titel anbetrifft, so war ursprünglich die Meinung, Ihnen einen etwas andern Antrag zu stellen. Ihre Kommission hat aber dann beschlossen,

dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen, namentlich auch deshalb, weil wir es für empfehlenswert halten, wenn einmal ein Geschäft in den Traktanden eingeführt wird, den Titel desselben nicht mehr zu ändern, wenn nicht absolute Notwendigkeit vorhanden ist. Dieselbe besteht nicht, und wir beantragen Ihnen, Titel und Ingress anzunehmen, wie er vom Bundesrat beantragt ist.

M. Ador, rapporteur français de la commission: Pour le titre et le préambule, la commission vous propose d'accepter la rédaction du Conseil fédéral sans aucune modification.

Angenommen. — (Adoptés.)

Art. 41 bis.

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission. Der Art. 41 bis hat die Bestimmung, dem Bunde die Ermächtigung zur Erhebung von Stempelabgaben zu erteilen. Sie sehen hier zwei verschiedene Entwürfe. Herr Bundesrat Motta hat Ihnen bereits mitgeteilt, dass er der Redaktion der Kommission seine Zustimmung geben könne und dass auch der Bundesrat dies tue. Diese Redaktion ist nicht das Ergebnis einer kurzen Beratung, sondern diese Beratung war eine recht reichliche und ausgedehnte, und schliesslich hat sich die Kommission nach Erwägung sämtlicher Gründe, die angeführt wurden, dann auf diese Redaktion geeinigt. Der Bundesrat schlug folgende Fassung vor: «Der Bund ist befugt, Stempelabgaben von Geschäftsurkunden, wie Wertpapieren, Wechseln, Prämienquittungen und Frachtdokumenten, zu erheben. Die Befugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Immobilienverkehrs und des Erbganges.» In der Fassung des Bundesrates liegt also erstens der Unterschied, dass vorerst von der allgemeinen Befugnis gesprochen wird, und dass dann eine Aufzählung von Beispielen für die Anwendung dieser Befugnis folgt. Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, zu sagen: «Der Bund erhebt Stempelabgaben. . . .» Es ist also mit andern Worten eine ganz bestimmte Voraussetzung, dass diese Erhebung erfolgt, was natürlich voraussetzt, dass der Bund befugt ist, sie zu machen. Ihre Kommission zählt Ihnen nun diejenigen besondern Papiere und Dokumente auf, die ohne weiteres dieser Stempelabgabe zu unterstellen sind, und sie sagt, dass darunter gemeint sind Wertpapiere, Wechsel und wechselähnliche Papiere, Quittungen für Versicherungsprämien und Frachtkunden. Sie fügt dann nachher bei, dass der Bund befugt ist, auch von anderen Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs Stempelabgaben zu erheben. Von dieser Befugnis sind ausgeschlossen die Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandverkehrs.

Damit glaubte nun die Kommission, den Umfang der dem Bund zu erteilenden Vollmacht genauer zu umschreiben und besser zu präzisieren. Es ist in der Diskussion von Herrn Speiser erwähnt worden, dass es nicht notwendig gewesen wäre, Wertpapiere und Wechsel zu zitieren. Ich glaube aber doch, dass man nicht davon Umfang nehmen soll, auch hier von den Wechseln und wechselähnlichen Papieren zu

sprechen. Dieser Begriff des Wechsels wird vom Volke sofort verstanden werden und wird gewiss eine bessere Kennzeichnung der ins Auge gefassten Papiere bringen, als wenn wir nur von Wertpapieren sprechen. Die Worte «wechselähnliche Papiere» wurden beigefügt, um damit ohne weiteres auch diejenigen herbeizuziehen, mit denen man versuchen würde, in Form von Anweisungen oder anderen den Wechselstempel zu umgehen. Es ist hier die Rede von den Geschäftsurkunden. Wir haben geglaubt, dass das gerade demjenigen entsprechen würde, was Herr Musy ausgeführt hat. Herr Musy hat von papiers commerciaux und documents commerciaux gesprochen. Die französische Uebersetzung spricht auch von documents d'affaires. Es ist die allseitige Meinung, dass hier der Handelsverkehr in erster Linie gemeint ist. Die Umschreibung, dass es sich um Geschäftsurkunden handeln solle, die innerhalb des obligationenrechtlichen Verkehrs erstellt werden, ist eingeführt worden auf das Anraten der Herren Juristen in unserer Kommission. Ich will Ihnen sagen, dass sie ziemlich zahlreich waren. Wir haben nun heute wieder gesehen, dass die Herren Juristen über die nämliche Frage auch sehr verschiedene Ansichten haben können. Wir glaubten, dass wir uns ohne weiteres an die in der Kommission erfolgten Ausführungen anschliessen könnten, dass man bestimmt wisse, was obligationenrechtlicher Verkehr ist. Es ist wohl der Verkehr, der innerhalb derjenigen Grenzen sich bewegt, die das O. R. aufstellt. Nun ist gestern von Herrn Speiser die Bemerkung gemacht worden, man hätte hier wohl besser die besondern Abschnitte des O. R. gleich zitiert. Ich glaube nicht, dass es empfehlenswert wäre, in einem Verfassungsartikel Abschnitte eines Gesetzes als Grundlage aufzuführen. Das Gesetz selbst entsteht unter andern Voraussetzungen als der Verfassungsartikel, und es müsste ja dann jede spätere Modifikation des Gesetzes auch wieder seine Wirkung auf den Verfassungsartikel selbst ausüben. Ich meine also, von diesem Gesichtspunkte aus werde es kaum zu empfehlen sein, hier besondere Absätze eines Gesetzes zu zitieren.

Sie haben gesehen, dass der Bundesrat sagt, die Befugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Immobilienverkehrs und des Erbganges. Nachdem nun die Umschreibung und Berufung auf das O. R. eingefügt war, war es nicht mehr nötig, von der Ausnahme der Urkunden zu sprechen, die sich auf den Erbgang beziehen, weil der Erbgang als solcher nicht innerhalb des O. R. geordnet ist.

Anders verhält es sich mit dem Immobilienverkehr, und diese Ausnahme glaubte ihre Kommission in der Weise statuieren zu sollen, dass sie sagt, es seien ausgeschlossen die Urkunden des Grundstückverkehrs und Grundpfandverkehrs.

Zu diesem Artikel ist nun im übrigen noch ein Antrag des Herrn Cafilich eingereicht worden. Herr Cafilich will hier gleich eine Vorzugsstellung der staatlichen Brandversicherungsanstalten schaffen. Diesem Wunsche können wir nicht folgen. Es liegen uns ähnliche Gesuche auch von den Kantonalkassen vor, die ebenfalls eine besondere Berücksichtigung ihrer Stellung als staatliche Institute beanspruchen. Wir haben in der Kommission diese Gesuche und die Eingaben verwiesen auf die Gesetzesberatung, und Sie haben in dem Entwurf zu dem Gesetz bereits gesehen, dass dort hierüber Bestimmungen aufge-

nommen wurden, und wir sind ja einverstanden, dass die Bestimmungen des vorliegenden Entwurfes hier nicht im Detail diskutiert und behandelt werden sollen.

Ich möchte aber noch eins anführen. Herr Cafilisch ist in der Lösung, die er vorschlägt, nicht ganz einig mit der Eingabe der Vereinigung kantonaler Versicherungsanstalten der Schweiz. Auch diese verlangen eine besondere Berücksichtigung, aber sie verlangen sie dort, wo sie zweifellos besser gewährt werden kann, nämlich in dem zu erlassenden Gesetz. Es sind dort bereits Ausnahmen vorgesehen, Hagelversicherung, Viehversicherung, und wenn die Ausnahme, die die Brandversicherungsanstalten wünschen, wirklich gewährt werden soll, kann sie jedenfalls nur dort gewährt werden, indem sonst wohl mit dem gleichen Recht alle andern auch verlangen würden, dass bereits in der Verfassung selbst ihnen diese Vorzugstellung gewährleistet werde. Ich darf wohl annehmen, dass vielleicht auch Herr Cafilisch mit diesen Ausführungen sich einverstanden erklären kann.

Es ist kritisiert worden, dass hier der Satz steht: «Urkunden, für welche der Bund im Rahmen der vorstehenden Bestimmungen die Abgabepflicht oder die Abgabefreiheit festsetzt, dürfen von den Kantonen nicht mit Stempelabgaben oder Registrierungsgebühren belastet werden.» Der besondere Fall, der zu der Aufnahme dieses Satzes Veranlassung gab, ist die Ausnahmestellung des Checks, den man bei der Belastung der Wechsel und wechselähnlichen Papiere vom Stempel ohne weiteres freigesprochen hat. Es ist Tatsache, dass wir in unserem Lande notwendig haben, und das Beispiel wird auch anderwärts immer mehr befolgt, den bargeldlosen Verkehr zu fördern, soweit es nur möglich ist. Ich erinnere an die Zeit des Kriegausbruches, wo speziell der gekreuzte Check, der auf Veranlassung der Nationalbank mehr eingeführt wurde, ganz bedeutende Hilfe geleistet hat, um wenigstens die Ausgleichung von Rechnungen ohne Heranziehung eines eigentlichen Barverkehrs herbeizuführen. Der Check ist überall als eine grosse Erleichterung für den Verkehr anerkannt. Ich glaube, in diesem Kreise sei es nicht notwendig, noch weiter auf seine Bedeutung und auf die Erleichterungen, die er schafft, aufmerksam zu machen. Ich nehme an, Sie seien damit einverstanden, dass seinerzeit, wenn das Gesetz Ihnen zur Beratung vorgelegt wird, auch diese Stempelfreiheit für den Check weiterbestehen bleibt. Aber auch für andere Papiere würde es kaum angehen, wenn der Bund gewissen Kategorien besondere Erleichterungen schafft, dass der Kanton sich vielleicht die Differenz wieder zuführen könnte. Wir meinen, es gehe nicht an, dass, wenn einmal im Bundesgesetz die Belastung oder Befreiung festgesetzt ist, dann durch kantonale Verordnung die betreffende Massnahme ohne weiteres wieder aufgehoben wird.

Herr Bühlmann hat uns gesagt, er würde vorziehen, die Befugnisse des Bundes viel weiter auszu dehnen oder dann, wenn man dies jetzt nicht tun könne, eine viel präzisere Aufzählung derjenigen Papiere hier aufzunehmen, die von der späteren Befugnis des Bundes erfasst werden könnten. Das war gerade die Schwierigkeit. Die Kommission sagte sich, es sei doch denkbar, dass später noch andere Formen von Stempeln eingeführt werden, vielleicht eine Talonsteuer oder andere Formen, die nicht ohne weiteres in die aufgezählten Kategorien eingereiht

werden können. Aus diesen Gründen glaubte man, hier eine gewisse Freiheit für den Bund statuieren zu sollen.

Nun will ich gleich beifügen, dass es sich hier um eine sehr eng umschriebene Freiheit handelt, denn ohne besondere Bundesgesetzgebung ist der Bund überhaupt nicht imstande, von irgend einer dieser Kompetenzen Gebrauch zu machen. Es werden jederzeit die eidg. Räte oder, sofern das Referendum verlangt wird, das Volk Gelegenheit haben, sich über die Ausführung des Verfassungsartikels auszusprechen. Wenn dies in Berücksichtigung gezogen wird, so dürften diese Bedenken, die hier über zu weitgehende Anwendung der Kompetenzen erhoben worden sind, zurücktreten vor der Garantie, die dadurch geboten ist, dass keine einzige dieser Steuererhebungen erfolgen darf, ohne dass vorher der Erlass eines Bundesgesetzes und die Annahme desselben, sei es stillschweigend, sei es durch Volksabstimmung, erfolgt sei.

Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu. Ich habe Ihnen bereits gestern auseinandergesetzt, dass es sich natürlich nur um die Stempelabgaben der genannten Urkunden handeln kann. Die Handänderungsgebühren verbleiben ohne weiteres den Kantonen. Die nach der neuen Ordnung für die Kantone eintretende Einnahme wird mit einem Betrag von Fr. 2,800,000 eingeschätzt, während die bisherige Einnahme der Kantone aus diesem Gebiet auf Fr. 1,100,000 veranschlagt wird. Diese Differenz wird ohne weiteres möglich machen, die Verteilung an die Kantone so vorzunehmen, dass sie unter allen Umständen gegen einen Verlust an bisherigen Einnahmen gesichert sind. Das Bundesgesetz, das im Entwurf beigefügt ist, sieht in seinem Art. 25 die Bedingungen der Verteilung vor, und zwar nach verschiedenen Grundsätzen. Darüber werden Sie zu entscheiden haben, wenn einmal das Gesetz vorliegt. Das Gesetz gibt den Kantonen in Art. 36 Gewähr dafür, dass während 10 Jahren ihnen die bisherigen Einnahmen aus dem Betrag der Stempelsteuer sichergestellt werden.

Der Verfassungsartikel sieht nur allgemein die Ueberlassung des fünften Teils an die Kantone vor. Dass diese gerechtfertigt ist, haben Sie aus den Voten, die Sie angehört haben, feststellen können. Ich möchte kurz sagen: Solange wir den Kantonen eine so grosse Zahl von Aufgaben überlassen und ihnen auf so vielen Gebieten Lasten überbinden, haben wir alle Ursache, ihre Finanzen zu berücksichtigen und ihnen auch einen gebührenden Anteil zu sichern, der ihnen nicht nur das gibt, auf das sie verzichten, sondern der sie auch dafür entschädigt, dass sie von ihrem Gesetzgebungsrecht nicht Gebrauch machen.

Ob Art. 41 bis nach Bundesrat oder nach Kommission besser sein wird, das werden Sie zu beurteilen haben. Ich habe nach der gewalteten Diskussion die Ueberzeugung bekommen, dass doch der Antrag der Kommission in weitergehendem Masse die verschiedenen Fälle berücksichtigt. Alles andere, die besonderen Begehren werden dann wohl im Gesetze selbst noch ihre besondere Berücksichtigung finden können. Es ist beim einzelnen Fall dann immer wieder in Betracht zu ziehen, ob auch die Berücksichtigung besonderer Verhältnisse wirklich geboten ist. Ich möchte nur den Fall zitieren, von dem Herr

Bühlmann gesprochen hat. Er hat gesagt, es wäre eine zu starke Belastung der Kassaobligationen vorgesehen. Es wird sich aber die Abgabe ohne weiteres reduzieren, nach den Bestimmungen, die dahin gehen, dass je nach der Anleiensdauer, wenn sie nicht zehn Jahre erreicht, die betreffende Stempelabgabe ermässigt werden soll. So finden Sie vielfach im Gesetzesentwurf eine Berücksichtigung der besonderen Fälle, die die Härte des erstmals vorgesehenen Stempelbetrages wesentlich herabsetzt. Ich gestatte mir, Ihnen namens der Kommission zu empfehlen, ihren Antrag gutzuheissen und dem Entwurf in der Fassung der Kommission zuzustimmen.

M. Ador, rapporteur français de la commission: La commission vous propose d'accepter la rédaction nouvelle qu'elle a substitué à celle du Conseil fédéral. Toute la difficulté en cette matière provient de ce que nous sommes obligés de procéder à la fois par une revision constitutionnelle et ensuite par une loi organique. Si le Conseil fédéral avait actuellement dans sa compétence le droit de percevoir un timbre sur les transactions commerciales, la tâche serait simplifiée; il suffirait de faire une loi d'application. La Confédération n'ayant pas ce droit, nous sommes obligés pour enlever aux cantons une partie de leurs prérogatives et les transférer à la Confédération de faire un article constitutionnel 41 bis nouveau. Il est admis par tout le monde qu'un article constitutionnel doit être aussi concis que possible. On ne peut pas dans un article constitutionnel prévoir toutes les solutions qui sont du ressort de la loi. Celle-ci devant appliquer les principes constitutionnels il faut que l'article que nous discutons soit suffisamment clair et précis et que le peuple qui est appelé à le voter, sache bien quels sont les sacrifices qui lui sont demandés et jusqu'où ira la compétence de la Confédération. C'est sur ce point qu'une divergence s'est produite entre votre commission et le Conseil fédéral, non pas divergence sur le fond, mais divergence sur la question de rédaction. Le Conseil fédéral a estimé qu'il suffisait de dire que la Confédération est autorisée à percevoir un droit de timbre sur les documents d'affaires, puis d'expliquer que par documents d'affaires on entend les titres, les effets de change, les quittances de primes d'assurance et les documents en usage dans les transports et que cette rédaction générale permettrait plus tard au législateur fédéral, si le Conseil fédéral l'estimait nécessaire, d'étendre le droit de timbre fédéral à d'autres transactions non mentionnées à titre indicatif dans cet article. Le Conseil fédéral le disait loyalement dans son message. Si vous voulez bien vous y reporter à la page 20, vous verrez que le Conseil fédéral dit: «Nous vous soumettons ce projet tel qu'il est sorti dans ses grandes lignes des délibérations qui ont eu lieu avec la commission d'experts, mais il va de soi que les décisions de cette commission n'ont pour nous qu'une valeur consultative et qu'en conséquence nous ne sommes pas liés par ces décisions, mais que nous nous réservons de revenir en temps utile sur le projet ci-annexé. Nous ne le discuterons donc pas ici en détail; il vous sera soumis avec un exposé des motifs après la revision constitution-

nelle. Les considérations qui vont suivre tendent uniquement à exposer le rôle des impôts sur les transactions dans l'ensemble de notre réforme financière, à énumérer les divers droits dont la perception est prévue en premier lieu et de vous faire part des calculs détaillés du produit des droits proposés.»

De cette franche déclaration il ressort que le Conseil fédéral estime que l'énumération des documents d'affaires sur lesquels la Confédération pourrait prélever un droit de timbre n'étant pas limitative le législateur fédéral pourra plus tard percevoir un droit de timbre sur les transactions commerciales. Cela étant, la commission a trouvé plus franc, plus loyal de le dire nettement dans l'article constitutionnel et de prévoir qu'il pourra y avoir deux étapes. La première étape est celle qui est réglée par l'alinéa premier: «La Confédération perçoit des droits de timbre sur titres, effets de change et effets analogues, sur quittances de primes d'assurance et documents en usage dans les transports.» Voilà la compétence que la Confédération demande actuellement et dont le projet de loi organique annexé au message règle l'exécution, sous les rubriques: droits de timbre sur valeurs mobilières suisses et étrangères, sur les effets de change et valeurs analogues, sur les quittances de primes, sur les lettres de voitures et autres documents en usage dans les transports. La loi que nous aurons à discuter après l'adoption de l'article constitutionnel ne portera que sur ces articles. C'est en vertu de cette première étape et de la compétence donnée actuellement à la Confédération qu'on espère avoir une recette évaluée à 12 millions environ. La commission a pensé que si plus tard la Confédération voulait pouvoir percevoir un droit de timbre sur d'autres transactions, il fallait que l'article constitutionnel lui en donnât dès à présent la possibilité, réservant au Chambres le droit de les introduire par une loi fédérale soumise au referendum. Par conséquent, il ne faut pas tirer de la possibilité que nous donnons maintenant au Conseil fédéral de percevoir plus tard un droit de timbre sur les transactions commerciales résultant du droit des obligations, un blanc-seing absolu et un pouvoir sans limite. Si le Conseil fédéral, dans quelques années, ayant besoin de nouvelles ressources, veut proposer à l'Assemblée fédérale de percevoir un droit de timbre sur les transactions qui résultent du code fédéral des obligations, il nous présentera une loi d'application qui sera discutée dans tous ses détails et soumise au referendum. La différence entre le projet du Conseil fédéral et celui de la commission provient de ce que le Conseil fédéral estimait qu'il n'était pas nécessaire de lui réserver cette faculté et qu'elle décollait de plein droit de l'article constitutionnel tel qu'il l'avait rédigé, tandis que la commission trouve plus normal, plus loyal et plus franc de dire nettement au peuple quels sont les documents d'affaires qui vont être frappés d'un timbre et quels sont ceux qui pourront plus tard être soumis au droit de timbre. Par conséquent il faut dans cette discussion distinguer entre ce qui est le principe de l'attribution de certaines compétences à la Confédération et l'application qui en sera faite par la loi organique que nous aurons à

élaborer immédiatement après que le peuple aura adopté le nouvel article 31 bis. Le Conseil fédéral et votre commission ont été unanimement d'accord pour dire qu'il fallait réserver aux compétences cantonales toute la matière des successions, des transactions immobilières et hypothécaires et tout ce qui concerne les actes judiciaires. Nous proposons de le dire nettement dans l'article constitutionnel et cela pour donner satisfaction aux justes revendications des cantons. Si nous ne mentionnons pas expressément les successions, c'est parce que la matière des successions n'est pas régie par le droit des obligations.

Nous avons indiqué que les documents que la Confédération soumet au droit de timbre ou qu'elle en exempte dans les limites des présentes dispositions ne peuvent être frappés par les cantons de droit de timbre, ou d'enregistrement. Ainsi que vous l'a indiqué tout à l'heure M. Hirter, rapporteur de la commission, il s'agit surtout de la question du chèque. Le développement qu'a pris l'usage du chèque exige que le chèque ne soit pas frappé d'un droit de timbre et puisque la Confédération l'en exempte, il ne faut pas que les cantons puissent frapper le chèque d'un timbre cantonal.

Le dernier alinéa stipule qu'un cinquième du produit net des droits de timbre est versé aux cantons. Je n'ai pas à vous rappeler ici ce que le message a exposé en détail: pour certains cantons cette disposition est un bénéfice inespéré, notamment pour ceux qui n'avaient pas le droit de timbre, mais pour les autres l'équivalent des recettes qu'ils retireraient de leur timbre, leur est non seulement assuré par l'abandon du cinquième du produit net du timbre fédéral, mais garanti en tout cas au minimum correspondant à ce qu'ils perçoivent actuellement pendant une période de dix ans. Tout cela est une question qui sera réglée par la loi organique ultérieurement. Il suffit ici de poser le principe que le cinquième est versé aux cantons.

M. le président a répondu aux différentes observations présentées par MM. Bühlmann et Speiser. Elles visent à mon avis surtout les dispositions de la loi organique, et puisque qu'aucune rédaction de l'article constitutionnel, contraire à celle de la commission, n'est présentée, il n'y a pas lieu de discuter maintenant ces critiques. M. Caflisch et quelques-uns de ses collègues ont déposé un amendement destiné à préciser que les établissements cantonaux d'assurance immobilières contre les incendies ne pourront pas être frappés d'un droit de timbre. Nous nous permettrons de faire remarquer à M. Caflisch que le mémoire des établissements cantonaux d'assurances reconnaît que c'est une question qui doit être tranchée par les art. 16 et 17 de la loi organique; il ne semble donc pas nécessaire d'insérer une réserve dans l'article constitutionnel. En résumé il n'y a point de divergence de principe entre la rédaction du Conseil fédéral et celle de la commission. La commission a pensé qu'il était nécessaire de préciser davantage. Si le Conseil national ne veut pas la suivre dans cette voie, nous nous rallierons au texte du Conseil fédéral.

Mais qu'on ne se trompe pas sur les intentions de la commission. En précisant que la Confédération pourra percevoir plus tard des droits de timbre

sur d'autres documents d'affaires concernant les transactions régies par le droit des obligations, il est bien entendu qu'elle ne pourra le faire qu'en vertu d'une loi qui précisera les actes et titres qui seront frappés du timbre. Toute liberté est donc réservée au législateur et au peuple, la loi étant soumise au referendum.

Nous vous recommandons, au nom de la commission, le texte que vous avez sous les yeux.

Seiler (Baselland): Gestatten Sie, dass ich einige Bemerkungen, die schon in der Kommission gemacht worden sind, wiederhole, damit vom Bundesratstische aus beruhigende Erklärungen abgegeben werden können. Die neue Methode, nach welcher zugleich mit dem Verfassungsartikel auch der Entwurf eines Ausführungsgesetzes vorgelegt wird, bringt eine gewisse Unsicherheit in die Diskussion. Auf der einen Seite haben wir den bestimmten und dringenden Wunsch der Herren Referenten, sowie auch des Herrn Vertreters des Finanzdepartementes, man möchte sich nur mit dem Verfassungsartikel beschäftigen und den Gesetzestext beiseite lassen. Auf der andern Seite haben wir den Gesetzestext, und wir waren verpflichtet und berechtigt, denselben durchzusehen, um darüber klar zu werden, ob die Ausführung, wie sie gedacht ist, den Verfassungsartikel rechtfertige. Wir müssen einen gewissen Mittelweg einschlagen. Wir dürfen uns nicht auf Einzelheiten des Gesetzestextes einlassen, aber andererseits glauben wir ein Recht zu haben, gewissen Bedenken, welche der Text hervorgebracht hat, Ausdruck zu geben, um die Beruhigung, welche der Gesetzestext bringt, zu beseitigen. Ich denke, man darf den Gesetzestext nicht als Muster ohne Wert betrachten, das man einfach auf die Seite wirft. Ich glaube, man habe das Recht, eine gewisse Beruhigung zu verlangen, dass man nicht nachher bei der Beratung des Gesetzestextes dann sagen kann: Ja, der Gesetzestext ist vorgelegen, und niemand hat eine Einwendung gemacht. Ich glaube, dass es auch absolut notwendig ist, dass man über die Bedeutung des Gesetzes in wichtigen Punkten klar ist; ich will damit nicht sagen, dass man auf alle Einzelheiten eintreten solle.

Es sind namentlich zwei Punkte, welche gewisse Bedenken bei mir wachgerufen haben. Das eine betrifft den Punkt, den Herr Kollege Weber heute angeführt hat, und das ist das vollständige Totschweigen des Couponstempels in der bundesrätlichen Botschaft wie im Gesetz, und das andere betrifft die Gebühr bei Obligationen, von denen Herr Dr. Bühlmann geredet hat. Was den Couponstempel anbetrifft, so bin ich persönlich der Auffassung, dass er nach dem Verfassungstext eingeführt werden kann und die Juristen sind wenigstens in diesem Punkt einig, dass Coupons zu den Wertpapieren gerechnet werden. Ich möchte sagen, dass ich die Einführung des Couponstempels als allein richtige Lösung auffasse. Der Coupon bildet den Ertrag ab den Wertpapieren und der Ertrag wird gleichmässig belastet, mit andern Worten, ein Coupon, der 8% abwirft, hat doppelt so viel zu leisten als der, der nur 4% repräsentiert, während beim Obligationen- und Aktienstempel nur der Nennwert belastet wird, ganz unabhängig davon, ob der Titel 4 oder 6 oder 10% abwirft. Ich glaube, dass der Couponstempel das

richtige ist und dass er allein das bringt, was wir wollen, nämlich die Besteuerung des Besitzes im richtigen Moment und nicht verfrüht, wie es der Fall ist, wenn man bei Aktienemissionen, Obligationenemissionen den Nennwert besteuert. Es ist ausgerechnet worden, dass das Aktienkapital in der Schweiz rund 4 Milliarden repräsentiere. Bei einem gesamten Aktienkapital von 4 Milliarden und einer durchschnittlichen Dividende von 5% würde der Ertrag bei 1% Stempelsteuer ab den Coupons zwei Millionen ausmachen und bei 2% 4 Millionen, also eine ganz bedeutende Einnahme, und wie ich bereits auseinandergesetzt habe, eine gerechte Einnahme. Ich möchte über diese Frage nicht einlässlicher reden, sondern nur für die künftige Gesetzesberatung das Postulat aufstellen, dass der Couponstempel eingeführt werden soll. Das ist der eine Punkt, und der andere betrifft den Stempel bei den Obligationen der Bodenkreditinstitute.

Es ist in grossen Kreisen eine gewisse Beunruhigung eingetreten, nach der Richtung, dass die Obligationen der Bodenkreditinstitute zu sehr belastet werden. Ich erinnere an die Eingabe der Kantonalbanken, die auch für die privaten Bodenkreditinstitute gilt. Die Eingabe hat auseinandergesetzt, dass die Belastung zu gross ist und dass es kaum angehe, die Belastung den einzelnen Obligationären aufzubürden, dass vielmehr aus Konkurrenzgründen die Banken die Steuer übernehmen müssten, also die Schuldner und nicht die, welche den Gewinn haben. Ich verweise sodann auf die §§ 4 und 5 des Entwurfes und auf die Erläuterungen des Herrn Prof. Landmann. Daraus geht hervor, dass die Belastung der Obligationen pro Jahr 1 ‰ ausmachen würde. Rechnen Sie mit einem Obligationenkapital von 50 Millionen Franken, so macht das eine Stempelgebühr von 50,000 Franken aus, einen ganz erheblichen Betrag. Wenn man berechnet, dass aus den 50 Millionen eine Rendite von $\frac{1}{4}\%$ = 125,000 Franken herauschaut, und bei den jetzigen Verhältnissen wird kaum mehr herauschauen, so beträgt die Rendite 125,000 Franken und die Stempelgebühr 50,000 Franken. Das ist kein richtiges Verhältnis mehr, insofern nicht die Sicherheit geschaffen ist, dass die Stempelgebühren den Obligationären überbunden werden können. Es ist zum Trost gesagt worden, dass die Bodenkreditinstitute von Art. 4, lit. c, Gebrauch machen können, wonach bei Pfandbriefen im Sinne der Art. 916—918 des schweizerischen Zivilgesetzbuches und bei sonstigen, durch inländische Bodenkreditinstitute ausgegebenen Obligationen mit mindestens fünfjähriger Lauffrist, welchen ein Rechtsanspruch auf die aus Hypotheken bestehende Deckung eingeräumt ist, die Gebühren auf die Hälfte, also auf ein $\frac{1}{2}\%$, bzw. $\frac{1}{2}\text{‰}$ pro Jahr Laufzeit, erniedrigt werden können. Man weiss, dass die Pfandbriefe nicht beliebt sind, und wegen der Stempelsteuer können die Banken die Pfandbriefe nicht einführen, sofern sich das Publikum nicht zu den Pfandbriefen bequemen will. Und auch der Hinweis auf die Reduktion der Gebühr bei faustpfändlicher Hinterlage der Hypothekartitel bietet im Hinblick auf die kostspielige und unbequeme Kontrolle nur einen schwachen Trost.

Das sind so einige Bedenken, die beim Studium des Ausführungsgesetzesentwurfes aufgetaucht sind, und es wird vom guten sein, dass schon hier beruhigende Erklärungen abgegeben werden. Es muss

gesagt werden, dass selbstverständlich der Gesetzesentwurf keine Bedeutung mehr haben dürfe und dass man bei der Neubearbeitung des Gesetzes berechtigten Wünschen entgegenkommen werde. Andernfalls könnte man nicht sagen, dass der Grundsatz, den Herr Hirter aufgestellt hat: die Stempelgebühren sollen den Verkehr nicht hemmen, in Erfüllung gehe. Ich glaube, die allzu hohen Gebühren des Gesetzesentwurfes würden ganz entschieden eine Hemmung in der Entwicklung des Verkehrs nach sich ziehen.

Was den Verfassungstext betrifft und die Frage, ob der Vorschlag des Bundesrates oder derjenige der Kommission vorzuziehen sei, so will ich darüber nur ganz kurz, gewissermassen auch zur Ehrenrettung der Kommission und der Juristen, die in der Kommission gesessen haben, folgendes sagen: Nach dem Vorschlag der Kommission ist der oberste Satz der: «Der Bund erhebt von folgenden vier Kategorien die Stempelsteuer», und zwar schon jetzt. Nun musste man aber auch Vorsorge treffen, dass vom Bund auch andere Kategorien in den Kreis der Stempelgebühren einbezogen werden können, und damit das möglich sei, musste eine Bestimmung in den Verfassungsartikel aufgenommen werden. Deshalb wird gesagt: «Er ist befugt, auch von anderen Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs Stempelabgaben zu erheben.» Ueber den Ausdruck «Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs» haben wir sehr lange geredet, aber wir sind zu keinem andern Resultate gekommen. Es ist möglich, dass aus der Mitte der Versammlung eine bessere Lösung vorgeschlagen wird, und die Kommission wäre glücklich, wenn eine bessere Redaktion gefunden würde, sei es nach dem Antrag Speiser oder nach dem Antrag Musy. Aber eine solche Bestimmung muss in den Verfassungsartikel aufgenommen werden. Im dritten Satz sind die Ausnahmen aufgeführt für die Kategorien, welche nicht der Stempelsteuer unterliegen sollen. Hier muss offenbar, juristisch genau genommen, eine Aenderung vorgenommen werden, indem der Schluss «und des Grundpfandverkehrs» gestrichen wird. Denn der grundpfandrechtliche Verkehr gehört nicht zum obligationenrechtlichen Verkehr. Ich halte doch dafür, dass der ganze Absatz 1 mit Ausnahme der drei letzten Worte angenommen werden sollte. Ich möchte Ihnen empfehlen, dem Antrag der Kommission in diesem Sinn zuzustimmen, wobei ich sage, dass ich mich gerne anschliessen werde, wenn eine bessere Redaktion vorgeschlagen wird.

Meyer: Der Entwurf zu dem Art. 41bis, wie er von der Kommission vorgeschlagen wird, gibt im Alinea 3 Anlass, über das Verhältnis zwischen Bund und Kanton zu sprechen, über einen Punkt, über den bereits in der Eintretensdebatte einige Herren sich geäußert haben. Es ist dort mit vollem Recht darauf hingewiesen worden, dass in der Botschaft der Standpunkt eingenommen werde, dass nicht die Bundessteuern und Kantonssteuern für sich allein ein vollkommen ausgebildetes System zu bilden hätten, sondern dass beide zusammen der Anforderung der vollkommenen Ausgestaltung zu genügen hätten und dass daher im allgemeinen die Zuwendung der direkten Steuern an die Kantone und der indirekten an den Bund dasjenige treffe, was steuertechnisch und auch

politisch vom Standpunkt unserer bundesstaatlichen Verfassung aus das richtige sei.

Nun sind ja gerade in diesem Verfassungsartikel Ausnahmen zu diesem Grundsatz statuiert. Aber die Ausnahmen bestätigen die Regel, indem z. B. die Urkunden des Erbgangs oder des Grundstücksverkehrs ja einen Verkehr betreffen, der sich vorwiegend innerhalb der Kantonsgrenzen abspielt. Nun handelt es sich hier um die Teilung des Reinertrages der dem Bunde zugewiesenen Stempelsteuern, und wenn auch die Stempelsteuer des Bundes gewisse Steuern auf diesem Gebiete für die Kantone offen lässt, ist es klar, dass den Kantonen ein Bedeutendes weggenommen wird, und da sind wir alle einverstanden, dass diese Wegnahme nur mit voller Entschädigung der Kantone stattzufinden hat.

Wenn in diesem Grundsatz allgemeine Verständigung herrscht, so müssen wir fragen, wie viel den Kantonen entgeht bei dieser Uebertragung der Stempelsteuer an den Bund. Wir haben genaue Angaben über das, was heute die Kantone aus Stempeln und Wechseln beziehen, nicht. Die kantonalen Finanzen sind heute leider nicht in einem solchen Stande, dass sie darüber Auskunft geben können. Das Gutachten der Nationalbank betont auf mehreren Seiten, wie bedauerlich es sei, dass die Berichte der Kantone die nötigen Angaben nicht machen. Es scheint, dass die kantonale Rechnungsführung nicht so ist, dass die Rechnung gemacht werden könne. Aber Sie sehen aus der Botschaft des Bundesrates auf Seite 17—18, dass eine Schätzung gemacht worden ist darüber, was den Kantonen entgeht, und da ist zu sehen, dass die Kantone jährlich $1\frac{1}{4}$ — $1\frac{1}{2}$ Millionen einbüßen durch diese Uebertragung an den Bund. Sie sehen, dass der Gesamtertrag der Steuer, die der Bund nach dem Gesetz erheben wird, ungefähr $14\frac{1}{2}$ Millionen jährlich ausmacht, so dass der Betrag, den die Kantone einbüßen, auf die 50,000 Fr. genau 10% ausmacht. 10% würden also einer Entschädigung entsprechen, die die Kantone schadlos halten für den Entgang.

Nun ist in Art. 25 des Gesetzes ein scharfsinniger Modus für die Verteilung des Betrages von Stempelsteuern, der den Kantonen ausgerichtet werden soll, aufgeführt. Ich nehme an, dass dieser Modus, wonach die Verteilung bei den einen Steuern nach dem Kopf, bei den andern nach dem wirklichen Erträgnis geschehen soll, auf die Anregung der Herren Finanzdirektoren zurückzuführen sein wird, und es wird schon angenommen werden dürfen, dass mit dieser Verteilung die Kantone genau bekommen, was ihnen gebührt.

Aber nun gebe ich zu, dass auch bei dieser sehr intelligenten Verteilung, die im Gesetz vorgesehen ist, die Möglichkeit besteht, dass der eine oder andere Kanton etwa nicht auf seine Rechnung kommt. Auch dafür ist im Gesetz eine Vorsorge getroffen, indem nämlich Art. 36 des Gesetzes bestimmt, dass, wenn während der auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes nächstfolgenden 10 Jahre der berechnete Anteil eines Kantons nicht genügt, um die Differenz zwischen dem Ertrag der kantonalen Stempel- und Registrierungsabgaben im Rechnungsjahre und dem Ertrag derselben Abgaben im Durchschnitt der Jahre 1911 bis 1915 zu decken, dem Kanton der Fehlbetrag über seinen Kantonsanteil hinaus ersetzt wird. Sie sehen, dass hier darauf Bedacht genommen ist, dem Kan-

ton eine volle Entschädigung zuzuweisen und dass diese Entschädigung dem gleich kommt, was die Kantone einbüßen, wenn wir einen Prozentsatz nicht von 20, wie vorgesehen ist, sondern von 10% an die Kantone abführen. Es fragt sich: Soll mit der Verfassungsbestimmung über diese 10% hinausgegangen werden? Sollen wir den Kantonen mehr geben, als ihnen gehört? Bei der Beurteilung dieser Frage wird man sich daran erinnern müssen, dass die Kompetenz, die jetzt dem Bunde zugewiesen ist, dem Kanton eine Anzahl von Fällen überlässt. Die Urkunden des Erbrechtsverkehrs und des Immobilienverkehrs bleiben ja ausdrücklich den Kantonen. Sie können auch Stempelabgaben erheben von Urkunden der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden; sie haben die Möglichkeit, Stempelabgaben zu erheben bei dem Verkehr der nicht dem Geschäftsleben angehörigen Urkunden, wie Stempel auf Spielkarten, auf Plakate usw. Das ist das eine.

Weiter sehen Sie in dem Gesetzesentwurf, dass die Anleihen der Kantone und Gemeinden von dem Stempel auf Wertpapiere ausgenommen sind. Auch hier haben wir eine Schonung der Kantone, eine Schonung übrigens, die ich am Platze finde, aber wiederum ein Entgegenkommen, das natürlich für den Bund eine finanzielle Einbusse bedeutet.

Noch ein anderer Punkt ist zu berücksichtigen. Sie haben in dem Entwurf zu dem Verfassungsartikel in Aussicht genommen, dass der Bund später einmal durch Bundesgesetz über diese Objekte hinausgeht, die hier namhaft gemacht worden sind. Es ist ja davon gesprochen worden, dass es der Bundesgesetzgebung vorbehalten sein soll, auch etwa einen Stempel auf Quittungen im allgemeinen zu erheben. Wenn Sie nun den Vorschlag der Kommission in diesem Punkte annehmen, dann müssen Sie damit rechnen, dass später einmal die Summe der Stempelsteuern in weit bedeutendere Beträge geht. Dann wird der Anteil der Kantone, wenn Sie hier einen festen Prozentsatz annehmen, automatisch wachsen und es wird ein so grosser Teil vom Bund an die Kantone abgeführt werden müssen, wie er meines Erachtens doch wohl nicht mehr sachlich gerechtfertigt werden kann. Die Herren Finanzdirektoren, die berufensten Hüter der kantonalen Finanzen, haben in einer Konferenz den Verfassungsartikel besprochen. Sie sind, wie Sie ja denken können, davon sehr erbaut gewesen, dass ihnen von dem Ertrag der Stempelsteuern volle 20% zufallen sollen. Es ist nicht verwunderlich, dass es in dieser Konferenz Stimmen gegeben hat, die darauf hinausliefen, diesen Prozentsatz noch zu erhöhen. Es soll ein Antrag gestellt worden sein, sogar 25% den Kantonen zuzuweisen. Was aber für uns wichtiger ist, ist der Umstand, dass es auch in dieser Konferenz der Finanzdirektoren einige gegeben hat, die es nicht über sich gebracht haben, diesen hohen Prozentsatz zu unterstützen, dass dort der Antrag gestellt worden ist, dann aber nur eine schwache Minderheit gefunden hat, diesen Prozentsatz auf 10% herunterzusetzen, von denen wir nach der Rechnung, die ich mir erlaubte Ihnen vorzutragen, sagen müssen, dass sie sachlich gerechtfertigt sind. Ich weiss, dass unter den Finanzdirektoren, die diese Reduktion von 20 auf 10% beantragt haben, auch Mitglieder unseres Rates sind.

Nun ist mir aber in der Kommission, als ich mir erlaubte, auf diese Differenz zwischen dem sachlich

gerechtfertigten Prozentsatz und dem, was im Entwurf in Aussicht genommen ist, aufmerksam zu machen, von seite des Herrn Vorstehers des Finanzdepartementes entgegnet worden, es handle sich hier um eine Sache, die Treu und Glauben angehe, um ein Versprechen, das teils in der Luzerner Vertrauensmännerversammlung und das auch den Finanzdirektoren bei der Konferenz abgegeben worden sei. Das ist nun eine Frage, die mit der Finanzpolitik nur indirekt zu tun hat, aber ich muss sagen, dass mich diese Auskunft immerhin bestimmt hat, von einem Antrag auf Reduktion des Prozentsatzes Umgang zu nehmen. Ich wollte aber doch mein Gewissen salviairen und hielt es für meine Pflicht, auf diese Inkongruenz aufmerksam zu machen. Ich möchte also konstatieren, dass man bei dieser Stempelsteuer den Kantonen weit, sehr weit, ich glaube zu weit entgegengekommen ist und dass es am Platze ist, davor zu warnen, dass man bei den künftigen Finanzvorlagen etwa diese 20% in schablonenhafter Weise zur Anwendung bringt. Ich bin durchaus damit einverstanden und halte es für politisch gerechtfertigt, dass man bei der Kriegssteuer den Kantonen 20% zugewilligt hat. Aber das ist etwas ganz anderes. Dort hat der Bund auf einem Steuergebiet legiferiert, das wir ja jetzt nach der Botschaft des Bundesrates zu dieser Vorlage und noch mehr zu der Vorlage über das Tabakmonopol den Kantonen überlassen wollen. Wir wollen die kantonalen Finanzen schonen in der Weise, dass wir ihnen die direkten Steuern zur Ausbeutung überlassen, dass wir ihnen auch die Erbschaftssteuern nicht wegnehmen, die streng genommen vielleicht auch zu den indirekten Steuern gerechnet werden können.

Aber damit sollte man es dann genug sein lassen und es wäre dem Gedanken dieser Steuerausscheidung zuwidergehandelt, wenn man in jedem einzelnen Fall, wo der Bund eine indirekte Steuer zugewiesen erhält, den Kantonen dann auch einen so grossen Prozentsatz zubilligen würde, der weit über das hinausgeht, was sie effektiv einbüßen. Wenn Sie den Vorschlag des Bundesrates und der Kommission auch in diesem Punkte annehmen, so dürfen die Kantone dann in der Freude darüber, dass man ihnen so weit entgegengekommen ist und ihnen weit mehr zugewiesen hat, als ihnen entgeht, etwas Entgegenkommen zeigen auf einem andern Gebiet. Ich denke namentlich an die Revision des Nationalbankgesetzes, wo wir durch eine falsche Berechnung, für die wir eben damals die Unterlagen nicht in genügendem Masse besaßen, den Kantonen Quoten aus dem Reinertrag garantiert haben, die die Nationalbank nun viele Jahre lang zu erschwingen nicht in der Lage war. Diese Revision des Nationalbankgesetzes muss einmal kommen, diese Inkongruenz muss einmal beseitigt werden und ich möchte hoffen, dass die Kantone, wenn wir ihnen heute bei den Stempelsteuern so weit entgegenkommen, ihren Widerstand gegen die Revision des Nationalbankgesetzes aufgeben.

Speiser: Ich glaube, die Differenzen, welche sich gezeigt haben, können durch einige redaktionelle Verbesserungen beseitigt werden. Erstens würde ich Ihnen vorschlagen, den ersten Satz, der von der unbestrittenen Stempelabgabe auf den Wertpapieren,

Wechseln, wechselähnlichen Papieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Frachturkunden spricht, in der Redaktion des Bundesrates anzunehmen, nämlich nicht zu sagen: «Der Bund erhebt Stempelabgaben. . . .», sondern zu sagen: «Der Bund ist befugt, Stempelabgaben. . . . zu erheben.» Die Herren Cafilisch, Deschenaux und andere wünschen, dass die Prämien der Brandversicherung nicht unter eidgenössischen Stempel fallen sollen. Ich glaube nicht, dass es richtig wäre, diese Frage heute in negativem Sinne zu entscheiden, sondern ich halte es für besser, dass wir diese Frage dem Gesetz überlassen. Es ist keine Frage, die das Publikum im allgemeinen interessiert, sondern nur die kantonalen Fisci. Wenn wir sagen, der Bund sei befugt, auf den Quittungen für Versicherungsprämien Steuern zu erheben, so überlassen wir diese Detailfrage der kantonalen Brandversicherung dem Gesetz.

Nun der zweite Satz des Abs. 1, der in der Redaktion der Kommission dem Bund die Befugnis gibt, auch für andere Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs Stempelabgaben zu erheben. Gegen diesen Satz habe ich grosse Bedenken und ich habe gestern die Herren Referenten und Herrn Bundesrat Motta gebeten, sich genauer zu erklären, was sie eigentlich mit diesem Satz beabsichtigen. Das ist nun auch geschehen. Man hat gesagt, es gebe gewisse kaufmännische Papiere, die nicht unter die eigentlichen Wertpapiere, unter die Wechsel fallen, die aber doch vielleicht auch mit einer Steuer betroffen werden können. Man hat als solche die Talons und Kontokorrentauszüge aufgezählt und auch von den Quittungen gesprochen. Um die Talons mit einem Stempel zu belegen, brauchen Sie nicht einen neuen Satz anzufügen, denn zweifellos sind die Talons Wertpapiere. Wir nennen sie im Verkehr nicht so, aber nach dem O. R. gehören Talons als Inhaberpapiere zu den Wertpapieren. Wenn Sie dem Bund die unbestrittene Kompetenz geben, Wertpapiere mit Stempeln zu belegen, so ist der Talon ein stempelfähiges Wertpapier. Ich nehme an, es sei nicht sehr wichtig und jedenfalls nicht sehr beliebt, Kontokorrentauszüge zu besteuern. Was den Quittungsstempel betrifft, so kann ich mir durchaus nicht denken, dass ein eidgenössischer Quittungsstempel eingeführt wird. Es seufzen einzelne Kantone unter dem Quittungsstempel, der in den kleinsten Vertrag hineindringt, aber dass ein eidgenössischer Quittungsstempel akzeptiert würde, davon scheint mir keine Rede zu sein. Ich wäre persönlich dagegen. Ich habe mir gestern erlaubt, zu sagen, man solle die Stempelpflicht den Leuten auferlegen, die von Berufs wegen daran gewöhnt werden können, aber nicht dem gewöhnlichen Bürger, der im allgemeinen die Fiskalgesetze sehr schlecht kennt. Also wegen der Hoffnung auf einen eidgenössischen Quittungsstempel brauchen wir diesen zweiten Satz nicht.

Gegen die Redaktion, dass der Bund befugt sei, auch von andern Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs Stempelabgaben zu erheben, spricht nun namentlich das, was heute auch Herr Bühlmann gesagt hat. Dieser Satz ist nicht klar, die Geschäftsurkunde des obligationenrechtlichen Verkehrs ist eben nicht nur ein eigentliches kaufmännisches Papier, sondern darunter können verstanden werden die Mietverträge, Pachtverträge, Schenkungsverträge und alle anderen. Das wird man nicht wollen.

Wir müssen hier eine säuberliche Trennung haben zwischen eidgenössischen Kompetenzen und kantonaler Kompetenz.

Nun würde ich am liebsten diesen Satz ganz streichen, aber da ich mich überzeugt habe, dass sowohl der Bundesrat als auch die Kommission darauf halten, über die aufgezählten Wertpapiere und Wechsel hinaus noch etwas mehr zu haben, eine gewisse *clausula generalis* für die spätere Entwicklung des eidgenössischen Stempels, so möchte ich Ihnen vorschlagen, so zu redigieren, dass wir neben die im ersten Satz aufgestellten Papiere, Wertpapiere, Wechsel, Quittungen, noch einschieben die Worte: «und auf andere Urkunden des kaufmännischen Verkehrs». Wir würden dadurch den Ausdruck «Geschäftsurkunden», der unklar ist, beseitigen und sagen, der Bund könne weitere Urkunden besteuern, wenn sie sich auf den kaufmännischen Verkehr beziehen. Dann haben wir die Mietverträge, Pachtverträge, Schenkungsverträge und dergl. weg und geben doch dem Bund eine gewisse Möglichkeit, noch weiter zu gehen. Ich habe keine Freude an dieser Unterscheidung des Standes der Kaufleute und der gewöhnlichen Leute, aber der Ausdruck «kaufmännischer Verkehr» ist besser, weil der Ausdruck «kaufmännische Art» auch im O. R. vorkommt. Sie wissen, dass im O. R. vorgeschrieben ist, dass die Unternehmungen, welche in kaufmännischer Art geführt werden, sich im Handelsregister eintragen müssen, dass sie Firmen haben müssen. Wir haben durch diese von mir vorgeschlagene Redaktion in der Handhabung einen Anhalt am O. R. Darum würde ich vorschlagen: «Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Wechseln, Quittungen, für Versicherungsprämien, Frachturkunden und auf andern Urkunden des kaufmännischen Verkehrs zu erheben».

Zum zweiten Absatz möchte ich sagen, dass er vorschlägt, dass auf den Urkunden, welche vom Bundesstempel getroffen werden, nicht auch ein kantonaler Stempel erhoben werden darf. Ich habe mir gestern zu sagen erlaubt, dass der Gedanke ganz gewiss richtig ist, dass er aber nicht glücklich ausgedrückt ist, und ich habe das Beispiel gewählt, dass, wenn wir Quittungen für Versicherungsprämien mit eidgenössischem Stempel belegen, wir dann nicht wollen, dass die Police, der Hauptvertrag, mit kantonalen Steuern belegt wird. Das wird nicht verboten durch diese Redaktion. Wir müssen nicht von Urkunden sprechen, sondern von Rechtsgeschäften. Ich würde redigieren: «Rechtsgeschäfte, für welche der Bund im Rahmen der vorstehenden Bestimmungen die Abgabepflicht festsetzt, dürfen von den Kantonen nicht mit weitem Stempelabgaben belastet werden». Dann haben wir deutlich, dass nicht der Bund die Prämienquittungen, und der Kanton die Policen bestempeln darf, und dass nicht der Bund die emittierten Obligationen und der Kanton die Hauptobligationen bestempeln darf, sondern es besteht ein ausdrückliches Verbot dieser Doppelbesteuerung bei diesen Rechtsgeschäften. Ich möchte diese Redaktion empfehlen. Die Bestimmung wegen der Abgabefreiheit würde ich streichen. Ich nehme an, dass in denjenigen Gebieten, wo wir dem Bund die Befugnis zuschreiben, Stempelsteuern zu erheben, ohne weiteres die kantonale Befugnis wegfällt, dass nicht, wenn wir z. B. sagen, der Bund habe die Befugnis, einen Checkstempel zu

erheben, aber er davon keinen Gebrauch macht, was sehr zu wünschen ist, dann die Kantone über diese Beute herfallen können. Aus wohlwogenern Gründen macht der Bund von seiner Befugnis keinen Gebrauch; dann ist es ausgeschlossen, dass die Kantone eine kantonale Befugnis daraus machen. Ich glaube, dass meine Redaktion auch in dieser Beziehung genügen würde und möchte bitten, sie anzunehmen.

Caffisch: Es hat uns gefreut, dass unser Antrag von den Herren Hirter und Speiser besprochen und nicht bekämpft worden ist. Aus der Botschaft des Bundesrates, nicht aus dem Text der Vorlage geht hervor, dass die Absicht besteht, die öffentlichen kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten mit dem Wechselstempel zu belegen, insofern als auf den Prämienquittungen oder Versicherungsbeiträgen ein gewisser Prozentsatz vom Bunde erhoben wird in Form einer Stempelsteuer. Um diese Frage dreht sich unser Antrag ganz allein. In der Tat können wir uns mit der in der Botschaft ausgesprochenen Absicht der Besteuerung der staatlichen oligatorischen Gebäudeversicherungsanstalten nicht wohl einverstanden erklären. Das wäre keine Verkehrssteuer, sondern das wäre eine Ausbeutung des staatlichen Versicherungszwanges zu fiskalischem Zweck, eine Besteuerung einer öffentlich-rechtlichen Pflicht, nicht aber eine Besteuerung von Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs.

18 Kantone besitzen die staatliche obligatorische Gebäudeversicherung und diejenigen Kantone, die sie noch nicht eingeführt haben, sollten ohne weiteres dazu aufgemuntert werden, sich anzuschließen. Eine so hochstehende Abgabe, wie die im Gesetzesentwurf vorgesehene, wäre ein ganz bedeutendes Hindernis. Solange nicht alle Kantone der Schweiz die staatliche obligatorische Gebäudeversicherung besitzen, ist auch an die hier oft und speziell in einer Motion von Herrn Regierungsrat Hofmann berührte staatliche Mobilversicherung keineswegs zu denken. Die 18 staatlichen Versicherungsanstalten, die wir besitzen, weisen auf Ende des Jahres 1915 eine Versicherungssumme von beinahe 12 Milliarden auf. Der von ihnen zu leistende Prämienstempel oder Quittungsstempel würde also nach der Vorlage ungefähr Fr. 600,000 im Jahr betragen. Dieser Prämienstempel wäre nach meiner Ansicht eine recht schwere Besteuerung kantonalen gemeinnütziger Anstalten, die für sich keinen Gewinn erzielen, sondern hauptsächlich deswegen ins Leben gerufen worden sind, um durch feuerpolizeiliche Vorschriften, durch gegenseitige Hilfe die wirtschaftlich Schwachen und diejenigen, die es nicht einsehen, dass die Versicherung nützt, vor Schaden zu schützen. Ich sage, die Besteuerung wäre eine ausserordentlich schwere, denn sie soll für Gebäude 5 Rp., für Mobilien 10 Rp. vom Tausend des Versicherungskapitals betragen. Das bedeutet für Gebäude einen Prämienzuschlag von 5—10 Prozent, für Mobilien von 10—20 Prozent.

Die Steuer wäre um so fühlbarer, weil die überwiegende Zahl von Gebäuden mit Hypotheken belastet, d. h. die Eigentümer eben verschuldet sind. Bei der Gründung der bündnerischen Versicherungsanstalt im Jahre 1906 hat man den

Stimmberechtigten bestimmt zugesichert, die staatliche Gebäudeversicherung werde, wenn sie einmal eingeführt sei, niemals, weder vom Bund noch vom Kanton, zu Steuerzwecken irgendwelcher Art ausgebeutet. Wir würden es tief bedauern, wenn wir nicht in der Lage wären, Wort halten zu können.

Ueber das zu erlassende Gesetz ist ja heute nicht zu beraten. Allein das darf doch verlangt werden, und jeder Stimmberechtigte wird es eben verlangen, weil es mindestens 70 Prozent der Stimmberechtigten betrifft, dass aus dem Verfassungsartikel oder aus Erklärungen des Bundesrates klar hervorgehe, ob wirklich nur die Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs dem Stempel unterliegen oder auch die Versicherungsbeiträge des öffentlichen Rechtes; d. h. die Beiträge an die öffentlichen staatlichen Gebäudeversicherungsanstalten.

Wer nun die Botschaft nicht liest, wer nur den Verfassungstext nach der bundesrätlichen Vorlage liest, wie er vorliegt, könnte der Ansicht sein, der Staat beabsichtige nicht, die staatliche obligatorische Gebäudeversicherung zu besteuern, weil es für die Zahlung der Versicherungsbeiträge meistens gar keine Quittungen gibt, sondern nur gemeindeweise Einzuglisten. Auch die Vorlage der Kommission handelt nicht von Quittungen von Versicherungsprämien, sondern spricht im zweiten Absatz «auch von andern Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs». Auch diese Fassung schliesst die Quittungen für Versicherungsbeiträge nach öffentlichem Recht an und für sich aus. Allein die Absicht ist eben die gegenteilige, und dieser Absicht möchten wir entgegentreten. Im Gesetzesentwurf, der uns vorgelegt wird, ist sogar ein Artikel enthalten, in welchem gesagt wird, der Quittungsstempel werde erhoben auch da, wo gar keine Quittungen ausgestellt werden. Nach der bundesrätlichen Fassung wäre demnach ausdrücklich zu sagen, die Befugnis des Bundesrates erstreckt sich «nicht auf die kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten» und nicht auf Urkunden des Immobilienverkehrs und Erbanges. Diesen Antrag haben wir gestellt für den Fall, dass die Fassung des Bundesrates angenommen wird. Nach der Fassung der Kommission wäre am Ende des ersten Absatzes beizufügen, dass die Prämienquittungen der staatlichen Brandversicherungen nicht stempelspflichtig sind.

Was wir Ihnen vorlegen, ist ein grundsätzliches, ein verfassungsrechtliches Postulat, aber auch ein wirtschaftliches Postulat, das wir im Interesse der weiteren Entwicklung der staatlichen Brandversicherung stellen. Wir wollen alles mögliche tun zur Finanzierung des Bundes, allein wir fordern doch den Schutz der eminent gemeinnützigen kantonalen Brandversicherung. Es darf dabei nicht entscheidend sein, ob nun nach Annahme unseres Antrages gewisse private Versicherungsverträge der Stempelsteuer unterliegen würden, während die staatliche Monopolversicherung derselben nicht unterliegen würde. Die privaten Versicherungsanstalten sind kapitalkräftig, sie bezahlen Dividenden von 10, 20 und 30 Prozent und werden durch die Einführung des Stempels für ihre Prämienquittungen in keiner Weise in Verlegenheit gebracht werden.

Während zehn Jahren hatte ich Gelegenheit, auf dem Gebiet des staatlichen Versicherungswesens zu arbeiten. Es ist eine Freude, zu sehen, was auf diesem Gebiete geleistet wird, bescheiden und geräuschlos, aber erfolgreich und in äusserst wohlthätiger Weise. Die staatlichen Anstalten sind im besten Sinne des Wortes gemeinnützige Anstalten, ihre Vereinigung, die sie geschlossen haben, ihr Rückversicherungsverband, den sie mit grossem Risiko gegründet haben, sind es nicht weniger. Da wird nicht um Gewinn gearbeitet, jeder Gewinn liegt diesen Institutionen fern. Sie verdienen im höchsten Grade die staatliche Unterstützung. Dass sie in der Privatversicherung eine erbitterte Konkurrenz haben, ist männiglich bekannt. Deshalb ist es schwer, den Kreis der staatlichen Versicherung noch weiter auszudehnen. 1806 wurde die erste staatliche Gebäudeversicherung in der Schweiz gegründet, 1906 die letzte, die achtzehnte, in der Schweiz, und seither ist eine Stockung eingetreten. Es fehlen im Rückversicherungsverband, und es fehlen in der Vereinigung der kantonalen Anstalten noch etliche Kantone. Es fehlen Tessin, Wallis, Uri, Obwalden, Innerrhoden. Es wäre ein grosser volkswirtschaftlicher Fortschritt, wenn auch diese Kantone die Gebäudeversicherung verstaatlichen könnten, wenn sie nicht bei jedem grösseren Schadenfeuer beklagen müssten, dass ein grosser Teil der abgebrannten Werte unversichert war. Die Bundesstempelsteuer wäre nun ein neues starkes Hemmnis der Weiterentwicklung der staatlichen Gebäudebrandversicherung. Erhebt der Bund eine Steuer von nur 5 Rp. pro Mille des Versicherungskapitals, so macht das z. B. für die 600 Millionen Versicherungskapital des Kantons Graubünden eine jährliche Abgabe von Fr. 30,000 aus. Man sagt, das ist nicht viel. Aber ich sage: Ebensoviele würde Tessin bezahlen müssen, ebensoviele würde Wallis bezahlen müssen für den Fall, dass es dort gelänge, eine staatliche Anstalt zu gründen. Müssen sie aber zu den hohen Prämien, die sie am Anfang zur Deckung des Risikos dringend bedürfen, noch einen Prämienzuschlag von 5 Rp. pro Mille, das heisst von im ganzen Fr. 30,000 per Jahr, nach Bern entrichten, so werden sie nicht imstande sein, ihre kantonale Gebäudeversicherungsanstalt so zu finanzieren, wie sie eben finanziert werden muss. Es wird unmöglich sein, dass sie eine kantonale Gebäudeversicherungsanstalt gründen können. Das gleiche gilt für Uri, Tessin, wohl auch für die andern Kantone, die sie noch nicht haben. Wir hätten also ab Fr. 1000 5 Rp. zu zahlen. Das ist wenig. Ab Fr. 10,000 50 Rp., ab Fr. 100,000 Fr. 5., ab Fr. 1 Million Fr. 50, von Fr. 100 Millionen Fr. 5000. Graubünden, Wallis, Tessin haben ungefähr 600 Millionen Versicherungsbestand, macht also Fr. 30,000. Von einer Million zahlen wir Fr. 5000 und von den 12 Milliarden, die ich Ihnen als Versicherungsbestand der Vereinigung der kantonalen Anstalten genannt habe, bezahlen also alle 18 Anstalten zusammen Fr. 600,000 per Jahr. Das ist nicht viel für alle Kantone, aber es ist auch für den Bund nicht viel. Also: wir würden zur Vereitelung der Ausdehnung des Kreises der staatlichen Gebäudebrandversicherung kommen, wenn wir diesen Prämienzuschlag durch ein Stempelsteuergesetz des Bundes vorschreiben würden.

Wir haben auch mit Befremden aus der Botenschaft pag. 14—15 ersehen, dass zwar die Privatversicherungen zur Expertenkommission geladen worden sind, dagegen die staatliche Gebäudebrandversicherung, ihre Direktion, ihr Präsidium, ihr leitender Ausschuss dabei nicht begrüsst worden ist. Der hochverdiente Verwalter der Bernischen Gebäudeversicherungsanstalt, Herr Verwalter Schwab in Bern, wäre wohl gerne bereit gewesen, den vorberatenden Behörden über alle Verhältnisse Aufschluss zu geben und auch auf die Folgen aufmerksam zu machen, welche eine so starke Besteuerung der staatlichen obligatorischen Brandversicherung etwa haben könnte.

Es liegt bei den Akten der Kommission eine Einlage. Ich will sie nicht verlesen, obwohl sie kurz ist. Ich habe den Inhalt derselben zum grossen Teil berührt. Auch in dieser Einlage spricht der leitende Ausschuss der Vereinigung sein Befremden darüber aus, dass man ihn nicht begrüsst hat.

Sollten Sie nun die Bedeutung unseres Anspruchs aus wirtschaftlichen und grundsätzlichen Gründen nicht anerkennen können oder wollen, so möchten wir Sie bitten, es aus Gründen der Opportunität zu tun. 70 Prozent der Stimmberechtigten werden durch die Abgabe für den Gebäudeversicherungsstempel getroffen und mehr als 60 Prozent (darf man füglich annehmen) aller Stimmberechtigten besitzen mehr oder weniger verschuldete Gebäude.

Die Mobiliarversicherung will unser Antrag ausdrücklich nicht berühren. Warum? Wer viel Mobiliar besitzt, der kann den Stempel bezahlen. Die meisten Steuerpflichtigen werden der Stempelsteuer für Mobiliarprämien nicht unterliegen, wenn die Vorlage angenommen wird, d. h. Mobiliar im Wert unter Fr. 3000 dieser Stempelsteuer nicht unterliegt. Deswegen halten wir dafür, es sei richtig, nur von der staatlichen Gebäudebrandversicherung und nicht auch von der staatlichen Mobiliarversicherung zu sprechen, welche z. B. die Kantone Waadt und Glarus bereits eingeführt haben und welche im Kanton Aargau gegenwärtig eingeführt wird.

Wir empfehlen die Annahme unseres Antrages, sofern nicht auf anderem Wege eine Garantie geboten wird, dass die staatliche Gebäudeversicherung nicht besteuert wird. Dabei möchten wir die Redaktion vorbehalten. Wir können ja sagen, es werden vorbehalten die Prämien oder die Beiträge der staatlichen Gebäudebrandversicherung, sofern der Art. 41bis nach dem Antrage der Kommission angenommen wird, oder wir können sagen, die Befugnis erstreckt sich nicht auf die Prämien oder auf die Prämienquittungen der staatlichen Gebäudebrandversicherungsanstalten. Wir sind bereit, eine bessere Redaktion zu akzeptieren für den Fall, dass sie uns geboten wird. Wir haben keine bessere gefunden.

In diesem Zusammenhang erlaube ich mir noch, mich auszusprechen zu dem, was Herr Dr. Meyer bereits berührt hat. Nicht wahr, der Kanton Graubünden bezahlt an seine staatliche Brandversicherungsanstalt, die jetzt seit vier Jahren im Betrieb ist, den Zins eines Dotationskapitals von Fr. 60,000 im Jahr und dabei müsste er dann gleichzeitig Fr. 30,000 nach Bern bezahlen als Stempel. Davon

bekommt er vielleicht etwas zurück von Bern. Es wäre doch eine Einrichtung, die bedeutendes Aufsehen erregen und kein richtiges Verständnis finden würde. Und ich meine, Herr Dr. Meyer hat nicht unrecht, wenn er sagt: Wenn der Bund neue Finanzquellen öffnet, so soll er sie nicht für die Kantone öffnen, die ihre Finanzquellen haben, und zwar ausgiebige, sondern er soll sie für sich behalten und selber daraus schöpfen. Ich würde also der von Herrn Dr. Meyer ausgesprochenen Meinung viel eher beipflichten können als einer *captatio benevolentiae*, die bei den Kantonen doch nicht anerkannt wird und die doch keine Zugkraft besitzt.

M. Locher: Permettez-moi d'appuyer la proposition de notre honorable collègue M. Caflisch qui me paraît parfaitement juste et fondée et qui, en tout cas, a le mérite d'être équitable au premier chef. La réunion des sociétés de réassurance des établissements d'assurance mobilière des cantons suisses, dont la date avait été communiquée au département fédéral des finances, avait lieu le 21 décembre 1916. Malheureusement celle-ci n'a pas été appelée à faire valoir sa manière de voir qui a été au contraire atténuée et en quelque sorte paralysée par la publication du message du Conseil fédéral arrivé entre temps. Cette association a été mise purement et simplement devant un fait accompli. Nous estimons et croyons que, si la direction de ces nombreux établissements, intéressant plusieurs cantons suisses, avait été consultée, comme cela aurait dû être, me semble-t-il, dans la conférence de la commission des experts, et si ces groupements avaient été appelés à faire valoir leurs griefs, nous pensons que plusieurs des dispositions en cause eussent été modifiées. Nous espérons cependant que, malgré cela, nos vœux légitimes pourront être pris en juste considération par ce conseil. Nous ignorons les motifs qui ont pu agir et nous éloigner, nous évincer de cette conférence. Nous faisons pourtant remarquer que dans les 18 cantons qui possèdent des établissements d'assurance, la somme de ces assurances, comme l'a dit notre collègue M. Caflisch, s'élevait, au 31 décembre 1915, à 11 milliards 665 millions. Avec la marche ascendante qu'elle poursuit, à la fin du dernier exercice le chiffre des assurances de cette société atteint la somme de 11,900 millions. Ce n'est pas précisément une quantité négligeable! Et du reste nous voulons simplement faire remarquer que ces établissements sont, au fond, des institutions d'utilité publique, basées sur la mutualité, et dont l'organisation permet de rendre des services remarquables, qui méritent d'être non seulement appréciés, mais encouragés et développés par tous les moyens possibles. Nous voulons faire remarquer encore que, si nous sommes bien renseignés, pour l'assurance contre la grêle ou l'assurance du bétail on n'avait pas prévu, par exemple, les droits de timbre sur les primes, qui pèseront lourdement sur les établissements d'assurance des divers cantons que j'ai eu l'avantage de vous signaler.

Dans ces conditions, M. le président et Messieurs, je me fais un devoir, comme représentant

d'un établissement d'assurance des plus importants de notre pays, d'appuyer la proposition de M. Caflisch et de vous prier de nous appuyer également dans la teneur qui lui a été donnée.

M. Musy: Nous entendons restreindre les compétences concédées à la Confédération à l'imposition des documents relatifs aux opérations commerciales, c'est-à-dire aux documents constitués à l'occasion de l'exploitation d'un commerce ou d'une industrie. Le timbre des documents relatifs aux relations d'affaires entre particuliers, telles que les quittances, les baux à loyer, les donations entre vifs, reste réservé aux cantons. Les propositions de la commission du Conseil national vont beaucoup plus loin. Nous ne pouvons nous y rallier. La portée de cette clause constitutionnelle doit être renvoyée à son vrai cadre. J'ai dans ce but opposé au texte de la commission une formule très précise. Je constate qu'elle coïncide approximativement avec le texte proposé par M. Speiser. Pour simplifier la discussion je puis m'y rallier.

Une dernière observation. Nous sommes d'accord avec la commission également pour interdire aux cantons de frapper d'un droit cantonal les documents qui payeront l'impôt fédéral. Mais nous n'entendons pas par là priver les cantons du droit de percevoir un émolument sur les documents qui, astreints au timbre fédéral, sont astreints par la législation cantonale à la formalité de l'enregistrement. Je m'explique. L'enregistrement institué dans plusieurs cantons de la Suisse romande poursuit un double but. D'abord il apporte à l'Etat une importante recette sous forme de droit d'enregistrement. Il fournit ensuite au contrôleur qui enregistre les actes l'occasion de constituer petit à petit ce que j'appellerai le «dossier fiscal» des particuliers. La perception d'un droit de timbre au profit de la Confédération ne supprimera point l'obligation de la formalité de l'enregistrement. Les actions nominatives qui, d'après notre droit fribourgeois, doivent être présentées à l'enregistrement, payeront à l'avenir le droit de timbre fédéral. Mais elles ne seront point dispensées pour autant de l'enregistrement. Les cantons entendent conserver cette faculté. Les cantons perdront le droit d'exiger le timbre des actes frappés par la Confédération, mais ils conservent le droit d'exiger la formalité de l'enregistrement.

Je tenais à faire cette réserve expresse. Je l'ai déjà formulée à l'occasion de la réunion des directeurs des finances cantonales que le chef du département fédéral des finances a bien voulu convoquer l'an passé.

M. le conseiller fédéral Motta: Je voudrais vous demander de renvoyer les propositions de MM. Speiser et Musy à la commission. Il ne me semble pas que le Conseil soit en ce moment en mesure d'émettre un vote complètement éclairé sur les différentes questions agitées dans le débat. Vous

l'avez vu, il s'agit d'une matière extrêmement compliquée et aride et il est absolument impossible, sans une réflexion mûrie, de se prononcer pour une rédaction ou pour une autre. Je voudrais simplement, à titre tout à fait général, faire les remarques suivantes. Vous avez entendu, ce matin, M. Bühlmann. Son esprit oscillait entre deux pôles absolument opposés: limitation absolue des compétences de la Confédération aux quatre documents que nous avons considérés comme une première étape du programme financier en matière de droit de timbre, ou centralisation entre les mains de la Confédération de toutes les matières de droit de timbre sans aucune limite, sans aucune exception, sauf à donner aux cantons une certaine participation au produit de cette centralisation générale. Puisqu'un esprit aussi pondéré et aussi expert que celui de M. Bühlmann a pu osciller entre deux possibilités si distantes l'une de l'autre, cela vous démontre qu'il est vraiment difficile de trouver une formule exprimant le moyen terme entre ces deux manières de voir trop distantes et trop absolues. C'est ce que le Conseil fédéral d'abord et la commission ensuite ont essayé de faire. Ils n'ont point dit: toute cette matière doit rentrer dans la compétence de la Confédération. C'eût été une atteinte excessive et injustifiée portée au droit fiscal des cantons, tel qu'il est constitué maintenant. Il n'y a pas de raison, par exemple, de donner à la Confédération un droit de timbre concernant les actes judiciaires ou administratifs, il n'y a pas non plus de raison suffisante pour déférer à la Confédération le droit de frapper d'une imposition les ventes d'immeubles. C'est l'évidence même. L'objet de l'impôt est fixe, il ne peut pas échapper au fisc cantonal. Le fisc cantonal est donc en mesure de développer son instrument fiscal suivant ses besoins. Pourquoi faire intervenir ici la Confédération et enlever au canton un droit qui, par la nature même des choses, lui appartient? Il n'y a pas de raison non plus de frapper d'un droit de timbre fédéral les cartes à jouer, les catalogues, les affiches. Ce sont là des mesures que les cantons peuvent prendre sans danger pour les finances fédérales. C'est pourquoi il est absolument impossible de défendre avec des raisons à mon avis suffisamment probantes l'idée de faire rentrer dans la compétence de la Confédération toute la matière du droit de timbre. Mais il est également injuste de vouloir limiter les droits du fisc fédéral aux quatre documents que nous avons envisagés comme ceux qui pourront être l'objet de la législation fédérale: les titres, les effets de change et effets analogues, les quittances de primes d'assurance et les documents en usage dans les transports. C'est là une nécessité qui découle de la situation. Si les exigences du fisc fédéral le demandaient et puisque les cantons par leur nature — je l'ai expliqué dans la discussion sur l'entrée en matière — ne sont pas à même de développer le droit de timbre qui frappe surtout certaines valeurs mobilières ou les transactions qui portent sur des objets mobiliers, pourquoi vouloir limiter les compétences de la Confédération dans ce domaine et lui interdire de franchir cette limite des quatre documents qui constituent la première partie du programme? Pourquoi, si la nécessité absolue en était démontrée, ne

pas, introduire, par exemple, le timbre sur les talons par exemple? Pourquoi, quoi qu'on en dise, ne pas envisager l'éventualité lointaine, il est vrai, mais toujours possible du droit de timbre sur les extraits de comptes-courants? M. Speiser a eu l'air de dire que cela ne rapporterait pas beaucoup au fisc et qu'il n'y avait pas lieu d'envisager la possibilité de tourner son attention vers cet objet. Je crois qu'il fait erreur. Le montant de comptes-courants est considérable et même si le droit de timbre était minime, ce serait encore une ressource appréciable. Je tiens à dire que pour le moment nous ne songeons pas à entrer dans cette voie. Mais pourquoi barrer d'ores et déjà ce chemin qui pourrait être celui que le Conseil fédéral serait obligé de suivre plus tard. Voilà pourquoi il est absolument impossible d'accepter l'autre solution proposée par M. Bühlmann et qui aurait consisté à limiter les compétences de la Confédération aux quatre documents dont je viens de parler.

Alors surgit ce que j'appellerai un débat intermédiaire. Le Conseil fédéral et la commission disent: Il faut pouvoir frapper les documents qui ont le caractère de documents d'affaires et pour autant qu'ils sont régis par le droit des obligations. Je reconnais que la limite est un peu flottante et pas très précise. Mais je répète qu'elle ne peut pas être fixée dans la constitution d'une manière claire, nette et absolue. Il faut faire confiance au législateur et admettre que, selon les intérêts des cantons et de la Confédération et suivant les besoins qui se seront révélés au moment où l'on s'occupera de cette matière, il choisira les objets à frapper du droit de timbre. Ce qu'il faut donner au législateur, c'est une orientation générale; nous avions cru, le Conseil fédéral et la commission, que cette orientation générale était donnée d'une manière suffisante par le projet d'article constitutionnel qui citait les quatre documents principaux dont j'ai déjà parlé en ajoutant que la Confédération est aussi autorisée à percevoir des droits de timbre sur d'autres documents d'affaires ayant un caractère à peu près analogue et pour autant qu'ils sont régis par le droit des obligations. Ici M. Speiser intervient; il veut une limitation dans la limitation, c'est-à-dire qu'il fait un pas, mais s'arrête entre la solution tout à fait restrictive de M. Bühlmann et l'autre moins restrictive du Conseil fédéral et de la commission. Il dit: Vous ne parlerez pas de documents régis par le droit des obligations, vous aurez en vue seulement les documents qui sont régis par le code des obligations, mais ceci uniquement pour autant qu'il s'agira de documents du kaufmännischen Verkehr, c'est-à-dire des transactions commerciales. Je crois que dans l'orientation générale, M. Speiser, la commission et le Conseil fédéral sont d'accord, mais il faut encore pouvoir discuter et je ne pense pas que nous discussions utilement en cette heure-ci dans ce Conseil de la question de savoir si l'expression transactions commerciales ou kaufmännischer Verkehr est tout à fait adéquate à ce que nous voulons entendre. Voilà pourquoi je vous demande de renvoyer cette question à la commission.

Il y a d'autres raisons d'adopter le renvoi. La proposition que M. Speiser vient de faire au sujet du droit que la Confédération aura de déclarer

exempt du timbre cantonal certains documents n'est pas très claire dans sa teneur. Prenons le cas du chèque. Il s'agira d'un document que la Confédération ne veut pas frapper, mais encore que la Confédération estime devoir être exonéré de droits cantonaux et cela dans l'intérêt du développement harmonieux du commerce. Or, la proposition que M. Speiser vient de faire laisse cette question ouverte. M. Speiser veut la renvoyer à la loi. Or, je crois que si vous adoptez cette idée de déclarer que dès qu'un document est frappé par la Confédération il ne doit plus être frappé par les cantons, vous devez, à mon avis, pour des raisons de logique, dire aussi dans le texte constitutionnel que la Confédération pourra exempter même des documents qu'elle n'aura point frappés, mais que théoriquement elle aurait le droit de frapper. Il n'est pas logique de mettre dans la constitution un principe et d'en éliminer un des corollaires les plus importants. C'est pourquoi j'estime que la proposition de M. Speiser doit aussi sur ce dernier point être renvoyée à la commission. Enfin permettez-moi de dire un mot au sujet de la proposition de M. Cafilisch et de ses autres collègues. La proposition que M. Speiser a faite permet de renvoyer cette question à la législation, parce qu'il propose de dire non pas que la Confédération doit percevoir un droit sur tel ou tel document, mais qu'elle est autorisée à le faire. Je suis d'accord avec lui. Quant au fond de la question, je voudrais faire observer que les établissements cantonaux d'assurance eux-mêmes ont adressé une requête à la commission et au Conseil fédéral; nous l'avons examinée lors de l'élaboration de la loi. Ces établissements cantonaux n'ont pas été aussi loin que veut aller M. Cafilisch lui-même. Ils n'ont pas demandé l'exemption en leur faveur ou ne l'ont demandée que très timidement. Or, je suis un peu surpris, vous me permettez de le dire, qu'on veuille aller au-delà de ce que les intéressés directs désirent et de ce que demandent ceux qui les représentent le mieux. Est-ce que vous trouveriez juste que l'assuré chez l'Etat ne paye rien alors que l'assuré chez le particulier serait astreint au droit de timbre? Si c'était l'Etat qui doive payer l'impôt, je comprendrais la divergence, car je pourrais admettre que l'Etat comme tel doit être exonéré, mais la personne de l'assuré chez X, l'Etat, ou chez Y, qui n'est pas l'Etat, ne change pas. Pourquoi entre le Tessinois qui ne possède pas d'établissement d'Etat et le Grison qui en possède un voudriez-vous établir cette différence d'après laquelle le Tessinois serait frappé, tandis que le Grison serait exonéré? Ce serait la négation absolue de l'égalité civile. Voilà pourquoi je ne puis pas, quant à moi, adhérer à cette manière de voir.

Et enfin, permettez-moi de m'élever avec toute la courtoisie nécessaire dans ces débats et que j'aime toujours à respecter, mais aussi avec la vigueur qui doit être dans les choses, contre un argument dont M. Cafilisch s'est servi. Il a dit: Faites attention; le 70 pour cent des propriétaires d'immeubles sont intéressés au rejet de votre article constitutionnel si vous frappez indirectement les immeubles en demandant une petite cotisation de cinq centimes sur 1000 francs de valeur immobilière assurée, et il a dit que le canton des Grisons

a un capital immobilier assuré de 600 millions, ce qui, sur la base précitée de cinq centimes, ferait une imposition de 30,000 francs que le canton des Grisons devrait payer à la Confédération. M. Caflisch a oublié d'ajouter cependant que le 20 pour cent de cet impôt est réservé aux cantons en vertu de la disposition du texte constitutionnel lui-même. Mais à part cette observation d'ordre secondaire, où irions-nous si la règle de la législation allait devenir celle-là: faire des lois de manière à avoir toujours le plus grand nombre pour soi, le grand nombre qui opprime le petit nombre, le grand nombre qui est libre à côté du petit nombre qui doit supporter toutes les charges. J'ai eu l'honneur de le dire ce matin — et les socialistes me permettront de le rappeler — c'est le système qui est à la base de leur initiative. Je ne conçois pas, quant à moi, qu'en dehors de ces visées-là et en dehors de cette politique-là que je comprends, mais que je n'approuve pas, on puisse s'associer à un système pareil. Non, Messieurs, il faut se dire que la situation est telle que tout le monde doit apporter sa petite part sur l'autel de la patrie. Il faut que chacun contribue aux nécessités de l'Etat suivant ses forces. Celui qui est riche donnera beaucoup; celui qui est pauvre donnera peu, mais tout le monde doit donner quelque chose; c'est de cette manière-là seulement que l'on maintiendra intact le principe fondamental de la démocratie suisse.

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ich möchte nur die Erklärung abgeben, dass die Kommission heute um 4 Uhr zusammentritt. Sie ist bereits vor einer Stunde einberufen worden, da die Diskussion sich so gestaltete, dass ich Ihnen nicht namens der Kommission deren Stellungnahme gegenüber den Anträgen hätte bekannt geben können. Wir werden also im Falle sein, morgen bei Fortsetzung der Diskussion Ihnen die Stellungnahme der Kommission zu den Anträgen bekannt zu geben.

Ich beantrage Ihnen im Anschluss an den von Herrn Bundesrat Motta gestellten Antrag ebenfalls, hier die Beratung abubrechen.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici le débat est interrompu.)

Sitzung vom 21. März 1917,
vormittags 8¹/₂ Uhr.
Séance du 21 mars 1917, à 8¹/₂ heures
du matin.

Vorsitz: } Hr. Büeler (Schwyz).
Présidence: }

739 Erhebung von Stempelabgaben.
Perception de droits de timbre.

Fortsetzung. — Suite.

(Siehe Seite 17 hievor. — Voir page 17 ci-devant.)

Neue Anträge der Kommission.

20. März 1917.

Art. 41 bis.

(1. Absatz.)

Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachturkunden und auf andern Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben. Diese Befugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandverkehrs.

Die **Uebergangsbestimmungen** sind zu streichen.

Nouvelles propositions de la commission.

20 mars 1917.

Art. 41 bis.

(1^{er} alinéa.)

La Confédération peut percevoir des droits de timbre sur les titres, les quittances de primes d'assurance, les effets de change et effets analogues, les documents en usage dans les transports et tous autres documents concernant des opérations commerciales. La perception de ces droits ne s'étend pas aux documents concernant les transactions immobilières et hypothécaires.

Biffer les

Dispositions transitoires.

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ihre Kommission hat sich gestern versammelt, um aus der Diskussion des Vormittags dasjenige noch besonders zu prüfen, das ihr besonderer Berücksichtigung wert schien. Die Absicht war, eine

Erhebung von Stempelabgaben.

Perception de droits de timbre.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	739
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.03.1917 - 08:30
Date	
Data	
Seite	17-41
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 460

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.

a un capital immobilier assuré de 600 millions, ce qui, sur la base précitée de cinq centimes, ferait une imposition de 30,000 francs que le canton des Grisons devrait payer à la Confédération. M. Caflisch a oublié d'ajouter cependant que le 20 pour cent de cet impôt est réservé aux cantons en vertu de la disposition du texte constitutionnel lui-même. Mais à part cette observation d'ordre secondaire, où irions-nous si la règle de la législation allait devenir celle-là: faire des lois de manière à avoir toujours le plus grand nombre pour soi, le grand nombre qui opprime le petit nombre, le grand nombre qui est libre à côté du petit nombre qui doit supporter toutes les charges. J'ai eu l'honneur de le dire ce matin — et les socialistes me permettront de le rappeler — c'est le système qui est à la base de leur initiative. Je ne conçois pas, quant à moi, qu'en dehors de ces visées-là et en dehors de cette politique-là que je comprends, mais que je n'approuve pas, on puisse s'associer à un système pareil. Non, Messieurs, il faut se dire que la situation est telle que tout le monde doit apporter sa petite part sur l'autel de la patrie. Il faut que chacun contribue aux nécessités de l'Etat suivant ses forces. Celui qui est riche donnera beaucoup; celui qui est pauvre donnera peu, mais tout le monde doit donner quelque chose; c'est de cette manière-là seulement que l'on maintiendra intact le principe fondamental de la démocratie suisse.

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ich möchte nur die Erklärung abgeben, dass die Kommission heute um 4 Uhr zusammentritt. Sie ist bereits vor einer Stunde einberufen worden, da die Diskussion sich so gestaltete, dass ich Ihnen nicht namens der Kommission deren Stellungnahme gegenüber den Anträgen hätte bekannt geben können. Wir werden also im Falle sein, morgen bei Fortsetzung der Diskussion Ihnen die Stellungnahme der Kommission zu den Anträgen bekannt zu geben.

Ich beantrage Ihnen im Anschluss an den von Herrn Bundesrat Motta gestellten Antrag ebenfalls, hier die Beratung abubrechen.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici le débat est interrompu.)

Sitzung vom 21. März 1917,
vormittags 8¹/₂ Uhr.
Séance du 21 mars 1917, à 8¹/₂ heures
du matin.

Vorsitz: } Hr. Büeler (Schwyz).
Présidence: }

739 Erhebung von Stempelabgaben.
Perception de droits de timbre.

Fortsetzung. — Suite.

(Siehe Seite 17 hievor. — Voir page 17 ci-devant.)

Neue Anträge der Kommission.

20. März 1917.

Art. 41 bis.

(1. Absatz.)

Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachturkunden und auf andern Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben. Diese Befugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandverkehrs.

Die **Uebergangsbestimmungen** sind zu streichen.

Nouvelles propositions de la commission.

20 mars 1917.

Art. 41 bis.

(1^{er} alinéa.)

La Confédération peut percevoir des droits de timbre sur les titres, les quittances de primes d'assurance, les effets de change et effets analogues, les documents en usage dans les transports et tous autres documents concernant des opérations commerciales. La perception de ces droits ne s'étend pas aux documents concernant les transactions immobilières et hypothécaires.

Biffer les

Dispositions transitoires.

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ihre Kommission hat sich gestern versammelt, um aus der Diskussion des Vormittags dasjenige noch besonders zu prüfen, das ihr besonderer Berücksichtigung wert schien. Die Absicht war, eine

Lösung zu finden, die den berechtigten Aussetzungen Rechnung tragen würde. Ich bin nun im Falle, Ihnen namens der Kommission einen Antrag vorzulegen, bei dem ich zum vorneherein sagen kann, dass ihm Herr Prof. Speiser, den wir gebeten haben, an der Verhandlung teilzunehmen, auch seine Zustimmung gibt.

Die Aenderungen gegenüber dem früheren Vorschlag der Kommission sind folgende: Zunächst haben wir die Worte eingefügt «ist befugt». Wir sagen nun: «Der Bund ist befugt, Stempelabgaben zu erheben», während es früher hiess: «Der Bund erhebt Stempelabgaben». Es schien uns, nachdem das Faktum noch nicht eingetreten ist, sondern es sich um eine Ermächtigung handelt, dass der Ausdruck, der bereits im bundesrätlichen Antrag figurierte, doch den Vorzug verdiene. Diese Ansicht ist denn auch zum Beschluss erhoben worden und liegt im Antrage der Kommission vor.

Die grössere, ich möchte sagen materiellere Differenz betrifft die Frage der Ausdehnung der Stempelabgaben auf andere Kreise. Hier hiess es: «Der Bund ist befugt, auch von anderen Geschäftsurkunden des obligationenrechtlichen Verkehrs Stempelabgaben zu erheben.» Die Kommission hatte geglaubt, damit das Gebiet zu umschreiben, das billigerweise unter Umständen noch zur Stempelpflicht herbeigezogen werden könnte. Nachdem nun aber doch von verschiedenen Seiten Einwendungen erhoben worden sind und namentlich ausgeführt wurde, und wie es scheint mit Recht, dass die Umschreibung doch nicht präzise genug sei, haben wir uns dahin geeinigt, die Uebersetzung des französischen Textes zu suchen, nämlich die Uebersetzung der Worte «opérations commerciales». Es schien uns, dass die Fassung im französischen Text die richtige sei, und es handelte sich darum, im Deutschen einen gleichbedeutenden Ausdruck zu finden. Ursprünglich kam die Ansicht zum Ausdruck, wir sollten die Sache in der Weise ordnen, dass man sagen würde: «Der Bund ist befugt, auch auf andere Urkunden des kaufmännischen Verkehrs Stempelabgaben zu erheben». Dagegen wurde mit Recht eingewendet, damit werde die Stempelpflicht einem besondern Stand, dem Kaufmannsstand, auferlegt. Herr Prof. Speiser hat bereits vorgestern davon gesprochen, dass wir in der Schweiz eigentlich diese Ausscheidung des Kaufmannsstandes nicht in der Masse kennen, wie es anderwärts der Fall ist. Nun ist ja freilich zu sagen, dass wir in gewisser Richtung doch Unterschiede machen für den Kaufmannsstand, indem wir in bezug auf die Eintragung in das Handelsregister von nach kaufmännischer Art geführten Geschäften sprechen. Da wir in bezug auf den Kaufmannsstand auch besondere Vorschriften haben betreffend die Wechselbetreibung, wäre es vielleicht denkbar gewesen, hier den Ausdruck «des kaufmännischen Verkehrs» einzuführen. Allein dieser Ausdruck erfasste eben doch immer einen besondern Stand, während wohl die Absicht bestehen muss, die Stempelpflicht den Geschäften aufzuerlegen, also mit andern Worten, die Urkunden der Stempelpflicht zu unterstellen, die sich auf einen besondern Verkehr beziehen, und sie nicht deshalb der Stempelpflicht zu unterstellen, weil sie von einem Angehörigen des Kaufmannsstandes ausgehen. Das hat uns dazu geführt, Ihnen den Ausdruck «Urkunden der Handelsverkehrs» vor-

zuschlagen. Wir meinen, dass der Ausdruck «Handelsverkehr» nicht missverständlich sein kann, sondern dass man ohne weiteres weiss, was damit gemeint ist, und dass auch nicht die Furcht bestehen kann, dass die Stempelpflicht sich schliesslich ins Unendliche ausdehnen werde, auf einen Verkehr, der damit heute nicht gemeint ist. Wir beantragen Ihnen, zu sagen: «Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachturkunden und andern Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben».

Ich möchte hier gleich beifügen, dass Ihre Kommission beispielsweise der Meinung ist, dass im Gesetze, vorderhand wenigstens, die Quittungen nicht der Stempelpflicht unterstellt werden sollen, indem das u. E. weit über den allgemeinen Handelsverkehr und für den Moment auch über das, was ins Auge gefasst werden darf, hinausgeht. Wir müssen uns allerdings fragen, was dann noch bleibt. Es wurde gestern davon gesprochen, dass man unter Umständen einen Stempel auf Talons und auf Kontokorrentauszügen erheben solle. Dafür müsste zuerst ein Gesetz erlassen werden, und wir werden dann vorerst sowohl in den Räten, als auch im Volk darüber zu entscheiden haben, falls die Stempelpflicht wirklich auf diese Gebiete übertragen werden sollte.

Einen Fall möchte ich hier besonders hervorheben. Es wurde gestern die Frage aufgeworfen: Wie soll es gehalten werden, wenn beispielsweise eine Aktiengesellschaft ein Hypothekendarlehen aufnimmt und auf Grund dieser Hypothek die Banken oder die Aktiengesellschaft selbst Delegationen ausgeben? Wie steht es da mit der Stempelpflicht? Ihre Kommission hat den Fall eingehend besprochen und ist ohne weiteres der Ansicht, dass der Haupttitel, der Hypothekartitel, der kantonalen Steuerpflicht zu unterstellen sei, während die Delegationen auf Grund der Emission, die stattgefunden hat, nach den gesetzlichen Bestimmungen den Stempel zu bezahlen hätten.

Wir haben im neuen Antrag auch wiederum die Ausnahmen statuiert und gesagt: «Diese Befugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandverkehrs.» Vorerst bringe ich die Bemerkung an, dass wir die frühere Redaktion des Bundesrates: «Die Befugnis erstreckt sich nicht. . . .» aufnehmen, statt unserer ursprünglichen Fassung: «Von dieser Befugnis sind ausgeschlossen. . . .». Wir mussten uns sagen, dass die von Mitgliedern des Rates gemachte Bemerkung zutreffend sei, dass diese Redaktion sich besser in das Ganze einfüge als der Satz des ursprünglichen Kommissionsantrages.

Was die Ausnahmen selbst betrifft, so ist es zweifellos nicht notwendig, von der Ausnahme des Erbganges zu sprechen, denn der Erbgang gehört nicht unter den Begriff des Handelsverkehrs und auch nicht unter die eingangs zitierten Geschäftsarten und Dokumente, Wertpapiere, Wechsel und wechselähnliche Papiere, Prämienquittungen und Frachturkunden. Es ist nicht notwendig, die Ausnahme des Erbganges hier noch speziell zu statuieren, während wir es für richtig erachten, die Ausnahme für die Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandrechtes beizubehalten.

Wir glauben, Ihnen damit einen Antrag vorzulegen, der verschiedenen berechtigten Einwänden, die gestern erhoben wurden, Rechnung trägt und der in seiner ganzen Redaktion wohl bestimmt ist, dasjenige wiederzugeben, was eigentlich die Absicht bei dem Erlass über die Erhebung der Stempelabgabe umfasst.

Nun liegt Ihnen noch der Antrag der Herren Caflisch und Mitunterzeichner vor. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen die Ablehnung dieses Antrages, und zwar muss ich Sie bitten, mir hier einige weitere Ausführungen zu gestatten. Es ist in der Eingabe der Vereinigung der kantonalen Feuerversicherungsanstalten erwähnt worden, sie wären bei der Zusammensetzung der Expertenkommission nicht berücksichtigt worden. Darauf ist zu erwidern, dass der Expertenkommission angehörten die Herren Finanzdirektoren Scheuer und Musy, die beide in ihren Kantonen dem kantonalen Brandversicherungsinstitut nahe stehen. Zudem habe ich noch beizufügen, dass Herr Regierungsrat Scheurer mir erklärt hat, dass er sich in beständiger Fühlung mit der bernischen Brandversicherungsanstalt hielt, deren Direktor als Präsident die Eingabe unterzeichnet hat. Es ist also nicht zutreffend, dass diese Institute und ihre Vereinigung bei den Experten nicht Gehör gefunden hätten.

Nun die Eingabe selbst. Sie geht auf zwei verschiedene Lösungen aus. In erster Linie postuliert sie die Beseitigung eines Stempels auf den Quittungen der Immobilier-Feuerversicherung, soweit dabei die staatlichen Institute in Frage kommen; sie verlangt, dass ein Unterschied gemacht werde zwischen dem staatlichen und privaten Institut. Ich bemerke aber sofort, dass es sich nicht um einen Unterschied zwischen staatlichen und privaten Instituten, sondern um den Unterschied zwischen dem Versicherten des staatlichen und dem Versicherten des privaten Institutes handelt. Eine solche Befreiung des Versicherten der staatlichen Institute würde ohne weiteres eine Ungleichheit zwischen den Brandversicherten der Kantone mit sich bringen. Es hätte also beispielsweise ein Versicherter eines Kantons, der die staatlichen Brandversicherung eingeführt hat, für seine dort liegenden Liegenschaften keinen Stempel auf den Quittungen zu zahlen, währenddem er für Liegenschaften, die in einem Kanton gelegen sind, welcher sich eines staatlichen Institutes nicht erfreut, dort dann den Stempel zu zahlen hätte. Eine solche Ordnung würde also eine Ungleichheit mit sich bringen, die gewiss nicht gewollt ist und die bei näherer Ueberlegung vielleicht die Antragsteller selbst nicht wollen. Denn damit werden wir alle miteinander einverstanden sein, dass schliesslich nicht das Institut selbst den Stempel zahlt, sondern dass es der Versicherte ist, der zur Zahlung herbeigezogen wird.

Ich füge bei, dass in der Eingabe selbst gesagt ist, wenn man auf diesen Gedanken nicht eintreten könnte, dann sollte wenigstens ein Unterschied gemacht werden zwischen der Mobilversicherung und der Immobilierversicherung. Diesem Gedanken ist Rechnung getragen in dem vorliegenden Gesetzesentwurf, und ich muss hier nun wohl oder übel vom Inhalt dieses Gesetzes sprechen. Der Entwurf schliesst ohne weiteres die Versicherungen unter Fr. 3000 von der Stempelpflicht aus und sieht im weitern für die Immobilierfeuerversicherung einen Quittungsstempel

von 5 Rp. auf Fr. 1000 des Versicherungswertes vor. Das ist gewiss eine bescheidene Gebühr. Für die Mobilversicherung beträgt sie 10 Rp, also das Doppelte. Es ist hier dem Begehren der Brandversicherungsgesellschaften Rechnung getragen worden, indem die Stempelgebühr für die Prämienquittung bei der Immobilierfeuerversicherung auf die Hälfte derjenigen bei der Mobilversicherung herabgesetzt wird.

Nun muss aber doch gesagt werden, dass es sich hier, trotzdem die Gebühr nur auf 5 Rp. von Fr. 1000 der Versicherungssumme festgesetzt ist, für den Bund um eine ganz bedeutende Summe handelt. Herr Caflisch hat gestern bereits erklärt, dass das in Frage stehende Versicherungskapital 12 Milliarden beträgt. Das setzt sich nun für den Stempel um in einen Betrag von Fr. 600,000. Streichen wir diesen Stempel, so werden wir, um die Gleichheit herzustellen, wahrscheinlich auch den Stempel bei der Immobilierversicherung der privaten Institute streichen müssen und kommen dann auf einen Ausfall von 1 Million Fr. Auf diese Summe können wir nicht verzichten. Die kantonalen Brandversicherungsinstitute haben ihre Berücksichtigung dort gefunden, wo das Institut selbst erreicht worden wäre, d. h. bei der Kriegsteuer. Sie wurden bei dieser nicht herangezogen und wurden von derselben nicht erfasst. Im Interesse einer gleichartigen Behandlung der verschiedenen Versicherungen einerseits und angesichts der Tatsache, dass es sich um einen für den einzelnen so bescheidenen Betrag handelt, geht es wohl nicht an, hier die gewünschte Ausnahme zu statuieren, um so weniger als, wie ich bereits ausgeführt habe, die verlangte Differenzierung gegenüber der Mobilversicherung auch schon durchgeführt wurde.

Dies sind die Gründe, welche Ihre Kommission veranlassen, einstimmig und mit aller Entschiedenheit Sie zu ersuchen, dem Antrag Caflisch nicht Folge zu geben, sondern denselben abzulehnen und hier keine Ausnahme zu schaffen. Ich füge noch bei, dass es wohl auch kaum angehe, diese Ausnahme im Verfassungsartikel vorzusehen, sondern wenn man überhaupt auf den Gedanken eintreten wollte, das nur im Gesetz geschehen könnte, indem auch dort die Ausnahme für die Viehversicherung Aufnahme gefunden hat. Ich habe für mich persönlich die Ueberzeugung, dass, wenn Sie hier im Verfassungsartikel diese Ausnahme statuieren, wir in der ersten halben Stunde einem Antrag gegenüberstehen werden — ich kann mir jetzt schon vorstellen, woher er kommen würde — auch für die Viehversicherung und für die Hagelversicherung hier die Ausnahme vorzusehen.

Aus allen diesen Gründen bitte ich Sie, den Antrag abzulehnen.

In bezug auf das 2. Alinea bemerke ich, dass die Kommission an dem ursprünglichen Antrag festhält: «Urkunden, für welche der Bund im Rahmen der vorstehenden Bestimmungen die Abgabepflicht oder die Abgabefreiheit festsetzt, dürfen von den Kantonen nicht mit Stempelabgaben oder Registrierungsgebühren belastet werden.» Wir halten nach wie vor dieses Alinea im ganzen Umfang und in seiner ganzen Redaktion für berechtigt und empfehlen Ihnen ebenfalls dessen Beibehaltung.

Das gleiche gilt auch mit bezug auf die übrigen Absätze des Art. 41 bis. Es sind verschiedene Be-

merkungen gemacht worden über die Art der Ausführung, des Vollzuges des Stempelgesetzes. Sie werden mit mir einverstanden sein, dass dies ohne weiteres in das Gesetz gehört und dass nicht bereits bei der Beratung des Verfassungsartikels bezügliche Anträge anzubringen sind.

M. Ador, rapporteur français de la commission: Votre commission, qui s'est réunie hier, s'est efforcée de trouver, dans une rédaction nouvelle, un terrain de conciliation entre le projet qui vous avait été primitivement soumis et les observations présentées en particulier par nos collègues MM. Speiser et Musy. Nous avons le plaisir de vous dire que le texte que nous vous soumettons a rencontré l'approbation de M. le prof. Speiser; M. le conseiller fédéral Motta ayant également déclaré pouvoir s'y rallier, nous espérons que la nouvelle rédaction rencontrera l'adhésion unanime de cette assemblée.

Je voudrais faire remarquer tout d'abord qu'il y a quelques incorrections dans la traduction française. L'article 41bis qui vous est proposé dit en allemand: «Der Bund ist befugt . . .», ce qui veut dire: «La Confédération est autorisée» (et non pas «peut») à percevoir des droits de timbre sur les titres, les quittances de primes d'assurance, les effets de change et effets analogues, les documents en usage dans les transports. Cette énumération est la même que celle du projet primitif, avec une simple interversion dans l'ordre pour rapprocher les effets de change et les effets analogues, les documents en usage dans les transports, des autres documents sur les opérations commerciales. Nous avons dans le projet primitif introduit un alinéa disant que la Confédération est aussi autorisée à percevoir un droit de timbre sur d'autres documents concernant les transactions régies par le droit des obligations. Nous avons voulu, par cette rédaction, indiquer clairement quelles pouvaient être les compétences futures de la Confédération, en les limitant cependant au cercle des opérations prévues par le code fédéral des obligations. Des objections ont été formulées contre cette rédaction. On nous a fait remarquer qu'elle était plus large et plus étendue que nous ne le pensions et qu'il était préférable de viser simplement les opérations commerciales. Nous nous rangeons à cette manière de voir et nous prévoyons par conséquent, dans la rédaction que nous vous proposons, que la Confédération est autorisée dès à présent à percevoir un droit de timbre sur d'autres documents concernant les opérations commerciales. Je ne sais pas pourquoi dans le texte français on a mis «tous autres documents». Dans le texte allemand il y a «und auf andern Urkunden . . .» Il faut mettre par conséquent dans le texte français: «et sur d'autres documents concernant les opérations commerciales».

Nous maintenons la rédaction disant que la perception de ces droits ne s'étend pas aux documents concernant les opérations immobilières et hypothécaires. Ici encore il y a une mauvaise traduction française. Le texte allemand qui dit «Grundstückverkehr» et «Grundpfandverkehr» doit être traduit comme dans l'article précédent par: «opérations immobilières et hypothécaires» et non pas

«transactions». Il ne faut pas traduire de deux manières différentes la même expression allemande. Nous mentionnons très exactement que la perception des droits ne s'étend pas aux documents concernant les opérations immobilières et hypothécaires. Nous n'avons pas rappelé l'exemption primitivement indiquée concernant les successions, parce qu'il va de soi que les successions ne rentrent ni dans la catégorie des opérations commerciales, ni dans l'énumération des documents soumis au timbre. Par conséquent, il va sans dire, ainsi qu'on l'a déclaré hier, que les successions comme les actes judiciaires et administratifs et les opérations immobilières et hypothécaires restent dans la compétence des cantons. La commission tient également à déclarer qu'elle est unanime à penser que les quittances ainsi que les chèques ne seront pas soumis au droit de timbre. Il faut qu'il en soit fait mention très spéciale au procès-verbal.

Enfin une question s'est posée dans la commission et que nous avons résolue d'une façon affirmative. Nous nous sommes posés dans la commission la question de savoir, lorsqu'une société émettrait des délégations avec un privilège sur un immeuble, quel serait dans ce cas-là, le sort de ces délégations. Nous sommes d'avis, Messieurs, et d'une manière unanime, que le titre constitutif de la délégation devrait être timbré dans le canton, mais que les délégations qui seraient émises par cette société et garanties par le gage hypothécaire sur un immeuble spécial seront soumises au droit de timbre fédéral, par conséquent là, pas d'hésitation possible: lorsque des délégations sont lancées dans le public, alors même qu'elles seront gagées avec un privilège sur un immeuble appartenant à une société, ces délégations pourront être et seront soumises au droit de timbre fédéral.

Je tenais à faire remarquer que la commission en adoptant le terme «d'opérations commerciales» par opposition au mot kaufmännischer Verkehr, employé dans la proposition Speiser, tient à bien préciser que cette loi n'a pas un caractère spécial visant certaines catégories professionnelles de citoyens, mais qu'elle s'applique à tout l'ensemble du peuple suisse, à quelque catégorie sociale qu'il appartienne; du moment qu'un citoyen fait en son nom personnel une opération commerciale, qu'il signe une lettre de change, un billet à ordre ou autre document commercial, il tombe sous le coup de la loi. Il ne faut dès lors pas laisser s'accréditer dans le public l'idée que nous faisons ici une loi qui n'atteindra qu'une partie du peuple, celle du commerce, des marchands, des commerçants, mais que cette loi d'une portée générale atteindra tout citoyen faisant une opération commerciale.

On a soulevé dans la discussion la question de savoir si plus tard les talons, les extraits de compte courant pourront être timbrés. Nous pensons que cette question doit être réservée à la loi future.

Nous avons à aborder maintenant l'amendement qui nous a été présenté par l'honorable M. Cafilisch et d'autres de ses collègues. M. Cafilisch voudrait que les documents d'assurances immobilières contre les incendies ou en tout cas ceux des établissements cantonaux d'assurance immobilière contre les incendies fussent mentionnés

comme étant spécialement exonérés du droit de timbre. Votre commission a été unanime à repousser cette proposition. Ainsi que M. le président de la commission vous l'a fait remarquer tout d'abord, la proposition de M. Caflisch et consorts allait plus loin que les mémoires déposés par les établissements cantonaux d'assurance immobilière contre l'incendie. Il vous a fait remarquer que les taux prévus par le projet de loi annexé à la loi constitutionnelle que nous délibérons sont extrêmement modestes. Dans l'assurance contre l'incendie, on exempté de tout droit de timbre la somme assurée au profit du même contractant, tant qu'elle n'est pas supérieure à fr. 3000. En outre, pour l'assurance immobilière contre l'incendie, l'assurance accident et contre le chômage, il s'agit seulement d'une prime de cinq centimes par fr. 1000 de somme assurée; dans l'assurance immobilière contre l'incendie, dix centimes par mille francs de somme assurée. Ce sont là des primes extrêmement basses prévues par la loi, mais qui, en raison du capital considérable ainsi atteint, rapporteraient cependant, d'après les précisions, fr. 600,000 par an. Il ne serait pas juste de supprimer ou d'exempter du droit de timbre, comme le veulent M. Caflisch et ses collègues, les documents des établissements cantonaux d'assurance immobilière contre l'incendie.

Au surplus, si vous parcourez la loi, vous trouverez que dans l'article 17 il y a un certain nombre d'établissements dont les quittances de prime sont exemptées du droit de timbre, entre autres les compagnies d'assurance contre la grêle et celles de l'assurance du bétail. Il est possible que plus tard, lorsque nous discuterons cette loi d'application, on propose d'étendre cette exonération aux établissements cantonaux d'assurance immobilière contre l'incendie. Mais nous ferons d'ores et déjà remarquer que cette exemption portera un coup fatal au rendement de la loi et nous pensons bien que cette faveur ne sera pas votée. En tout cas, ce serait une grave erreur de vouloir, dans un article constitutionnel, prévoir d'ores et déjà une exemption à accorder à tous ces établissements.

En ce qui concerne le deuxième alinéa de cet article 41 bis, votre commission maintient la rédaction proposée: «Les documents que la Confédération soumet au droit de timbre ou qu'elle en exempté dans les limites des présentes dispositions, ne peuvent être frappés par les cantons de droits de timbre ou d'enregistrement.»

Nous maintenons également l'alinéa suivant: «Un cinquième du produit net des droits de timbre est versé aux cantons.»

Enfin le dernier alinéa est également maintenu: «La législation fédérale arrêtera les dispositions sur la perception des droits de timbre.»

Au bénéfice de ces observations, la commission est unanime à vous proposer l'adoption de la nouvelle rédaction qu'elle vous soumet ce matin.

Caflisch: Zu dem, was ich gestern über die Frage der Stempelabgabe auf Quittungen für Versicherungsprämien gesagt habe, gedenke ich nur wenig beizu-

fügen. Was hier in dem neuen Art. 41 bis nach dem Antrag der Kommission vorgeschlagen wird, bezieht sich ausschliesslich auf den privatrechtlichen Handelsverkehr und Zahlungsverkehr: Frachtkunden, Wechsel, Wertpapiere etc. Leistungen des öffentlichen Rechtes gehören gar nicht in diesen Zusammenhang hinein. Es wäre durchaus unlogisch, von allen staatlichen gemeinnützigen Anstalten eine einzige der Stempelpflicht zu unterstellen. Es wäre materiell durchaus verfehlt, die Schuldenbauern und die verschuldeten Hotels mit höheren Versicherungsprämien zu drücken, um dem Staate eine verhältnismässig kleine Mehreinnahme zu sichern.

Von den Einwänden der Herren Kommissionsreferenten will ich nur einen berühren, indem ich sage: Die wenigen Kantone, welche die staatliche obligatorische Versicherung gegen Brandschaden nicht eingeführt haben, können doch nicht verlangen, dass die vielen andern Kantone, die zu diesem Zweck bereits grosse Opfer gebracht haben, sich nach ihnen zu richten haben. Massgebend scheint mir die Tatsache zu sein, dass man durch die staatliche Versicherungsgesetzgebung gezwungen wird, in gewissen Versicherungsklassen, Risikoklassen, höhere Prämien zu zahlen, um den andern Klassen, den schlechtern, Rechnung tragen zu müssen, dass man überhaupt einen Versicherungszwang einführt und von den schon zu hohen Prämien dann die eidgenössische Stempelgebühr erheben will. Das ist nach meiner Auffassung ungerecht. Im Gesetzesentwurf hat man im Art. 17 alle Versicherungen öffentlichen Charakters von der Stempelpflicht ausdrücklich schon ausgenommen: die Volksversicherung, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, die Krankenversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die Beamtenversicherung, die Hagelversicherung und die Viehversicherung. Die staatliche Gebäudeversicherung allein bleibt mit ihren Prämienquittungen stempelpflichtig.

Ich hätte gerne den Antrag gestellt, in Art. 41 bis zu sagen: Quittungen für Versicherungsprämien mit Ausnahme der staatlichen Versicherung, mit Ausnahme der Versicherungsprämien der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten. Gegenüber dem Beschluss der einstimmigen Kommission unterlasse ich es persönlich, diesen Antrag hier bei der Beratung des Verfassungsartikels einzubringen und behalte mir vor, eventuell bei der Beratung des Stempelgesetzes dann das Nötige zu tun. Ich will aber gern gewärtigen, ob irgend jemand von den Mitunterzeichnern diesen Antrag aufnimmt, damit klare Situation geschaffen wird.

Präsident: Nachdem der Antrag der Herren Caflisch, Deschenaux, Grieshaber, Grünenfelder, Hartmann, Simonin, Vital nicht wieder aufgenommen wird, ist der neue Antrag der Kommission zu Art. 41 bis unbestritten und damit angenommen.

Art. 42.

Angenommen. — (Adopté.)

Übergangsbestimmungen. — Dispositions transitoires.

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Unter dem Art. 42 hatten wir Uebergangsbestimmungen angebracht; allein die Kommission beantragt Ihnen nunmehr Streichung, und zwar aus folgenden Erwägungen: Die Uebergangsbestimmung wurde aufgenommen zu dem Zweck, zu verhindern, dass in Voraussicht des zu erlassenden Gesetzes verschiedene Institute die Gelegenheit benützen würden, um noch grosse Anleihen, ohne den Stempel zu zahlen, unter Dach zu bringen. So war in der Kommission in Zürich davon Mitteilung gemacht worden, dass wirklich solche Operationen im Gange seien. Dies zu verhindern wollten wir die Uebergangsbestimmung aufnehmen, und wenn wir sie heute streichen, muss ich betonen, dass die Kommission es nicht tut in der Absicht, solche Operationen zu ermöglichen, sondern sie sagt sich, dass solche Uebergangsbestimmungen zu langen Diskussionen vielleicht auch im Volke Anlass geben und dass andererseits bei der Ausarbeitung des Gesetzes die Möglichkeit bestehe, Finanzoperationen, die einzig und allein in einem Zeitpunkte erlassen wurden, der deshalb gewählt wurde, um dem Stempel auszuweichen, im Gesetz gefasst werden können. Nach wie vor war es die Meinung der Kommission, dass sich der Sinn der Uebergangsbestimmung nicht erstrecken sollte auf das regelmässig weiterlaufende Geschäft der Ausgabe von Kassascheinen der Hypothekenbanken bis zum Inkrafttreten des Gesetzes und auch nicht da, wo die Konversionen dazu bestimmt waren, notleidenden Geschäften bessere Bedingungen zu schaffen. Einzig und allein war es abgesehen auf die spekulativ vorschubenden Veranstaltungen von Emissionen zum Zwecke, den Stempel zu vermeiden, die Abgaben nicht zu bezahlen, die andern Instituten aufgeladen werden. Wir haben die Meinung, dass im Gesetze ausreichende vorsorgende Bestimmungen getroffen werden können, und wir glauben, dass wir von der Aufnahme solcher Bestimmungen in der Verfassung, die auch nicht gerade durch Schönheit sich auszeichnen, Umgang nehmen können.

M. Ador, rapporteur français de la commission: La commission vous propose la suppression des dispositions transitoires introduites dans le premier projet qui vous avait été présenté. Personnellement j'ai toujours été opposé à l'introduction d'une disposition transitoire, en sorte que je suis très heureux que la commission à l'unanimité se soit ralliée à la suppression d'une disposition transitoire qui avait le grand inconvénient de donner un effet rétroactif à un article constitutionnel. La loi stipule pour l'avenir et non pour le passé; il est tout à fait contraire à une saine notion juridique, de donner aux lois un effet rétroactif. Il est certain en effet que toutes les opérations faites sous l'empire de la législation actuelle sont des opérations conclues valablement et de bonne foi et qu'il y aurait une grande injustice à faire remonter les effets de la loi nouvelle à des actes commis antérieurement et de bonne foi sous l'empire des législations cantonales. A Zurich cependant, votre com-

mission a été impressionnée par la crainte que dans un motif de spéculation, on pût faire de fortes émissions dans la période intermédiaire entre l'entrée en vigueur de la loi et l'acceptation de l'article constitutionnel. On nous avait fait remarquer que certains syndicats se préparaient en Suisse et comptaient profiter de cet intervalle de quelques mois pour émettre en de très grandes quantités des titres d'actions et d'obligations qui ainsi seraient soustraits au droit de timbre et qu'il y avait là une mesure contre laquelle il fallait se prémunir. Je n'ai jamais, pour ma part, eu le sentiment qu'il y eût là un bien grand danger, mais je reconnais volontiers que si le législateur fédéral, lorsqu'il discutera la loi d'application, se trouvait en face de faits ayant un caractère, je ne dirai pas frauduleux, mais démontrant que des spéculateurs ont eu évidemment pour but de profiter d'une période de quelques mois pour échapper aux dispositions de la loi, le législateur fédéral aurait parfaitement le droit de prescrire dans les dispositions transitoires de la loi d'application les mesures qui pourraient être prises pour atteindre ces opérations commises dans un but de pure spéculation et qui ne seraient pas la conséquence d'opérations financières ou commerciales normales.

Dans ces conditions, votre commission — et sous cette réserve que le législateur fédéral pourra toujours atteindre et réprimer les abus qui se produiraient — vous propose la suppression de cette disposition transitoire qui n'avait du reste été introduite dans l'article qu'à regret, parce que ce n'était pas précisément un embellissement du projet.

Gestrichen. — (*Biffées.*)

II. und III.

Angenommen. — (*Adoptés.*)

Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Bundesbeschluss-
Entwurfes 104 Stimmen.

Dagegen 8 Stimmen.

An den Ständerat.

(Au Conseil des Etats).

Erhebung von Stempelabgaben.

Perception de droits de timbre.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	739
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1917 - 08:30
Date	
Data	
Seite	41-46
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 461

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.

Auslassungen des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements in seinem Gutachten. Wenn man sich heute darauf beruft, man habe seit dem Jahre 1848 fortwährend in dieser Weise — entschuldigen Sie den Ausdruck — gewurstelt, dass man dieses und jenes einführt, ohne dafür einen bestimmten Artikel anrufen zu können, so ist es gewiss angezeigt, auf diese Instanz in unserer Bundesorganisation zu verweisen und sich auf den Standpunkt zu stellen, es sei durchaus unzulässig, sich auf eine derartige ungeschriebene Kompetenz des Bundes zu berufen. Das wollte ich auch festgestellt haben.

Und nun noch der Art. 36, der sogenannte Postartikel. Was bleibt nach allen Ausführungen, die Sie gehört haben, als Hauptargument dafür übrig, dass auch die jetzige Frage der Einführung der Postsparkasse im Wesen der Post liege? Ein Präzedenz, das darin bestehen soll, dass man seinerzeit den Postcheck- und Giroverkehr ohne Widerspruch eingeführt hat. Ich habe schon darauf aufmerksam gemacht, dass auch das nach unserer Meinung im Wesen der Post gelegen hat. Dafür haben wir ja wiederum das Gutachten des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements, welches eingehend ausführt, dass eben auch die Surrogate des ursprünglichen direkten Geldverkehrs, Postcheck und Giro, im Wesen und im Zweck, im Transportzweck der Post liegen, und dass es infolgedessen nach der Verfassung statthaft gewesen sei, Postcheck und Giro einzuführen, ohne die Frage der Verfassungsmässigkeit aufzuwerfen. Sie erinnern sich daran, dass Prof. Burckhardt sich auf den Standpunkt stellt, es sei schon unzulässig gewesen, den Postcheck und Giro einzuführen auf Grund des jetzigen Postartikels; um so unzulässiger erscheint es nun, auf Grund des Postartikels die Postsparkasse einzuführen, die ja keinem Transportzweck, sondern der Förderung des Sparsinnes dient. Diese Anrufung von Postcheck und Giro ist daher nach meiner Meinung nicht gerechtfertigt. Das mit bezug auf Art. 36.

Wenn Sie sich das vergegenwärtigen: Art. 39 scheidet aus, man streitet sich über die Anwendbarkeit des Art. 36, die einen sind dafür, die andern dagegen, und man sagt weiter, es gebe eine ungeschriebene Kompetenz des Bundes, während die andern das verneinen, so darf man — und ich tue das zum Schluss — doch wieder daran erinnern, dass es eigentümlich ist, sich für die Kompetenz des Bundes zu entscheiden, ohne dass man sich in dem Kreise derjenigen, die für diese Kompetenz eintreten, auf eine Motivierung einigen kann. Der verehrte Herr Kommissionspräsident hat das abgetan mit einem Beispiel aus seiner frühesten Praxis als junger Anwalt. Da hätte er einen Prozess geführt vor dem bernischen Obergericht; die Richter hätten zu seinen Gunsten votiert, der eine Richter auf Grund dieses Artikels, der andere auf Grund eines andern, die Herren hätten sich aber in der Motivierung nicht einigen können und der Herr Kommissionspräsident als damaliger Anwalt habe den Prozess verloren. Ich war auch lange im Gerichte tätig, und wie ich diese Historie anhörte, habe ich mir gesagt, das Gericht hat zum Schlusse recht geurteilt. Denn wenn man sich schliesslich in einem Gericht nicht einigen kann auf ein Dispositiv, auf ein Urteil, das man in Aussicht genommen hat, weil man dafür mehrheitlich keine Motivierung findet, dann war jenes Urteil falsch. Ich wiederhole meinen Antrag auf Nichteintreten.

Abstimmung. — Votation.

Für Eintreten nach Antrag der Kommissionsmehrheit	76 Stimmen
Für Nichteintreten nach Antrag der Kommissionsminderheit	65 Stimmen

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici le débat est interrompu.)

Sitzung vom 23. März 1917, vormittags 8 Uhr.

Séance du 23 mars 1917, à 8 heures
du matin.

Vorsitz: } Hr. Büeler (Schwyz).
Présidence: }

739 Erhebung von Stempelabgaben. Perception de droits de timbre.

Differenzen. — Divergences.

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates Seite 31 ff.)
(Voir les débats du conseil des Etats page 31 et suiv.)

Hirter, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ich habe Ihnen die mit Rücksicht auf die rasche Erledigung des Traktandums erfreuliche Mitteilung zu machen, dass der Ständerat den Beschlüssen des Nationalrates zustimmt, mit Ausnahme des Art. 41 bis, letztes Alinea. Dort hatten wir gesagt: «Die Bundesgesetzgebung wird die näheren Bestimmungen über die Erhebung der Stempelabgaben festsetzen.» Der Ständerat beschliesst zu sagen: «Der Vollzug dieser Bestimmungen erfolgt auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.» Ihre Kommission ist der Meinung, dass damit eine materielle Aenderung nicht erfolgt und sie beantragt Ihnen, diesem Beschlusse zuzustimmen. Es wird dann Sache der Redaktionskommission sein, zu untersuchen, ob vielleicht nicht dieser Satz auch noch im Bestreben, das der Ständerat geltend gemacht hat, etwas gekürzt werden kann. Wir beantragen Ihnen Zustimmung zum Ständerat mit bezug auf den deutschen Text. Der französische Berichterstatter wird Ihnen in bezug auf den französischen Text berichten.

M. Ador, rapporteur français de la commission: Le Conseil des Etats a adhéré à l'article 41 de la loi sur le droit de timbre tel que nous l'avons rédigé. Il n'y a donc aucune divergence sur le fond entre le Conseil des Etats et nous. En revanche, le Conseil des Etats propose une rédaction un peu différente pour le dernier alinéa de l'article 41 bis. Vous avez

décidé de dire que «la législation fédérale arrêtera les dispositions sur la perception des droits de timbre» «Le Conseil des Etats préfère qu'on dise: «La loi règle l'exécution de ces dispositions.» Au fond, Messieurs, ce n'est pas même une divergence, mais une simple question de rédaction. La traduction française n'est pas absolument conforme au texte allemand, mais comme elle est claire et précise on peut l'accepter, sous réserve des modifications que la commission de rédaction pourra peut-être y apporter pour que les deux textes soient parfaitement concordants l'un avec l'autre. Cela étant, votre commission vous propose d'adhérer à la décision du Conseil des Etats en ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 41bis et de dire par conséquent: «la loi règle l'exécution de ces dispositions.»

Angenommen. — (Adopté.)

Präsident: Damit ist diese Angelegenheit nun so weit erledigt, dass die Vorlage an die Redaktionskommission gehen kann. Wir werden nächste Woche in der Lage sein, zur Schlussabstimmung überzugehen.

An die Redaktionskommission.
(A la commission de rédaction.)

601 Tierseuchengesetz. Loi sur les épizooties.

Differenzen. — *Divergences.*

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates, Jahrgang 1916, Seite 188 ff. — Voir les débats du Conseil des états, année 1916, page 188 et suivantes.)

Anträge der Kommission des Nationalrates.

14. März 1917.

Art. 20. Zur Bekämpfung der Seuchen und ihrer weitem Verbreitung sollen alle Massregeln getroffen werden, die nach dem jeweiligen Stande der Erfahrung und Wissenschaft zur Verhinderung einer weitem Ausdehnung der Krankheit und zum Schutze von Menschen und Tieren geeignet sind.

Der Bundesrat wird die die Durchführung dieses Grundsatzes sichernden Vorschriften aufstellen. Er wird dabei neben einer angemessenen Behandlung der kranken und verdächtigen Tiere insbesondere vorsehen:

1. die sofortige Abschachtung von kranken und verdächtigen Tieren und Tierbeständen, wenn diese Massregel durch die Umstände als gerechtfertigt erscheint, sowie die sofortige Vernichtung von erkrankten oder seucheverdächtigen Tieren von geringerem Wert;

2. die Vernichtung der Kadaver und von Sachen und Gegenständen, die Träger des Ansteckungstoffes der Seuche sein können;
3. die Bekämpfung der Ausbreitung der Seuche durch Absonderung der kranken und verdächtigen Tiere, gehörige Desinfektion, die Absperrung von Ställen, Gehöften, Weiden und Ortschaften für den Tierverkehr und, wenn nötig, die Einschränkung des Personenverkehrs;
4. die Beobachtung verdächtiger Tiere (Quarantäne);
5. das Verbot der Abhaltung von Märkten, Ausstellungen und Viehversteigerungen; die Einschränkung oder das Verbot des Tierverkehrs für gewisse Gegenden oder Bezirke;
6. die Möglichkeit der Verschärfung der sanitätpolizeilichen Vorschriften in bezug auf Tierverkehr, Viehhandel und Alpwirtschaft.

Der Bundesrat wird bei Aufstellung und Handhabung der Vorschriften die Bedürfnisse des Verkehrs tunlichst und so weit berücksichtigen, als dies mit einer energischen Seuchenbekämpfung vereinbar ist.

Art. 21. Die Kantone, in denen sich die Tiere befinden, leisten den Tierbesitzern nach Massgabe der folgenden Bestimmungen Beiträge an den Schaden, der entsteht:

1. Falls Tiere wegen Rinderpest, Lungenseuche, Rotz, Wut, Milzbrand oder Rauschbrand umstehen oder abgetan werden müssen;
2. falls erkrankte Tiere wegen einer behördlich angeordneten Behandlung an einer der in Art. 1 aufgezählten Krankheiten umstehen oder deshalb abgetan werden müssen;
3. falls erkrankte Tiere oder solche, die der Ansteckung ausgesetzt waren, auf behördliche Anordnung geschlachtet werden müssen, um der Ausdehnung einer der in Art. 1 aufgezählten Krankheiten vorzubeugen;
4. falls gesunde Tiere wegen einer behördlich angeordneten prophylaktischen Behandlung (z. B. Impfung) umstehen oder geschlachtet werden müssen;
5. falls auf behördliche Anordnung gesunde Tiere geschlachtet oder Sachen vernichtet werden müssen; um der Ausdehnung einer der in Art. 1 aufgezählten Krankheiten vorzubeugen.

Leistet ein Kanton nach Massgabe der vorstehenden Bestimmungen Beiträge an den Eigentümer eines Tieres, der in einem andern Kantone wohnt, so steht dem Kanton das Recht des Rückgriffes auf den Wohnsitzkanton des Eigentümers für die Hälfte der Schadensbeiträge zu. Wenn aber das Tier im Zeitpunkte der Einfuhr bereits angesteckt war, geht das Rückgriffsrecht auf die ganzen Schadensbeiträge. Verständigungen zwischen den Kantonen bleiben vorbehalten. In Streitfällen entscheidet der Bundesrat endgültig.

Die Beiträge nach Ziffer 1—5 werden nicht geleistet oder bei leichtem Verschulden vermindert, wenn ein Geschädigter die Seuche mitverschuldet, dieselbe gar nicht oder zu spät anzeigt oder sich sonstwie den gesundheitspolizeilichen Vorschriften und Anordnungen nicht in allen Teilen unterzogen hat.

Erhebung von Stempelabgaben.

Perception de droits de timbre.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	739
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.03.1917 - 08:00
Date	
Data	
Seite	92-93
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 464

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.

der Bundesversammlung ganz ähnlich vorgehen wie bei den Gesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen.

Ich halte auch dafür, dass eine Bemerkung am Ende der Vorlage nicht notwendig sei, dass die Vorlage dem Referendum nicht zu unterstellen sei. Ich darf wohl Herrn Speiser daran erinnern, dass in der Praxis der Bundesversammlung die Sache schon verschieden behandelt worden ist. Ich glaube mich richtig zu erinnern, dass es Herr Usteri im Ständerat war, der darauf hingewiesen hat, dass bei den Vorlagen, die dem Referendum unterstellt werden, es nicht notwendig sei, dies ausdrücklich zu sagen. Wir haben schon Gesetzesvorlagen beendet, ohne die Referendums Klausel anzubringen, trotzdem sie dem Referendum unterworfen waren.

Spahn: Ich möchte nicht eine Frage materieller Art zur Entscheidung bringen; aber ich möchte den letzten Moment benutzen, um Sie zu bitten, formell wenigstens den Beschluss der Verfassung konform zu erlassen. Bundesrat und Bundesversammlung haben übereinstimmend gefunden, dass Art. 122 des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung die Bundesversammlung ermächtigt, diesen Erlass über die Organisation und das Verfahren des eidgenössischen Versicherungsgerichtes auf Grund ihrer eigenen Kompetenz zu erlassen, also mit Ausschluss des Referendums. Diese Frage will ich nicht mehr aufwerfen. Aber selbst wenn man annimmt, dass die Bundesversammlung durch jenes frühere Gesetz ermächtigt worden sei, in eigener Kompetenz diese Bestimmungen zu erlassen, so ist doch ganz sicher, dass der Erlass in den Formen unserer Gesetzgebung zu erlassen ist. Die Bundesversammlung ist nicht frei, ihre Beschlüsse mit irgend einem Titel zu versehen, sondern wenn sie gesetzgeberische Erlasse vornimmt, so hat sie sich an die Form zu halten, welche die Verfassung hierfür aufgestellt hat. Die Bundesverfassung kennt nun in Art. 89 nur zwei Formen, nämlich entweder das Bundesgesetz oder den Bundesbeschluss. Der Bundesrat hat deshalb, trotzdem er das Referendum auch seinerseits als überflüssig betrachtete, seine Vorlage als einen Bundesbeschluss bezeichnet, und ich möchte, um hier nicht eine noch grössere Verwirrung in die Terminologie unserer gesetzgeberischen Erlasse zu bringen, den Antrag stellen, dem Bundesrate zu folgen und statt «Beschluss der Bundesversammlung» zu sagen «Bundesbeschluss».

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommission	19 Stimmen
Für den Antrag Spahn	79 Stimmen

Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme des Bundesbeschlusses 124 Stimmen
(Einstimmigkeit)

**Sitzung vom 29. März 1917,
vormittags 8½ Uhr.**

*Séance du 29 mars 1917, à 8½ heures
du matin.*

Vorsitz: } Hr. Büeler (Schwyz).
Présidence: }

739 Erhebung von Stempelabgaben.

Perception de droits de timbre.

Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction
définitive.*

Hirter, Präsident der Kommission: Die Redaktionskommission legt Ihnen den Bundesbeschluss über die Erhebung von Stempelabgaben in etwas zusammengedrängter Form vor. Sie hat aus dem ersten und zweiten Alinea ein einziges gemacht, wodurch dann auch der Hinweis auf das erste Alinea, der im zweiten enthalten war, wegfallen konnte. Selbstverständlich ist eine materielle Aenderung in keiner Weise eingetreten. Ich empfehle Ihnen Annahme des Bundesbeschlusses in vorliegender Redaktion.

Schlussabstimmung — *Votation finale.*

Für Annahme des Bundesbeschlusses	112 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

An den Ständerat.

(Au Conseil des Etats.)

Erhebung von Stempelabgaben.

Perception de droits de timbre.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.03.1917 - 08:30
Date	
Data	
Seite	119-119
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 469

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.

dung des Vermögens beigetragen haben, nicht zukommen zu lassen. Gibt es ja schweizerische Gesellschaften, bei denen das Auslandgeschäft die im Inland abgeschlossenen Geschäfte stark überwiegt.

Dann ist im französischen Texte noch eine Berichtigung anzubringen. Bei Al. 3 soll es am Schlusse heissen sûreté, statt sûreté.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 14.

Ochsner, Berichterstatter der Kommission: Art. 14, Abs. 1, Satz 1, gemäss Antrag der Kommission entspricht dem Art. 13, Abs. 2, Satz 1, des bundesrätlichen Entwurfes, mit dem Unterschiede, dass in die Fassung der Kommission der Inhalt des Art. 9, Abs. 1, aufgenommen ist. Wir haben hier die Singularität, dass, nachdem der Konkurs bereits eröffnet, Vermögensstücke aus der Konkursmasse ausgeschieden werden. Dieser Fall wird wohl selten eintreten. Schon die Sanierung und die Liquidation gemäss Art. 12, Abs. 1, werden meist ergeben, ob die Kautions zur Durchführung dieser Rechtsgeschäfte ausreicht. Ausgeschlossen ist jedoch nicht, dass noch nach der Konkursöffnung es sich zeigen kann, dass eine Zession oder eine Liquidation von Bundes wegen möglich ist, sei es, dass z. B. Verluste nicht in dem Masse eingetreten, wie befürchtet worden, oder eine nochmalige Prüfung eine Ueberwertung des Deckungskapitals ergibt. Die Aussonderung kann den gesamten Versicherungsbestand oder nur den Versicherungsbestand einzelner Zweige der Gesellschaft umfassen. Soweit diese Ausscheidung platzgreift, scheiden die schweizerischen Versicherungsnehmer von der Beteiligung am Konkurs der Gesellschaft aus. Die Kautionswerte gehen in Gemässheit von Art. 2, Abs. 2, an die übernehmende Gesellschaft oder auf den Bund über. Auch in diesem Stadium kann letzterer Rückkauf und Beleihung der Lebensversicherungspolice nach Art. 9, Abs. 12, untersagen.

Angenommen. — (Adopté.)

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici le débat est interrompu.)

Sitzung vom 22. März 1917, vormittags 8½ Uhr.

Séance du 22 mars 1917, à 8½ heures
du matin.

Vorsitz: }
Présidence: } Hr. Mercier.

739. Erhebung von Stempelabgaben. Perception de droits de timbre.

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates Seite 1 ff.)
(Voir les débats du conseil national page 1 et suiv.)

Antrag der Kommission des Ständerates.

21. März 1917.

Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates,
wo nichts anderes bemerkt ist.

I. In die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 werden folgende Art. 41 bis und Art. 42, lit. g, aufgenommen:

Art. 41 bis. Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachtkunden und auf andern Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben. Diese Befugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandverkehrs.

Urkunden, für welche der Bund im Rahmen der vorstehenden Bestimmungen die Abgabepflicht oder die Abgabefreiheit festsetzt, dürfen von den Kantonen nicht mit Stempelabgaben oder Registrierungsgebühren belastet werden.

Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu.

Der Vollzug dieser Bestimmungen erfolgt auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Proposition du Conseil des Etats.

22 mars 1917.

Adhésion à la décision du Conseil national partout où il n'y a pas d'observation.

I° La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par un article 41 bis et un nouvel alinéa sous lit. g à l'article 42, dont la teneur suit:

Art. 41 bis. La Confédération est autorisée à percevoir des droits de timbre sur les titres, les quittances de primes d'assurance, les effets de change et effets analogues, les documents en usage

dans les transports et sur d'autres documents concernant des opérations commerciales. La perception de ces droits ne s'étend pas aux documents concernant les opérations immobilières et hypothécaires.

Les documents que la Confédération soumet au droit de timbre ou qu'elle en exempte dans les limites des présentes dispositions ne peuvent être frappés par les cantons de droits de timbre ou d'enregistrement.

Un cinquième du produit net des droits de timbre est versé aux cantons.

La loi règle l'exécution de ces dispositions.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Wenn es Ihnen fast als eine Zumutung erscheint, ohne kaum von den Beratungen des erstberatenden Rates durch die Presse, geschweige denn durch das stenographische Bulletin haben Kenntnis nehmen können, an die Beratung dieser Verfassungsnovelle herantreten zu müssen, so versteht die Kommission diese Empfindungen durchaus und sie teilt dieselben. Und es ist nur die Not der Lage, welche es rechtfertigt, dass wir schon am Tage nach der Behandlung der Angelegenheit im Nationalrate unsererseits an die Sache herantreten. Es ist aber von seite des Bundesrates der dringende Wunsch geäußert worden, dass die Verfassungsnovelle im Laufe der gegenwärtigen Frühjahrsession durch die Räte abschliessend behandelt werde. Da immer mit Differenzen zwischen den beiden Räten zu rechnen ist, dann auch noch die redaktionelle Bereinigung vorgenommen werden muss, erschien es als rätlich, dass schon in der ersten Woche der Session, weil die Session nur zwei Wochen dauern wird, auch der zweiterberatende Rat, in concreto also unsere Behörde, die Verfassungsnovelle wenn immer möglich zur Erledigung bringe.

Zur Sache selbst ist folgendes zu sagen: Die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kantonen sind in der dualistischen Natur des Bundesstaates begründet, ähnlich derjenigen zwischen Ehegatten. Und wie Religion, Sitte und Familienrecht drohender Unausgeglichenheit des ehelichen Dualismus zu wehren sich bemühen, ist bundesstaatliche Politik und Bundesverfassung berufen, das Problem der zweigeteilten Souveränität im Bundesstaat, dem Menschen und Verhältnisse stets neue Aufgaben stellen, zu lösen. Es ist schon so, und eitel wäre es, zu leugnen, dass diese Anstrengungen zur Erlangung und Erhaltung dessen, was als Gleichgewichtslage empfunden wird, einen Kraftaufwand heischen, der uns über dem Streit um das Wie manchesmal das Was nicht erreichen lässt, das uns doch als Lebensbedingung vor Augen steht; nur Wesensumstände, die in den Tiefen des Volkslebens wurzeln, vermögen auch, bei aller Würdigung der Vorteile jener Auseinandersetzungen, jenen Kraftaufwand zu rechtfertigen und die Rückständigkeit mit in Kauf nehmen zu lassen, die bald da, bald dort der Kräfteverbrauch des Dualismus im Leben des Staates verschuldet. Darum ist nicht zu verwundern, wenn im Zeitpunkt des Ausbruches des europäischen Krieges der Bund zwar wieder einmal auf dem Gebiete der Landesverteidigung und der Entwicklung des Zivilrechts Grosses ge-

wonnen hatte, dagegen um das Gleichnis von der Ehe festzuhalten — freilich hinkt jeder Vergleich — auf dem Gebiete des ehelichen Güterrechts sich den ständigen Klagen des andern Teiles gegenüber, dass ihm seine, des Bundes Ressourcen nicht in dem ihm, d. h. den Kantonen, genüglichen Masse standesgemässer Ansprüche zukommen. Und im Streit darüber, was hüben und drüben jedem von Rechts wegen gehören sollte, liess man sich die Perlschnüre der Kräfte des fallenden Wassers, die Tributierung allgemeiner, zur Lebenshaltung nicht notwendiger Genussmittel und die Besteuerung leicht greifbarer Vorgänge des wirtschaftlichen Lebens durch die Finger gleiten und fundiertes und nichtfundiertes Einkommen, das anscheinend so eifersüchtig gehütete kantonale Weibergut, wegen unvorsichtiger Ausbeutung des Quellgebietes und übler Fassung der Quellen sich in den dunkeln Spalten des Gegensatzes von Bürgern und Staat, des Egoismus und Gemeinsinnes verlieren. So war 1914 die Lage und die Stimmung nicht die beste; alles zum Ausgeben geneigt, aber zum Einnehmen oft nicht zu Hause zu treffen und der Finanzausgleich auf einem toten Punkt angelangt.

Unzweifelhaft hat die durch den Krieg bedingte Mobilisation, als Ausdruck der dem Bund als seiner vornehmsten Aufgabe übertragenen Verteidigung des Landes und seiner Neutralität, den Bund in den Vordergrund der Interessen von Volk und Land, diesem zugleich aber die Pflicht und Aufgabe gestellt, in allererster Linie für die Ordnung des durch sie gefährdeten Bundeshaushaltes, der zugleich auch die Kreditwürdigkeit der Kantone bedingt, zu sorgen. Diese Priorität des Bundes ist auch insofern in den Verhältnissen der Kantone begründet, als der Krieg die kantonalen Finanzen weit weniger in Mitleidenschaft gezogen hat und die Meinung eine weitverbreitete ist — ein beredtes, den Partikularismus aufs empfindlichste berührendes Zeugnis des Wechsels der Dinge — dass die Kantone ausserstande sind, dem Bunde Geld zu geben, und dass sie nur noch die Empfangenden sein können.

Der Finanzausgleich im Bundesstaate kann sich für die Finanzgebarung beider Teile ganz oder zum Teil auf der sachlichen Einheit der Steuerquellen unter Verteilung ihres Ertrages oder auf der Verteilung der Steuerquellen und ihres Ertrages aufbauen. Wie die staatliche Entwicklung von Einzelstaaten zum Bundesstaat oder umgekehrt vom Einheitsstaat zum Bundesstaat (vide Brasilien) schreiten kann, besteht methodisch im Bundesstaat auch logisch kein Erstgeburtsrecht des einen und andern Teils auf direkte oder indirekte, auf Subjektiv- oder Objektivsteuern. Und es ist nur die historische Entwicklung der Eidgenossenschaft und der Steuersysteme der überwiegenden Zahl der schweizerischen Kantone der Grund, dass sich der Bund zu Beginn seines Finanzbedarfes eben dem Besitzstand der Kantone an direkten Steuern gegenüber befand und beide Teile sich 1848 aus gewichtigen politischen und Zweckmässigkeitsgründen mit den kantonalen direkten Steuern auf der einen Seite und den Zöllen an der Schweizergrenze auf der andern Seite abfanden.

Die Ansprüche der heutigen Zeit an das politische Leben und Denken unserer Demokratien sind derart gewaltige, dass ohne die äusserste Not jener Ausgleich in seiner Grundlage beibehalten und der Streit um den wohl erworbenen Besitz der Kantone an den

direkten Steuern nicht entfacht werden sollte. So gross die Unterschiede der kantonalen Steuersysteme und ihrer Durchführung sind, so gross sind eben auch neben vielen Zufälligkeiten die Unterschiede unter den Kantonen nach ihren Bedürfnissen, nach der Zusammensetzung und der Schichtung des Volkswohlstandes und der Abträglichkeit der Steuerquellen. So wenig trotzdem ein gerechtes und zweckmässiges Steuersystem für die ganze Schweiz ein Ding der Unmöglichkeit wäre, so müsste bei dem Mangel einer einheitlichen Organisation von Steuerbehörden und dem Ueberfluss von Missbräuchen für die Veranlagung der Steuer ein Zeitraum von vielen Jahren in Aussicht genommen werden. So lange zu warten verbietet aber der Landeskredit und das Landesbedürfnis, und es steht deshalb der Behebung der eidgenössischen Finanzsorgen das Axiom der direkten Steuern als kantonale Domäne heute in keiner Weise entgegen. Nur der eine Wunsch besteht, dass sich die Kantone stark und weise zugleich erweisen mögen, gute Ordnung in ihren Steuerwesen zu schaffen und zu halten und auch nicht in übel angebrachtem Eifer sich gegenseitig das Wasser abzugraben. Wir haben gesagt, dass der Bund ohne Säumen an die Ordnung seines Haushaltes gehen müsse und rechnen darauf, dass kein Landesteil sich der Notwendigkeit dieser Opfer und der Bereitwilligkeit, sie tragen zu helfen, verschliesse. Eine solche Hilfsbereitschaft schliesst unseres Erachtens auch die Parole des «*Fédéralisme intelligent*» in sich, denn «*Fédéralisme*» ist, seit 1848, unser Bundesstaat, unsere Bundesverfassung, unser Land und Volk. Er besteht durch sich selbst und in sich selbst und bedarf an sich des Zierrates der «*Intelligence*» nicht. Wenn aber der «*Fédéralisme intelligent*» proklamiert wird, so geschieht das gewiss nicht nur nicht unter Abweisung jedes Particularisme, der politischen Eigenbrödlerei, sondern offenbar mit der Absicht, ihn als einen «*Fédéralisme sensé, raisonnable, éclairé*» zu bezeichnen, der aus der Macht der Tatsachen seine Lehren zu ziehen versteht und zu positiver Arbeit mit beiden Füßen auf dem Boden der Wirklichkeit stehen will. Dieser Föderalismus, der die gemeinschweizerische Geistesverfassung darstellt, sei uns auch als eine Gewähr für das Gelingen der Bundesfinanzreform willkommen. Das Mass dieser Erkenntnis wird Ziel und Tempo unserer politischen Entwicklung bestimmen. Ihre Rechtzeitigkeit kann über unsere politische und wirtschaftliche Existenz entscheiden.

Wir wollen uns nicht dabei aufhalten, wie die Finanzreform vom Bundesrate an die Hand genommen und vorbereitet worden ist. Die gewaltige Arbeit und Verantwortlichkeit der Bundesbehörde, die Zahl und Schwierigkeiten der Probleme, die die Entwicklung der Ereignisse ihr aufgeben, und die kaum ins Leben gerufene Reform der bundesrätlichen Organisation, die ihre Früchte noch nicht alle zu reifen vermochte, erklären die Hergänge und geben einer sachlich abträglichen Kritik wenig Raum. Anzuerkennen ist der Wunsch und Vorschlag der Zürcher Handelskammer, das neue Finanzprogramm des Bundes in einem neuen Art. 42 der Bundesverfassung zusammenzufassen. Leider hat sich anscheinend die grosszügige Aktion des Institutes der Totalrevision in den Verfassungskämpfen der Jahre 1870—1874 ausgelebt, und es hat die Lage und ein unverkennbarer, nicht ohne die Schuld einer rückständig und vielfach dilet-

tantisch gebliebenen Bundesverwaltung und ein durch kleinliche kantonale Jalousien genährter Rückschlag es mit sich gebracht, dass wir den gebieterischen Forderungen einer neuen Zeit nur auf dem Wege allerdings zahlreicher Partialrevisionen (ihrer 18) gerecht zu werden versucht und vermocht haben, deren 13 Erweiterung der Bundesbefugnisse und zwei die Organisation der Bundesbehörden beschlagen. Die heute massgebenden Umstände werden uns kaum gestatten, auch nur die Finanzreform als eine Einheit mit Erfolg in die Wege zu leiten. Angesichts der bestehenden Meinungsverschiedenheiten müsste mit allzu viel Zeit und auch mit der Gefahr einer Ablehnung der Gesamtreform durch das Volk gerechnet werden, der wir uns nicht aussetzen sollen. Die Zürcher Handelskammer wird das verstehen, denn sie steht nicht auf der Seite derjenigen, die die Dringlichkeit der Verwirklichung der Bundesfinanzreform immer noch nicht verstehen und zu einem grossen Teil den gleichen Kreisen angehören mögen, die 1907 die Stunde nicht wollten schlagen hören, welche die Revision der Militärorganisation gebot, ohne die doch der Erfolg des Aufgebotes von 1914 nicht denkbar gewesen wäre. So beantragt Ihnen Ihre Kommission, an deren erster Beratung Herr Thélin wegen wichtiger Regierungsgeschäfte und Herr v. Moutenach wegen Krankheit nicht teilnehmen konnten, einstimmig Eintreten auf die Vorlage des Bundesrates vom 11. Dezember 1916 über die Einführung eidgenössischer Stempelsteuern als erste Etappe einer fruchtbaren Finanzreform. Die Verhältnisse gestatten dem Bunde, eine Einnahme von etwa 11—12 Millionen aus dem Stempel zuzuführen. Die Veranlagung und der Charakter der Steuer sind derart, dass kein Anlass vorliegt, aus dem Gesichtspunkte gleichmässiger Erfassung der zur Verfügung stehenden Arten von Steuerquellen Bedenken aus der singulären Behandlung des Stempels abzuleiten. Die Bundesbefugnis zur Stempelsteuer käme sogar nicht einmal mit der direkten Bundessteuer in Konflikt, wenn die Verfassung eine Beteiligung der Kantone am eidgenössischen Stempel vorsieht, was allgemein in Aussicht genommen wird, da er damit den Kantonen eine nötige oder für nötig befundene Kompensation für eine wirkliche oder vermeintliche Beeinträchtigung der kantonalen direkten Steuern bietet.

Der Bundesrat legt den Räten den Entwurf der erforderlichen Einschaltung in die Bundesverfassung vor, nachdem er sich über deren Inhalt durch die Vorbereitung des ausführlichen Gesetzes methodisch Rechenschaft gegeben. Doch soll der bezügliche Entwurf nicht wie bei der Kriegssteuer Gegenstand parlamentarischer Beratung sein, und es scheidet deshalb auch weitere Eingaben mehrerer wirtschaftlicher Körperschaften an die Räte, aus, indem ihre Prüfung ergeben hat, dass sie den Inhalt der Verfassungsbestimmung, soweit zu derselben Anträge vorliegen, nicht berühren. Erfreulicherweise stimmen die Anträge des Bundesrates und der Kommissionen der Räte und der gestrige Beschluss des Nationalrates in der Hauptsache miteinander überein, und es war nur das Bestreben, eine zuverlässige Abgrenzung kantonalen und eidgenössischer Souveränität auch hier zu erlangen, das die Kommissionen veranlasste, eine neue Redaktion zu suchen, und auch die vom Nationalrat beschlossene Fassung dürfte diesem Erfordernis im Rahmen des zur Verfügung stehenden deutschen

französischen und italienischen Wortschatzes genügen. Es ist ja nur recht, wenn jene Grenzmarken offen und loyal gesetzt und mit unzweideutigen Zeugen versehen werden, damit nicht hinderein die Anfechtung der Verfassungswidrigkeit des Entwurfes des Vollziehungsgesetzes dazu benützt werde, diese Vollziehung der Verfassung zu gefährden.

M. le conseiller fédéral **Motta**: Il serait oiseux de vouloir ajouter beaucoup d'observations à celles qui ont été si bien présentées par M. le président de la commission, en même temps rapporteur, dont les explications, pour autant qu'il s'agit de la question constitutionnelle, ont épuisé le débat dans ses grandes lignes. Certes, il y aurait et il y aura encore beaucoup de questions très délicates et difficiles à discuter, à élucider, à trancher. Ce n'est pas à l'occasion de la revision constitutionnelle que ce travail peut être fait. Il le sera à l'occasion du travail législatif. Je voudrais simplement souligner ici, comme j'ai déjà eu l'honneur de le faire au Conseil national, que le vote de la mesure qui vous est proposée, permettra de réaliser la première partie du programme financier du Conseil fédéral, telle que le Conseil fédéral a déjà eu l'honneur de la développer verbalement par l'organe du chef du département fédéral des finances devant les chambres et tel qu'il l'a esquissé et développé d'une manière plus détaillée dans le récent message que vous avez reçu concernant l'imposition du tabac. Je constate avec une satisfaction toute particulière que le projet soumis à vos délibérations semble être né sous une bonne étoile. Ce projet n'a presque pas rencontré d'opposition, malgré son importance et malgré les conséquences très graves au point de vue financier qu'il peut avoir. Il n'a soulevé aucune résistance dans les milieux intéressés, pas plus que dans les partis politiques. La question du droit de timbre fédéral a été soumise entre autres à une commission d'experts formée d'hommes de confiance que le Conseil fédéral avait réunis au mois d'octobre dernier à Lucerne. Cette commission, comme vous le savez, comptait des représentants de tous les partis, de tous les groupes économiques principaux du pays, qui ont donné leur adhésion absolument unanime. Plus tard, lorsqu'il s'est agi de détailler le principe dans un texte de loi préparatoire, qui était en quelque sorte un avant-projet, le Conseil fédéral a convoqué, toujours par l'organe du département des finances, une commission d'experts dans laquelle siégeaient des hommes d'affaires, des banquiers, des représentants de la branche assurances et des entreprises de transport, ainsi que les directeurs des finances cantonales. Là aussi accord complet sur le principe et, ce qui vaut encore mieux, accord complet sur la question des taux de l'impôt à appliquer. Une autre commission d'experts se réunit alors, commission d'un caractère tout particulier — les directeurs des finances cantonales en faisaient partie — pour discuter avec nous la question de la quote-part à accorder aux cantons sur le produit de l'impôt que la Confédération se propose d'introduire. Là

aussi accord complet, aucune résistance, une bonne volonté comme rarement nous avons eu l'occasion de le constater. Les directeurs des finances cantonales se sont déclarés immédiatement d'accord pour abandonner à la Confédération une bonne partie, la principale en quelque sorte, du droit de timbre et revendiquer pour les cantons une répartition du 20 pour cent. Le représentant du Conseil fédéral n'a pas eu de difficulté à déclarer, au nom du Conseil fédéral, qu'il entrait dans ces vues. Quelques directeurs cantonaux ont offert à la Confédération une répartition plus forte; ils ont demandé que celle des cantons soit inférieure à 20 pour cent. Cette offre un peu extraordinaire s'expliquait facilement par le fait qu'il s'agissait de cantons n'ayant jamais connu le droit de timbre et qui, même en recevant le 5 pour cent du produit de ce droit, non seulement ne perdaient absolument rien — d'ailleurs aucun canton ne perdra quelque chose d'une façon absolue, par suite de la perception du droit de timbre — mais obtenaient des ressources nouvelles considérables. Je puis donc dire que ce projet est né sous une bonne étoile. Votre commission est unanime pour le recommander, je ne vois aucune opposition surgir sur vos bancs. Au Conseil national il y en a eu une, mais plutôt passive, l'opposition du groupe socialiste qui, par l'organe de son orateur principal, en même temps membre de la commission, a bien soulevé quelques objections contre le projet, mais des objections de tactique plutôt que de principe. Le parti socialiste vient de lancer, vous le savez, une initiative populaire dont le but est l'introduction d'un impôt direct fédéral permanent sur la fortune et le revenu, impôt qui ne frapperait que les grandes fortunes et les grands revenus, faisant abstraction de toutes les fortunes au-dessous de fr. 20,000 et des revenus au-dessous de fr. 5000. Le parti socialiste semble s'être dit qu'il n'y avait point de solution possible de la réforme financière en dehors de l'impôt direct fédéral, aussi longtemps que le peuple suisse ne se serait pas prononcé sur cette question. Il estime, pour des raisons de tactique, devoir combattre toute mesure financière en dehors de l'impôt direct fédéral, mais il n'a pas de raison valable pour combattre le principe du droit de timbre. Je puis donc conclure qu'à l'heure actuelle l'adhésion de l'opinion éclairée du pays se prononce unanimement pour la revision constitutionnelle proposée. On peut différer d'avis sur les autres points que le Conseil fédéral a considérés comme faisant partie du problème financier qu'il avait à résoudre. En première ligne, le monopole du tabac, en seconde ligne l'extension du monopole fédéral aux boissons distillées ou aux boissons qui, à l'heure actuelle, ne tombent pas sous le coup de la loi. Il s'agit en outre de la réforme de la taxe militaire et du décret éventuel d'un deuxième impôt de guerre. On peut différer sur tous les autres points, mais on ne peut pas, à mon avis, différer avec des raisons vraiment convaincantes, de l'opinion du Conseil fédéral, lequel a proposé et vous propose d'introduire un droit de timbre fédéral. La raison capitale réside dans le fait que le domaine que la Confédération demande à pouvoir exploiter ou à utiliser au point de vue fiscal appartient par sa nature à la Confédération plutôt qu'aux can-

tons. L'expérience a démontré d'une manière saisissante que les cantons, malgré toute leur bonne volonté, n'ont pas été à même d'exploiter ce domaine fiscal dans les proportions qu'on aurait pu désirer. Les droits de timbre actuellement perçus par les cantons ne dépassent guère en totalité le chiffre de trois millions, y compris les droits d'enregistrement. Il y a encore à l'heure actuelle sur 25 Etats de la Confédération, 11 Etats qui ne connaissent point du tout le droit de timbre. En comparant l'impôt perçu sous la forme de droit de timbre, disons plus généralement les impôts sur les transactions dans tous les autres pays, avec ceux de la Suisse, vous serez surpris de constater que celle-ci est tout à fait au bas de l'échelle et que tous les autres Etats ont exploité ce domaine d'une façon beaucoup plus équitable. Il suffit de vous rappeler que la France, par exemple, percevait avant la guerre — ce que sera l'impôt sur les transactions en France après la guerre nous ne le savons pas — plus de fr. 20 par tête de population. Viennent ensuite la Belgique avec environ fr. 8, puis l'Italie, l'Angleterre, l'Allemagne, d'autres Etats encore. A l'heure actuelle nous avons perçu en Suisse — et ce sont les cantons qui l'ont fait, puisque la Confédération n'a point encore de compétence dans ce domaine, un droit de timbre de fr. 2. 60 par tête de population. Si l'on considère les choses aujourd'hui, c'est un bonheur que la plupart des cantons n'aient pas pu se développer eux-mêmes dans ce domaine, puisque cela permet de donner à la Confédération une réserve pour ces jours de détresse. Si donc les cantons n'ont pu appliquer le droit de timbre d'une manière rationnelle, lui faire donner tout ce qu'il pouvait donner sans entraver d'une manière trop grave le commerce et l'industrie, cela provient du fait que, dans plusieurs parties de notre pays, à Zurich par exemple, à Lucerne, à Neuchâtel, l'idée avait été exprimée plusieurs fois, il y a quelques années déjà, dans une conférence à laquelle assistaient les directeurs des finances cantonales, de centraliser tout le domaine du droit de timbre pour le confier à la Confédération, mais il était entendu que le produit en serait versé non pas à la Confédération, mais aux cantons. Aujourd'hui, c'est l'idée de la centralisation partielle qui subsiste. On ne peut plus songer à l'idée d'abandonner aux cantons tout le produit de l'impôt sur le timbre. Il suffira qu'ils en reçoivent le 20 pour cent qui, encore une fois, représentera pour plusieurs cantons plus que ce qu'ils en retireraient jusqu'à l'heure actuelle. Et d'ailleurs, pour mettre tous les cantons à l'aise et pour exécuter la réforme avec l'esprit confédéral qui doit être à la base de toute mesure fiscale que la Confédération est appelée à prendre, nous sommes tout à fait disposés à garantir aux cantons pendant une série de 10 ans le rendement de leur droit de timbre, tel qu'ils le perçoivent à l'heure actuelle — ceci pour vous donner en quelque sorte la justification économique et politique de la revision constitutionnelle qui vous est proposée.

Permettez-moi maintenant de dire un mot sur un sujet abordé brièvement tout à l'heure par le président de la commission; je veux parler de la requête de la chambre de commerce de Zurich, qui

avait trouvé que la manière dont le Conseil fédéral voulait résoudre le problème financier avait quelque chose d'étriqué, d'incomplet. Elle aurait voulu un travail plus intégral reposant sur des bases plus larges. Il faudrait tout d'abord, disait-elle, dans un seul article constitutionnel à soumettre au peuple établir en une seule fois les bases qui permettraient à la Confédération de profiter de toutes les sources fiscales dont elle a besoin et alors un article général aurait permis, par exemple, à la Confédération d'introduire des impôts de consommation, des impôts sur les transactions en quelque sorte sans limite, en même temps qu'on aurait donné à la Confédération le droit de prélever un impôt direct dès qu'une situation analogue à celle dans laquelle nous nous trouvons se présenterait à l'avenir, c'est-à-dire en cas de guerre. Je ne méconnais pas et l'on ne peut pas méconnaître que cette manière de trancher la question fondamentale de la question financière a quelque chose de séduisant et que, s'il n'y avait point de difficulté politique considérable à surmonter, elle mériterait probablement d'être préférée aux méthodes conseillées par le Conseil fédéral, auxquelles vos commissions se sont associées. Mais, Messieurs, les divergences d'opinions, les conflits d'intérêt, les conflits politiques sont à l'heure actuelle encore trop profonds et trop vivaces pour nous permettre de risquer sur une seule taxe le sort de la réforme financière. Et c'est la raison qui engage le Conseil fédéral à procéder par étapes, à demander aux Conseils d'abord, au peuple ensuite, de se prononcer séparément sur chaque mesure qui semble être nécessaire pour reconstituer les finances de la Confédération. Prenons un exemple: l'imposition du tabac. D'un côté des partisans du monopole, de l'autre les partisans de l'impôt, d'un autre encore les partisans de la perception de l'impôt sur ce tabac sous la forme brutale du relèvement pur et simple des droits de douane. Comment voulez-vous que des points de vue aussi divergents et qui touchent à des questions essentielles de l'économie politique puissent se concilier dans un article constitutionnel? Ce n'est pas possible. Autre question, l'impôt de guerre. Je crois pouvoir dire que l'on tombera probablement d'accord pour accepter un deuxième impôt de guerre. — J'espère qu'il en sera ainsi, parce que j'ai la conviction dès aujourd'hui que si les dépenses de guerre devaient durer longtemps pendant 1917 et peut-être toute l'année, peut-être même au-delà, le vote d'un deuxième impôt de guerre s'affirmera comme une nécessité financière absolument inévitable. Non seulement ce vote du deuxième impôt de guerre serait une nécessité financière, mais une nécessité spéciale et politique, parce que après avoir éliminé l'impôt direct permanent, c'est le seul moyen que la Confédération aurait à sa disposition pour répartir d'une manière équitable les charges entre les différentes classes de la population comme conséquence des dettes de guerre. Mais comment peut-on dans un article constitutionnel parler d'un deuxième impôt de guerre ou d'un impôt direct permanent? Comment peut-on demander que le peuple et les partis acceptent un article constitutionnel équivoque qui ne résoudrait pas toutes ces questions, qui ne les contiendrait pas toutes en germe, mais qui remettrait le tout à la

législation? Il faudrait ignorer l'histoire de la démocratie et les conditions de notre vie politique, les méfiances naturelles de tous ceux qui voient un danger dans tout effort vers la centralisation, pour se leurrer de l'espoir, de l'illusion de pouvoir régler indirectement, dans un seul article constitutionnel, d'autres questions financières, en abandonnant l'application de cette réforme à la législation. Le Conseil fédéral s'est dit que le travail était urgent; nous ne pouvons pas perdre de temps, nous en avons déjà perdu assez, malgré toute notre bonne volonté, toute notre activité au travail de la réforme financière au sein de l'administration. Mais une mesure qui semble devoir être accueillie par l'opinion unanime, c'est l'introduction du droit de timbre fédéral. Commençons par là. Assurons au fisc fédéral cette ressource abondante. On discutera plus tard des autres.

Voilà pourquoi je conclus en disant que les propositions ou les opinions manifestées par la Chambre de commerce de Zurich sont certainement bien intentionnées, mais ne tiennent pas compte des contingences de la politique, de ces contingences qui sont pour une autorité politique, en première ligne pour le Conseil fédéral, de toute première importance.

Messieurs, après avoir élucidé ce point, je ne voudrais pas laisser votre attention en reprenant devant vous les détails que j'ai eu l'honneur de vous donner en certaines occasions au sujet de la situation financière. Vous me permettez de laisser de côté simplement cette question. J'aurai l'occasion d'y revenir d'ailleurs dans la session du mois de juin. J'ai développé en partie cette question au Conseil national. Je pense donc bien faire en tenant compte de votre temps en m'abstenant de vous entretenir de ce point. Je vous donnerai certaines indications intéressantes plus tard, à l'occasion des comptes d'Etat de 1916.

J'en reviens donc à la question du texte constitutionnel. Vous me permettez de développer, très brièvement d'ailleurs, les divergences qui existent entre le Conseil fédéral d'un côté, et le Conseil national, de l'autre, entre la commission du Conseil national et le vote définitif du Conseil national. Je voudrais encore une fois constater que toutes les divergences de rédaction qui ont été employées pour exprimer la pensée constitutionnelle ne diffèrent pas entre elles d'une manière bien sensible. Nous sommes d'accord sur le fond, le désaccord existant plutôt sur les formules, sur les expressions qui doivent donner au principe une portée adéquate; les différences théoriques entre les différentes propositions au travers desquelles a passé le texte définitif voté par le Conseil national et que votre commission a faites siennes ne sont pas importantes. Le Conseil national avait commencé par demander que tous les documents d'affaires fussent du domaine de l'impôt de timbre fédéral. Comme l'expression «documents d'affaires» était nouvelle, un peu vague et un peu imprécise, le Conseil fédéral a cru, dans sa proposition primitive, devoir préciser le sens de l'expression, en ajoutant dans le texte même qu'il proposait quelques exemples. Il a donc parlé de documents d'affaires, tels que lettres de change, titres, documents en usage dans les transports, quittances de

prime en matière d'assurance. Votre commission, à Zurich d'abord, siégeant avec la commission du Conseil national, avait examiné de très près ce texte. Elle avait trouvé que l'expression «documents d'affaires» n'était pas suffisante, qu'on ne pouvait se mettre devant l'esprit quelque chose d'assez concret et d'assez déterminé pour justifier cette expression. Elle a cru trouver la solution de la difficulté en divisant l'article constitutionnel en deux parties. Dans la première partie, elle disait d'une manière impérative que la Confédération commencerait par introduire un droit de timbre sur les lettres de change et les papiers analogues, les titres, les quittances de primes et les documents en usage dans les transports. La deuxième partie de l'article ne contenait pas une formule impérative, mais une formule purement facultative qui consistait à dire que la Confédération aurait eu le droit plus tard d'introduire un droit de timbre sur d'autres documents d'affaires régis par le droit des obligations. La seule différence entre le texte du Conseil fédéral et celui des commissions des Chambres résidait donc dans le fait que la commission avait cherché à préciser l'expression «documents d'affaires» en la limitant par les mots «régis par le droit des obligations». C'est avec cette rédaction que la question a été abordée par le Conseil national. Le Conseil national a trouvé que cette formule était trop extensive, que l'on risquait par là de faire rentrer dans la compétence de la Confédération des documents qui, par leur nature, devraient encore rester aux cantons ou dont on peut dire que la Confédération n'aurait jamais songé à les frapper d'un droit de timbre: les baux par exemple, les contrats de louage, les quittances et documents analogues. C'est alors qu'une proposition a surgi qui consistait à reprendre à peu près le texte du Conseil fédéral et à remplacer l'expression «documents d'affaires» par celle de: «documents concernant les opérations commerciales», «Urkunden des kaufmännischen Verkehrs». Cette formule était juste dans le texte français. Elle n'était point suffisante, elle était même dangereuse dans le texte allemand. La commission du Conseil national s'en occupa dans une séance spéciale, d'une manière approfondie et substitua à l'expression «Urkunden des kaufmännischen Verkehrs» l'expression: «Urkunden des Handelsverkehrs». Quelle différence y a-t-il entre l'une et l'autre? Pour le texte français, la question ne se pose pas. Dans la rédaction allemande, la question se posait en ces termes: Si le législateur constitutionnel déclare que ce ne sont que les documents des «kaufmännischen Verkehrs» qui pourront être frappés d'un droit de timbre fédéral, cela voudra dire que ce ne sont que les documents en usage entre les commerçants qui pourront être l'objet de l'imposition fédérale. Si l'on dit, par contre, que peuvent être l'objet de l'imposition fédérale les documents «des Handelsverkehrs», il en résulte que, dès qu'un document a objectivement, de par sa nature, le caractère commercial, même s'il n'est point échangé entre des personnes exerçant le commerce, il pourra être l'objet de l'imposition fédérale. Quoi qu'il en soit, Messieurs, je constate que la formule du Conseil national, que votre commission a faite sienne et que j'es-

père que vous approuverez, constitue une limitation théorique, mais non pratique du texte du Conseil fédéral et du texte primitif de la commission du Conseil national. Je crois, Messieurs, que vous pouvez l'accepter sans difficulté, parce qu'elle répond à la conception qu'on s'était faite dès le commencement lorsqu'on avait envisagé la création de cette nouvelle ressource pour le fisc fédéral. Il était clair, en effet, que les documents de la vie judiciaire et de la vie administrative devaient être éliminés de la compétence fédérale. Il était clair aussi que les jeux de cartes, par exemple, les affiches, les catalogues, que tout cela ne devait pas rentrer dans la compétence de la Confédération. Il ne pouvait s'agir que de frapper les documents qui se réfèrent aux actes de la vie économique et commerciale et qu'il fallait encore en exclure une partie, ceux que l'on résume par les mots: «transactions immobilières et transactions hypothécaires». Il n'y a pas, en effet, de raison valable pour enlever aux cantons la compétence de frapper d'un droit de timbre les transactions immobilières et les transactions hypothécaires, puisque par leur objet, l'immeuble, elles ne peuvent pas échapper au fisc des cantons. Ceux-ci sont, par conséquent, à même de développer le droit de timbre d'une manière rationnelle. Voilà, Messieurs, les quelques explications que je tenais à vous donner sur la genèse du texte constitutionnel qui vous est proposé.

Et maintenant, permettez-moi encore une dernière observation et ce sera la fin de mon discours. Les commissions ont reçu plusieurs requêtes émanant des groupes intéressés qui se sont occupés des dispositions contenues dans l'avant-projet législatif annexé au message du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a tenu contrairement aux habitudes (il y avait un précédent dans le cas de l'impôt de guerre) à ajouter déjà à son message un texte législatif pour orienter le mieux possible l'opinion publique sur les intentions qu'il avait en proposant le texte constitutionnel. La publication de ce texte législatif a provoqué immédiatement dans les milieux intéressés un nombre de discussions d'où sont sorties plusieurs requêtes. Je voudrais vous prier, même si vous avez reçu ces requêtes, de ne pas vous en occuper dans la discussion du texte constitutionnel. Nous avons l'intention dès que celui-ci aura été établi définitivement par les Chambres, de convoquer encore une commission d'experts où nous appellerons les hommes du métier, des hommes qui représentent les groupes spécialement intéressés à cet impôt pour soumettre le texte législatif à un nouvel examen. Le travail devra être fait avec beaucoup de rapidité, parce que, si le temps le permet, nous saisirons déjà les Chambres si, comme nous l'espérons, le verdict du peuple est affirmatif sur la question constitutionnelle d'un texte de loi pour la session de juin. Nous espérons que la procédure ultérieure pourra se dérouler de la manière suivante: vote du peuple au mois de mai prochain; élaboration du texte législatif en application de la révision constitutionnelle par le Conseil fédéral aussi au mois de mai prochain; convocation des commissions parlementaires, et discussion au mois de juin dans l'un des deux Conseils, peut-être dans le Conseil national;

puis discussion du projet de loi par l'autre conseil et liquidation des divergences entre les deux conseils dans une session ultérieure d'automne, peut-être au mois de septembre. Cela permettrait de réaliser assez tôt l'application du texte constitutionnel pour ouvrir définitivement la source du droit de timbre à la Confédération, à partir des premiers mois de l'année 1918. Nous avons même un intérêt capital à ce que les sommes que nous attendons de cette réforme nous soient assurées le plus vite possible. Nous escomptons pour les temps normaux un rendement d'environ 11 millions pour la Confédération. Il n'est point possible de compter déjà sur ce rendement en 1918, ni peut-être même en 1919. Mais il est certain que quelques millions ne sont pas à dédaigner et qu'ils serviront en tout cas à montrer la volonté bien arrêtée du parlement et du peuple suisse de procéder avec énergie et clairvoyance à cette grande oeuvre de la reconstitution financière de la Confédération.

M. Lachenal: J'ai été heureux d'entendre les explications données soit par le rapporteur de la commission, soit par le représentant du Conseil fédéral; elles contribueront de même que le message à élucider le problème et à produire l'unanimité dans la décision de notre conseil.

Je ferai cependant une observation. Sans doute on a raison d'insister sur le fait que la reconstitution financière ne peut pas être formulée par un seul article constitutionnel. Le bon sens l'indique. Il y a là un problème à résoudre par étapes; mais dans cette chaîne des divers points sur lesquels le peuple suisse sera appelé à se prononcer, il faut faire des distinctions et peut-être à cet égard M. le conseiller fédéral Motta a-t-il donné un caractère trop définitif au programme préconisé. J'estime qu'on ne doit pas aller trop vite en besogne, ni considérer comme acquises toutes les solutions du problème.

Lorsque le Conseil fédéral parle de l'extension de la taxe militaire, de l'extension du monopole de l'alcool, le terrain d'entente se trouve aisément, quoi que nous sachions que le peuple se prépare aux sacrifices nécessaires et qu'il faut découvrir de nouvelles sources de finances acceptées dans un esprit de bon accord. Mais il est certain qu'en ce qui touche le monopole du tabac, il sera impossible, notamment dans les régions que je représente et en général dans la Suisse romande, d'accepter maintenant cet élément dans le programme de la reconstitution financière. A cet égard, nous ne pouvons pas nous déclarer d'accord sur les vues du Conseil fédéral. Nous faisons donc toutes nos réserves et, avant d'aborder ce problème du monopole du tabac qui ne comporte pas une solution hâtive, il faudrait rechercher cette solution en dehors du monopole, sur le terrain douanier ou sur le terrain de la consommation et qui serait acceptable par l'ensemble du pays.

Il faut bien le dire: si importante que soit la reconstitution financière, il semble cependant que la situation n'est pas et ne sera pas aussi noire qu'on l'a dépeinte, et que nous pourrions trouver

en dehors du monopole tabac des ressources qu'on ne doit pas d'avance taxer d'inopérantes ou d'insuffisantes.

Le résultat magnifique de la perception de l'impôt de guerre et celui de l'impôt sur les bénéfices de guerre font naître dans nos esprits un vif sentiment de confiance. Nul ne s'attendait à la récolte de pareilles sommes qui témoignent de la force de vie, du patriotisme et de la richesse du pays. Nous ferons, par la suite, peut-être d'autres constatations aussi heureuses. L'après-guerre fera naître probablement pour notre pays une période de vaste essor industriel, agricole et commercial, de toute façon favorable et qui peut légitimer au moins les espérances. Si un jour, ce que nous souhaitons, cet état de prospérité se réalise, qui ne voit que le jeu naturel de l'institution fiscale dans tous ces éléments, apportera des ressources de beaucoup supérieures à celles que l'on prévoit.

Il ne faut donc pas dès maintenant fixer d'une façon en quelque sorte définitive les étapes de la reconstitution financière, mais ouvrir un oeil vigilant sur toutes ces questions-là. En un mot réserver ainsi à un avenir extrêmement prochain le soin décisif des solutions de ce grand problème. Et vous comprendrez ainsi nos réserves sur le monopole du tabac.

Aujourd'hui nous pouvons tous apporter une adhésion complète à l'article constitutionnel concernant le droit de timbre fédéral. On prévoit que cet impôt rapportera probablement 11 millions. Mais si les circonstances auxquelles je viens de faire allusion se réalisaient, nous aurons probablement une surprise heureuse analogue à celle que nous a apportée l'impôt de guerre et l'impôt sur les bénéfices de guerre et nous nous réjouissons à la pensée que peut-être il ne sera pas nécessaire de faire un appel complet à toutes les ressources auxquelles on peut songer. C'est le point sur lequel je voulais m'exprimer. L'honorable rapporteur de la commission a dit avec courtoisie qu'il admet qu'un fédéralisme intelligent peut accepter la base constitutionnelle de l'impôt sur le timbre. C'est exact et c'est même vrai du fédéralisme tout court sur qui repose notre institution nationale. Et j'ajoute par souci d'harmonie qu'un centralisme intelligent ne doit pas pousser trop loin ses tendances et que c'est justement par la notion de la mesure et de la modération que nous devons accepter l'entrée en matière et le fond de l'article constitutionnel tel qu'il nous vient du Conseil national et de notre commission.

von Arx: Die Ausführungen des Herrn Lachenal veranlassen mich, hier ebenfalls einige Bemerkungen anzubringen. In erster Linie begrüße ich die Vorlage, die uns dermalen beschäftigt, indem sie einen bedeutsamen Schritt auf dem Wege bedeutet, unsere durch den Krieg in Verwirrung gebrachten Finanzen wieder in geordnete Bahnen zurückzuführen. Ich bin denn auch mit den Anträgen, wie sie aus den Beratungen des Nationalrates hervorgegangen sind, durchaus einverstanden.

Im übrigen glaube ich, dass wir bei einigem guten Willen ohne allzu grosse Schwierigkeiten aus der gegenwärtigen Lage wieder herauskommen werden. Nach der Botschaft des Bundesrates über das Tabakmonopol haben wir voraussichtlich, um die Schäden des Krieges wieder gutzumachen, dem Bunde noch 35 Millionen Franken neue Mittel zur Verfügung zu stellen.

Wie soll das nun geschehen? Da bin ich mit Herrn Lachenal ganz einverstanden, dass wir uns nicht in allen Punkten dermalen schon festlegen sollen. Allein es dürfen doch jetzt schon gewisse Richtlinien in Aussicht genommen werden. Und da stelle ich als ersten Grundsatz auf, dass, um die Schäden des Krieges wieder gutzumachen, wir die Lasten teilen müssen. Es muss allerwenigstens die Hälfte dieser Lasten den Besitzenden zugewiesen werden, und nur die übrigbleibende Hälfte soll mit indirekten Abgaben auf die Gesamtheit des Volkes abgeladen werden.

Nun bedeutet die Vorlage, die uns beschäftigt, bereits zum grossen Teil eine Belastung der Besitzenden, und ich bin auch der Ansicht des Herrn Lachenal, dass uns diese Neuerung eine Einnahme nicht nur von 11,4 Millionen einbringen wird, sondern ganz bedeutend mehr.

Der einfachste Weg, um das Besitztum zu belasten, wäre die Einführung einer direkten Abgabe, also einer permanenten Steuer auf dem Einkommen und Vermögen, wie es von der sozialdemokratischen Partei postuliert wird. Ich glaube aber, es wäre absolut unnützlich, diesen Weg zu gehen, denn wir sehen ja, wie die ganze romanische Schweiz sich dagegen auflehnt. Wir sehen, wie auch die konservative Schweiz davon nichts wissen will. Auch in den übrigen Volkskreisen ist die Stimmung eine sehr laue. Ich habe deshalb die Ueberzeugung, dass, selbst wenn wir eine Volksmehrheit dafür gewännen, die Mehrheit der Kantone — denn es handelt sich um eine Verfassungsrevision — niemals zustimmen würde.

Auch materiell ist zu sagen, dass dermalen die Kantone und die Gemeinden mit direkten Steuern schon so belastet und der Aufgaben, die durch die Kantone und die Gemeinden in Aussicht genommen werden müssen, in Zukunft noch so viele sind, dass davon gar keine Rede sein kann, dass wir diese Einnahmequelle noch mit einem Dritten zu teilen vermögen. Ich halte deshalb alle Anstrengungen um Einführung einer direkten Bundessteuer für absolut nutzlos. Sie wird nicht kommen.

Nun aber gibt es einen andern Weg, um das Besitztum in Anspruch zu nehmen, und das wäre eine Wiederholung der Kriegssteuer. Ich habe vorhin dem Kollegen Rütty davon gesprochen, der absolut dagegen ist; er bemerkte mir, es wäre ein Wortbruch angesichts der Versprechungen, die dem Volke beim Erlass der ersten Kriegssteuer gemacht worden sind. Ich habe nicht diese Ansicht. Man täuscht das Volk nicht, wenn man ihm neuerdings die gleiche Frage vorlegt.

Im übrigen ist ja wohl zu beachten, dass vor zwei Jahren kein Mensch daran gedacht hat, dass dieser Krieg drei Jahre und darüber dauern werde und dass die Lasten dieses Krieges auf so viele Hunderte von Millionen steigen würden. Also die

Verhältnisse sind dermalen ganz andere, als sie gewesen sind zu der Zeit, da man die erste Kriegssteuer beschlossen hat.

Diese Kriegssteuer ist aber auch eine gerechte Steuer. Denn woher kommt unsere verworrene Finanzlage? In der Hauptsache von den Kosten der Mobilisation her. Und welchen Zweck hatte die Mobilisation? Unserem Lande die Schrecken des Krieges fernzuhalten. Und wer profitiert am meisten davon, wenn wir den Krieg von unsern Grenzen fernhalten? Die Besitzenden. Denken Sie darüber nach, welche Zustände in unserem Lande Platz gegriffen hätten, wenn es von einer fremden Armee überschwemmt worden wäre. Wir befinden uns ja mitten zwischen vier kriegführenden Grossstaaten. Die Folge des Einmarsches einer fremden Armee wäre gewesen oder würde noch sein, dass wir zum Kriegsschauplatz par excellence geworden wären oder noch würden. Das Endresultat eines solchen Zustandes wäre nach meiner Ueberzeugung ein allgemeiner wirtschaftlicher und finanzieller Zusammenbruch. Also ich sage, die Besitzenden haben ein eminentes Interesse daran, dass wir diese Ausgabe gemacht haben und noch machen. Wir wollen nur hoffen, wie gesagt, dass wir von einem direkten Eingreifen in den Krieg auch in Zukunft verschont bleiben möchten.

Ich bin also für eine Wiederholung dieser Kriegssteuer — ich würde auch gar nicht erschrecken, wenn man dieselbe nicht nur einmal, sondern noch zweimal erhöhe — und halte sie für absolut gut und angebracht.

Allerdings müssten einige Modifikationen vorgenommen werden. Ich habe zum Beispiel die Ansicht, dass man nach unten auch etwas weiter gehen könnte, als dies in der ersten Vorlage der Fall gewesen ist. Aber ich sage, diese Vorlage war auch nach der Richtung durchaus gerecht, dass sie eigentlich weniger das Einkommen, aber hauptsächlich die grossen Vermögen belastet hat.

Wenn Sie nun diese Kriegssteuer noch zweimal wiederholen und bedenken, dass die Stempelsteuer dem Bund netto zirka 11 bis 12 Millionen eintragen wird, dann reduziert sich die Summe von 35 Millionen, die wir noch benötigen, um einen ganz ansehnlichen Betrag. Und nun haben wir ja noch andere Ressourcen. Wir erwarten noch 3 Millionen von der Ausdehnung des Monopols auf die bisher monopolfreien gebrannten Wasser. Wir erwarten eine Erhöhung der Einnahmen des Bundes durch eine Erhöhung der Militärsteuer und wir haben dann immer noch die Entscheidung darüber, wie wir nun den Tabak belasten wollen, eine Belastung, mit der ja jedermann einverstanden ist. Es handelt sich nur um die Form: Wollen wir das Monopol oder wollen wir eine gesalzene Abgabe? Können wir das Monopol einführen, dann sind wir mit einem Schlage über alle finanziellen Schwierigkeiten hinweg. Allein ich will, um dem Wunsche des Herrn Lachenal zu folgen, mich vorläufig über das, was in Zukunft geschehen soll, dermalen nicht aussprechen.

Ich habe nur das Wort ergriffen, um Ihnen zu sagen, dass ich im grossen und ganzen die Finanzlage des Bundes trotz den vielen Hunderten von Millionen neuen Schulden nicht als verzweifelt be-

trachte, sondern dass es uns bei nur einigermaßen gutem Willen gelingen wird, ohne allzu grosse Beschwerden wieder Ordnung in dieselben zu bringen.

M. le conseiller fédéral Motta: Dans mon discours de tout à l'heure, j'ai déclaré que je laissais complètement la question financière de côté, parce que je me réservais d'y revenir plus tard. Cependant il est de mon devoir de donner tout de suite quelques explications à la suite des discours prononcés par MM. Lachenal et von Arx. Je suis tout à fait d'avis que dans l'intérêt d'un vote aussi rapide que possible du texte constitutionnel, il vaut mieux ne pas aborder le problème financier dans son ensemble. Vous me permettrez cependant d'affirmer ceci: Je suis, et le Conseil fédéral avec moi, complètement d'accord qu'il faut chercher la reconstitution des finances de la Confédération par une répartition des charges équitable, juste. Ce que j'appellerai la richesse et ce que les Allemands appellent Besitz doit contribuer à peu près de moitié. C'est une proportion rationnelle et que peut-être d'autres Etats ne pourront pas réaliser dans la même mesure. Mais je tiens à souligner que le programme du Conseil fédéral est précisément basé sur l'idée qu'environ la moitié de la dette de guerre doit être supportée par la richesse. Ma démonstration sera faite en deux mots et sur la base des chiffres. Je pars de l'idée que la dette de guerre sera d'environ 800 millions. Nous ne pouvons pas le préciser d'une manière absolue, mais on peut aujourd'hui considérer que ce chiffre est celui qui a le plus de chance de se rapprocher de la vérité. Il faudrait donc que 400 millions soient supportés par la richesse acquise. Comment le Conseil fédéral va-t-il réaliser ce point du programme? Voici. L'impôt de guerre que vous avez voté a donné un résultat inespéré. Nous avions envisagé un rendement brut de l'impôt de guerre d'environ 80 millions, y compris la part des cantons, c'est-à-dire que la part qui resterait à la Confédération devait être de 80 millions, moins 20 pour cent. Le rendement effectif à l'heure actuelle est garanti pour 120 millions. Ce qui a contribué d'une manière très sensible à ce résultat, ce sont, j'ose le dire, surtout trois cantons. En les citant au tableau d'honneur, je ne voudrais pas faire du tort aux autres, parce qu'en général j'ai constaté beaucoup de bonne volonté, beaucoup de patriotisme et aussi, ce qui a facilité le patriotisme, beaucoup de bien-être. Le canton de Zurich donnera 27 millions. C'est un résultat hautement réjouissant et qui désavoue tous ceux qui s'étaient élevés avec trop de méfiance contre ce canton. Le canton de Genève dépasse les 14 millions et le canton de Bâle les 16 millions. Ces résultats extrêmement réjouissants ont fait que le résultat total sera d'environ 120 millions et que même ce chiffre sera peut-être légèrement dépassé. La part revenant à la Confédération sera d'environ 95 millions. Le Conseil fédéral envisage, je l'ai expliqué, un deuxième impôt de guerre. Je ne veux pas aujourd'hui dire les raisons qui militent en faveur de cette idée. Dans tous les cas, je m'insurge

d'ores et déjà contre l'idée qu'il y ait manque de parole vis-à-vis du peuple. La promesse faite la première fois l'a été dans des conditions essentiellement différentes des conditions de l'heure actuelle. Et puisque on fera acte de franchise politique et de correction démocratique en demandant au peuple encore son consentement, en lui demandant en quelque sorte de revenir sur la pensée qu'il avait lui-même placée à la base du premier impôt de guerre, on ne pourra guère parler d'actes de déloyauté. Si le résultat du deuxième impôt de guerre était le même que le premier, ce serait pour la Confédération un nouvel appoint de 95 millions.

L'impôt sur les bénéfices de guerre donnera également des résultats considérables supérieurs à ce qu'on avait escompté. Nous avons escompté au début des premières études un rendement d'environ 20 millions, au maximum 25 millions. Nous ne pouvions pas espérer davantage à ce moment-là, parce que les données statistiques tout à fait brutes que nous possédions ne nous permettaient guère des calculs supérieurs. Nous procédons à l'heure actuelle à la taxation des bénéfices de 1915 et je puis vous donner la réjouissante nouvelle que le résultat de l'impôt sur les bénéfices de guerre réalisés en 1915 se rapprochera des 25 millions. Les bénéfices de 1916 permettent d'espérer un résultat à peu près égal. Il faut en déduire le 10 pour cent qui appartient aux cantons. Restent encore les bénéfices de 1917. Même un calcul très prudent permet aujourd'hui d'affirmer que le rendement net de cet impôt revenant à la Confédération sera certainement de 40 millions. Cela fait, Messieurs, 230 millions à la Confédération par des impôts directs sur la fortune et sur le revenu. Nous envisageons en outre une réforme dans le sens d'une augmentation de la taxe militaire qui soit appelée à nous donner environ 2 millions de rendement supplémentaire, c'est-à-dire au-dessus du rendement actuel. Ce supplément de 2 millions correspondrait à la somme annuelle nécessaire pour faire le service des intérêts et des amortissements d'un capital de 33 millions, en comptant le service des intérêts et l'amortissement sur la base d'une annuité de 6 pour cent. Nous avons frappé le capital en formation par le moyen des taxes d'exportation qui sont éminemment des impôts sur la richesse en formation. Je ne crois pas me tromper en admettant que le rendement de ces taxes pour les années 1915, 1916 et 1917 finira par atteindre un chiffre d'environ 30 millions.

L'impôt que vous allez voter tout à l'heure, ou la revision constitutionnelle qui permettra de l'établir, se caractérise d'une manière éminente et particulière comme un impôt sur le capital prélevé, il est vrai, non pas dans la forme directe, mais dans la forme indirecte. Je ne dois faire qu'une exception. Je ne considère pas qu'on puisse donner cette caractéristique à la partie du droit de timbre qui frappe les documents en usage dans les transports. Par contre, il est absolument indiscutable que le droit de timbre sur les lettres de change, sur les obligations et les actions est un impôt prélevé d'une manière indirecte sur la richesse. Et alors j'envisage que la somme que procurera le droit de timbre pour la partie de cette somme qui est à considérer comme un impôt sur

la richesse sera suffisant à faire le service des intérêts et amortissements d'une somme d'au moins 150 millions.

Si vous additionnez tous ces chiffres que je viens de vous livrer: 95 millions pour le premier impôt de guerre; 95 millions, deuxième impôt de guerre; 40 millions, impôt sur les bénéfices de guerre; 33 millions, taxe militaire; 30 millions, taxe d'exportation; 150 millions, droit de timbre, vous arrivez à constater que l'effort fiscal qui aura été fait par la Confédération pour frapper les richesses acquises atteint en chiffre rond 440 millions, c'est-à-dire une somme supérieure à la moitié de la dette de guerre présumée. Et voilà pourquoi les accusations que l'on a portées dans une presse, qui obéit peut-être plus à des raisons de parti qu'à l'impartialité, contre le Conseil fédéral dans le sens qu'il aurait établi un programme financier réactionnaire, faisant retomber toutes les charges de guerre sur les classes déshéritées, sont une violation flagrante de la vérité.

M. Ruffy: Les quelques paroles que M. von Arx a prononcées tout à l'heure au sujet de mon intervention m'engagent à vous présenter quelques brèves remarques de détail.

Je désire d'abord m'associer complètement aux observations présentées par M. Lachenal qui expriment l'opinion, sinon de l'unanimité, du moins la grande majorité du canton que nous avons l'honneur de représenter ici. Ce n'est pas, Messieurs, que les observations ou plutôt les avertissements donnés par notre collègue M. Lachenal, en ce qui concerne la conception qu'on peut avoir sur les ressources nécessaires à la Confédération, nous entraîne le moins du monde à refuser à celle-ci les ressources dont elle a et aura besoin pour faire face aux terribles éventualités dont nous menace la guerre mondiale. Mais, Messieurs, le principal reproche qu'on peut faire aux conceptions financières du Conseil fédéral, c'est d'être au moins prématurées. Il me semble que le temps n'est pas encore venu où nous devons et où nous pouvons, d'une façon quasi définitive, assurer les ressources nécessaires aux charges qui incomberont à la Confédération du fait de la guerre. Le crédit de notre pays s'est révélé excellent. Il n'y a par conséquent aucune urgence à ce que toutes les charges qui pèseront sur nous par suite des dépenses considérables qui ont été faites jusqu'ici soient immédiatement établies ou prévues. J'aurais désiré que le Conseil fédéral ne se lançât pas dès le début dans un programme financier aussi complet que celui qu'il nous esquisse, alors qu'il ne sait pas lui-même et que personne ne peut savoir jusqu'où nous conduiront les événements et à quelle somme s'élèveront nos charges totales. C'est là, Messieurs, que je trouve la justification de mes objections à une réédition de l'impôt de guerre. Je ne veux pas traiter ici cette question, elle se discutera en temps utile, mais si j'ai manifesté soit dans des conversations particulières, soit même publiquement la répugnance que j'éprouve à voir se présenter de nouveau la demande de renouvellement de

l'impôt de guerre, c'est que j'ai le sentiment que ce changement — je veux rester dans des termes modérés — ce changement complet d'opinion des Chambres fédérales qui, après avoir déclaré dans un texte formel que l'impôt de guerre ne serait pas renouvelé, seront sollicitées de nouveau de le décréter de nouveau, sera très mal accueilli. La répugnance que j'éprouve à voir poser dès maintenant d'une façon absolue la question de la répétition de l'impôt de guerre est partagée par un très grand nombre de citoyens et j'aurais voulu et je voudrais encore que le Conseil fédéral examinât s'il sera bien nécessaire d'apporter au contingent total des ressources que nous devons nous procurer ce nouvel appel absolument contraire à un texte constitutionnel formel. Je ne veux pas le moins du monde qu'on dépasse ma pensée, je ne veux pas dire que ce serait un acte de déloyauté de frapper à nouveau notre population d'un impôt de guerre, mais il y aurait malgré les conditions différentes dans lesquelles se trouve notre pays une surprise particulièrement désagréable, devant laquelle il est bien indiqué cependant que nous fassions quelques réserves et qui nous a obligés à examiner très sérieusement si les nouveaux impôts qu'on nous propose sont absolument commandés par les circonstances en face d'une situation encore aussi mal définie que celle de notre pays. J'ai le sentiment que le problème financier pouvait être étudié dans son ensemble un peu plus tard et qu'une fois qu'on aurait trouvé des solutions immédiates permettant de faire face aux nécessités immédiates, nous pourrions réserver toutes les autres questions, celle de la répétition de l'impôt de guerre, comme celle du monopole du tabac pour plus tard. On fait appel très aisément actuellement à la voie constitutionnelle, on est obligé d'y faire appel dans la loi que nous discutons et qui a été le prétexte de la discussion incidente actuelle, je veux parler de la loi sur le timbre; on fait très facilement appel au vote du peuple et je ne puis m'empêcher de remarquer en passant que les arguments qu'on avait donnés naguère pour ne pas soumettre au peuple la question de l'élection du Conseil national par le système de la proportionnelle n'ont pas pesé bien lourd lorsqu'il s'agit de soumettre au peuple l'adoption de nouveaux impôts et de lui demander de nouveaux sacrifices. Je dis cela en passant pour montrer que suivant les points de vue, les opinions se différencient assez complètement. Ce que j'ai voulu dire et ce que je crois qu'il est important qu'on dise, c'est que nous ne pouvons pas et nous ne devons pas nous engager d'une façon absolue dans le programme financier qu'a esquissé tout à l'heure avec infiniment de talent M. le conseiller fédéral Motta, avant d'être au clair aussi complètement que possible sur la situation financière réelle, alors que beaucoup d'entre nous, comme l'a déjà dit M. Lachenal, ont le sentiment que nos ressources financières s'amélioreront rapidement et pourront permettre peut-être de ne pas demander à notre peuple certains sacrifices qui apparaissent dans la situation troublée actuelle comme plus nécessaires qu'ils ne seront dans la réalité des faits.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Gestatten Sie mir nur als Referent der Kommission eine ganz kurze Bemerkung. Ich habe mich mit Absicht enthalten, die allgemeinen Fragen, die hier, was ich gerne zugebe, nicht allzuferne liegen, eingehender zu erörtern; aber gegenüber einigen Ausführungen in der Diskussion über das Eintreten möchte ich doch meinerseits auch ein Wort sagen. Zunächst möchte ich der Auffassung weiterer Volkskreise Ausdruck geben, dass nach dortiger Ansicht die Bundesbehörden nicht zu früh kommen und nicht überstürzen, wenn sie sich jetzt nicht nur mit Worten, sondern auch mit Taten an die Reform unserer Bundesfinanzen machen. Was man heute tut, ist morgen getan, und was der morgige Tag bringt, wissen wir nicht. Ich halte auch dafür, dass auf verschiedenen Seiten unseres Rates die Auffassung besteht, dass allgemeine Erörterungen über unser Finanzprogramm der Verwirklichung dieses Finanzprogrammes vielleicht doch nicht allzu förderlich sind, um so mehr, als sie der Natur der Sache nach eigentlich doch nicht viel Neues zu bringen vermögen.

Ich halte auch dafür, da ich im übrigen auch der Auffassung bin, dass man Schritt für Schritt vorgehen solle, dass man nun den Schritt zum eidgenössischen Stempel nicht erschweren soll durch weit ausgesponnene Erörterungen über andere Punkte des Finanzprogrammes, und endlich bitte ich, insbesondere die Ueberlegung nicht aus den Augen zu verlieren, dass auf dem Gebiete des Steuerwesens, die Relativität eine ungeheuer grosse Rolle spielt. Es ist da gesprochen worden, man müsse die Steuer teilen zwischen dem Besitz und dem allgemeinen Wirtschaftsleben, oder dem Besitz und dem Einkommen; die eine Hälfte solle da hinüber, die andere dort hinüber. Auch mit diesen Unterscheidungen kommen wir nicht sehr weit. Wer kann bestimmen, wer abschliessend eine Steuer zahlt? Die Steuer wird rechts auferlegt, nach links überwältigt; sie wird auf die linke Seite gelegt und nach rechts gewälzt. Die Steuer wird oben bezogen; man lässt sie nach unten fallen. Die Steuer wird unten erhoben; man schiebt sie nach oben. Die Ueberwälzung geschieht immer nach dem Masse der wirtschaftlichen Kraft der Einzelnen, bezw. der Kreise, die zur Steuer herangezogen werden.

Also ist hier in dieser Verteilung, von der man gesprochen hat, eine wesentliche Abklärung doch wohl kaum zu gewärtigen. Im übrigen freut es die Kommission, dass die Vorlage, wie sie heute zur Behandlung steht, in der Einzelberatung aller Voraussicht nach eine grosse Opposition nicht finden wird, sondern die Billigung des Rates erwarten darf.

Wettstein: Ich hatte nicht die Absicht, in dieser Frage das Wort zu verlangen. Aber es sind in der Debatte einige Bemerkungen gefallen, die bei denen, die sich mit dem Problem etwas näher befasst haben, ein gewisses Echo finden müssen.

Zunächst will ich Ihnen von vorneherein erklären, dass auch ich nicht beabsichtige, das ganze Finanzproblem hier aufzurollen. Aber die Bemerkung muss ich mir doch gestatten, dass ich es gern gesehen hätte, wenn man die Frage der Reformierung unserer Bundesfinanzen etwas tiefer gefasst hätte. Wir sind uns seit

Jahrzehnten gewöhnt, immer nur für die Tagesbedürfnisse zu sorgen, und wir haben darüber ein Gestrüpp von Finanzorganisationen wachsen lassen, durch das wir kaum mehr hindurch sehen. Die Verhältnisse der Bundesfinanzen — ich meine ihre Fundamentierung in sich selbst und ihr Verhältnis zu den kantonalen Finanzen — sind so ausserordentlich verworren, dass man wohl einen Lehrstuhl errichten müsste, wenn man darüber auch nur einigermaßen Klarheit verbreiten wollte.

Nun leben wir in einer bitteren Zeit der Not. Es wäre doch angebracht gewesen, dass wir uns einmal von Grund aus Rechenschaft gegeben hätten, wie es mit dieser Finanzorganisation steht. Wir wissen ja alle, wie wir gelebt haben, von der Hand in den Mund, in der Hauptsache von den Zöllen; ging es einmal schlecht, so haben wir uns wohl damit getröstet: es kommt schon wieder besser. Wir haben gewusst, dass die Kantone auch nicht gut dran sind und haben die Ungleichheiten in den kantonalen Belastungen wohl gekannt. Es war uns also wohl bewusst, dass, sobald wir für den Bund einmal dauernde Einnahmen schaffen müssen, wir bei den Kantonen auf die grössten Schwierigkeiten stossen müssten. Das alles hätte uns doch veranlassen sollen, uns einmal die Frage vorzulegen: könnten wir in dieses wildgewachsene Gestrüpp nicht einmal gründlich Ordnung bringen?

Das Problem ist nicht aufgenommen worden und ich habe aus der Diskussion in der Presse und in den Räten die wenig tröstliche Gewissheit, dass wir auch in den nächsten Jahren und vielleicht Jahrzehnten nicht dazu kommen, dass wir uns vielmehr auch weiter damit begnügen werden, für die Bedürfnisse des Heute und des Morgen und vielleicht noch des Uebermorgen zu sorgen, und dass man davor zurückscheut, selbst unter dem ausserordentlichen Druck der Zeit einmal von Grund aus Ordnung zu schaffen.

Einmal freilich wird das Problem des Finanzausgleiches mit den Kantonen, der ja nur ein Teil des Finanzproblems ist, zur Lösung kommen müssen. Aber ich begreife, dass unser Finanzminister ein gewisses Grauen empfindet, wenn er daran denkt. Wir wollen also heute nicht davon reden.

Aber Sie gestatten mir doch eine Bemerkung gegenüber der Auffassung der Herren Lachenal und Rutty. Ich habe diese Auffassung schon wiederholt vernommen: wir haben schon angenehme Ueberraschungen erlebt, und wir haben infolgedessen ein solches Vertrauen zu der Kraft, dem Kredit und Reichtum unseres Landes, dass wir getrost abwarten dürfen, bis wir sehen, wieviel wir eigentlich schuldig sind. Das ist doch eine Auffassung, bei der ich die Solidität, Nüchternheit und Klarheit unserer welschen Eidgenossen nicht ganz wiedererkenne. Wenn einer anfängt, Schulden zu machen, er hat aber einen ausgezeichneten Kredit, sagt er da wirklich: Ich will nun sehen, wie weit bei mir eigentlich das Schuldenmachen geht? Ich will ruhig zusehen, ob die Krise, durch die ich hindurchgehe, gut oder schlecht endet, ich tue gar nichts; ich Sorge nicht einmal für neue Einnahmen. Das ist doch keine solide Auffassung, und ich beglückwünsche unsern Finanzminister, dass er sich dieser Auffassung nicht anschliesst.

Wenn man vor sich eine zahlenmässige Schuld von 625 Millionen Fr. für ein Land von 3,7 Millionen Einwohnern hat und weiss, dass das gewöhnliche Budget des Landes schon mit einem Defizit von

mindestens 20, 25, vielleicht 30 Millionen Fr. für die nächsten Jahre rechnen muss, dann wartet man nicht ab, bis man endlich den Strich unter das Konto Mobilisationsschuld setzen kann und weiss, wieviel hundert Millionen wir überhaupt schuldig sind, sondern man fängt beizeiten an, sich von dieser Last zu befreien.

Deshalb dürfen wir uns auch nicht damit begnügen, ein paar Millionen Einnahmen zu schaffen, wir müssen noch einige Reserven für die Zukunft schaffen. Was der Bundesrat vorschlägt, ist eigentlich nur das, was unser Finanzminister haben muss, wenn er mit Vertrauen in die nächsten Jahre hineingehen will.

Ich möchte noch auf einen besondern Punkt aufmerksam machen. Ich stimme im grossen und ganzen Herrn von Arx durchaus zu, wenn er sagt, dass der Grossbesitz sich auf höhere Lasten gefasst machen muss, wobei ja die Frage der Abwälzung in der Tat labil ist und nicht ohne weiteres beantwortet werden kann. Aber wir haben immerhin die Sicherheit, dass gewisse Steuern in erster Linie vom Kapital getragen werden.

Dennoch möchte ich nicht ohne weiteres sagen, eine nochmalige oder gar zweimalige Wiederholung der Kriegssteuer sei das, was in diesem Falle am nächsten liegt. Nicht wegen des angeblichen Versprechens, die Kriegssteuer nur einmal zu erheben; ein solches Versprechen hat man nicht gegeben; man hat nur gesagt: mit dem Eingang der Kriegssteuer fällt der Artikel dahin. Damit ist nicht gesagt, dass man das Volk nicht noch einmal anfragen könne. Nur wollen wir uns darüber klar sein: man fragt in Wirklichkeit die Mehrheit des Volkes an, ob eine Minderheit zahlen soll. Ich komme aber vor allem nicht so leicht darüber hinweg, dass diese Kriegskapital- und Einkommensteuer eine Improvisation war. Niemand weiss das besser als der Vorsteher des Finanzdepartements. Man hat gut gearbeitet, z. B. im Kanton Zürich (ich danke Herrn Bundesrat Motta für die Anerkennung, die er dem Kanton Zürich gespendet hat), aber eigentlich hat man dabei eine Einschätzung ad hoc konstruiert. Die unangenehmen Nachwirkungen wird nicht der Bund, sondern werden wir im Kanton Zürich zu spüren bekommen. Sie werden nicht zum Lieblichsten gehören, was wir auf dem politischen Boden schon geerntet haben.

Aber diese Kriegssteuer fusst ja nicht auf einem festen Taxationssystem, nicht auf einer durchgreifenden Ordnung der Einschätzungsorgane, sondern man hat diese Taxation zum vorübergehenden Zwecke der Einforderung der Kriegssteuer improvisiert. Eine Wiederholung wird alle Ungerechtigkeiten, alle Lücken und Mängel der Taxation doppelt empfindlich machen, und gar eine dreimalige Durchführung würden die Leute nicht mehr ertragen.

Ich denke aber an eine andere Benutzung der Leistungsfähigkeit des Besitzes, auf die ich den Herrn Finanzvorsteher aufmerksam machen möchte: die Militärflichtersatzsteuer ist an sein Departement übergegangen; ich habe mich darüber gefreut, weil damit die Sache endlich in sachverständige Hände kam und nicht mehr militärisch, sondern steuer-technisch behandelt wird. Herr Motta hat uns früher schon erklärt: wir wollen diese Militärflichtersatzsteuer reformieren. Ich darf daraus schliessen, dass auch er das gegenwärtige Gesetz für nichts weniger

als ideal hält. Ich halte es für ein schlechtes Gesetz. Das rede ich aus meiner Erfahrung als Militärdirektor.

Wollen wir nun nicht die Gelegenheit benutzen, um einen Gedanken auszuführen, der schon wiederholt erwähnt worden, der aber merkwürdigerweise im letzten Jahre ganz in den Hintergrund getreten ist, nämlich die Umwandlung dieser Militärflichtersatzsteuer, die steuertechnisch schlecht und häufig ungerecht ist, in eine allgemeine Wehrsteuer?

Gewiss ist auch sie eine direkte Steuer, aber nicht eine Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen im allgemeinen Sinne des Wortes. Diese Wehrsteuer könnte uns über alle Ungerechtigkeiten des Militärflichtersatzes hinwegbringen und einen gewissen Ersatz für die Wiederholung der doch recht mechanisch, ich möchte fast sagen, brutal wirkenden Kriegssteuer bieten. Eine Wehrsteuer, die auf dem Grundsatz beruht: in der Schweiz hat jeder an die Ausgaben für die Armee beizutragen; von dieser Auflage wird nur der befreit, der wirklich Dienst tut, und wer militärflichtig wäre, aber nicht wirklich Dienst tut, zahlt einen Zuschlag — eine solche allgemeine Wehrsteuer würde im Lande als durchaus zweckmässig und innerlich berechtigt empfunden. Ich wünsche, dass der Herr Vorsteher des Finanzdepartements sich sorgfältig überlege, ob nicht ein solcher Ersatz der Militärflichtersatzsteuer durch eine allgemeine Wehrsteuer stattfinden könnte. Wir könnten damit denen, die die Belastung des Kapitals für richtig halten, Rechnung tragen, wie auch den andern, die sagen, es müsse dafür gesorgt werden, dass die Kantone nicht in ihrem ganzen Finanzgebaren gestört werden.

Die Militärflichtersatzsteuer hat die Kantone noch nie gestört. Im Gegenteil, sie bekommen ja einen schönen Anteil davon. Und eine Ausgestaltung dieser Militärflichtersatzsteuer zur Wehrsteuer lässt sich sehr wohl in einer Form machen, die die Kantone in keiner Weise in ihren Steuerverhältnissen inkommodiert. Deshalb möchte ich dringend bitten, bei der Reform der Militärflichtersatzsteuer den Gedanken der allgemeinen Wehrsteuer nicht aus den Augen zu lassen.

Im übrigen stimme ich den Anträgen der Kommission bei.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

Titel und Ingress. — *Titre et préambule.*

Angenommen. — *(Adoptés.)*

I.

Art. 41 bis, Alinea 1.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Sie erinnern sich beispielsweise aus den Debatten über den Wasserkraftartikel und über den Artikel betreffend

den Verwaltungsgerichtshof, wie solche Verfassungsnovellen über die Zuteilung neuer Befugnisse an den Bund einen sehr starken redaktionellen Einschlag haben, und da nun diese Redaktionen beim Bundesrate und bei den Kommissionen wie im Nationalrate verschiedene Wandlungen erfahren haben, ist es, um die sichere Grundlage für die Vorbereitung des Gesetzes zu gewinnen, doch wohl am Platze, wenn auch seitens der Kommission über diese Redaktionen Ihnen Bericht erstattet wird.

Die Vorlage des Bundesrates will grundsätzlich das ganze Gebiet der Verkehrssteuern dem Bunde zuwenden. Der Mangel an dem Wort «Verkehrssteuern» synonymen Ausdrücken in französischer und italienischer Sprache bestimmte ihn, der Not gehorchend, als Stichworte für die Bundesbefugnis die Ausdrücke «Stempelabgaben von Geschäftsurkunden» zu wählen, die an den *droits de timbre* und *diritti di bollo* völlig adäquate Ausdrücke finden, beziehungsweise mit *documents d'affaires* sich leidlich übersetzen lassen.

Die Kommissionen der Räte billigten ihrerseits die Wahl des Ausdruckes Stempelabgaben, der jedem etwas geschäftskundigen Bürger geläufig ist. Dagegen nahmen sie, und gestern auch der Nationalrat, Anstoss am Ausdrucke «Geschäftsurkunden» «*documents d'affaires*», da er ihnen in allen drei Landessprachen dem Sprachgebrauche nach der für eine Kompetenzbegrenzung unentbehrlichen Präzision zu entbehren schien und das Wort Urkunde, *document*, völlig genügt. Die zur Verdeutlichung beigefügten Worte: «wie Wertpapiere, Wechsel, Prämienquittungen und Frachtdokumente» unterstanden darum der Kritik, weil eine beispielsweise Anführung zum Verfassungscharakter der Vorlage wenig passte und auch mit der notwendigerweise gebotenen Aufzählung der Ausnahmen redaktionell nicht gut korrespondierte. So war man in den Kommissionen dazu gekommen, sich in der Sache dahin zu einigen, das Gebiet der Bundesbefugnis für den Urkundenstempel durch das Stichwort «des obligationenrechtlichen Verkehrs» zu umschreiben, wobei unter Obligationenrecht, konform der unangefochtenen Auslegung von Art. 64 der Bundesverfassung, alle auf den Handel und den Mobilienverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse verstanden sein sollten, nicht etwa nur die im Bundesgesetz vom 30. November 1911 über das Obligationenrecht behandelten Materien. Da aber der Umfang der Stempelsteuergesetzgebung auf Grund der vorhandenen Vorarbeiten und der ungeteilten Zustimmung, die diesen zuteil geworden, für einmal als festgelegt angesehen werden darf, so wollten die Kommissionen die Gelegenheit sich nicht entgehen lassen, und der Nationalrat ist ihnen grundsätzlich gefolgt, der Verfassungsvorlage möglichst einen prägnanten Inhalt zu verleihen, weshalb sie die Fassung der Enumerationsmethode statt der in der bundesrätlichen Vorlage exemplikativ enthaltenen Arten von Urkunden wählten, unter Anfügung der Generalklausel im Rahmen der vorerwähnten Beschränkung auf den verfassungsrechtlichen Verkehr als Grundlage allfällig späterer Erweiterung der eidgenössischen Stempelgesetzgebung. Das Ganze vielleicht nicht sehr methodisch, aber aus der Entwicklung herausgewachsen und in Verbindung mit dem übrigen Text die Grenzen der Bundesbefugnis gegen die Kantone in zuverlässiger Weise zeichnend.

Die Generalklausel der Urkunden « des obligationenrechtlichen Verkehrs » hat aber dem Nationalrat nicht beliebt, da er darin die Möglichkeit erblickte, dass der Gesetzgeber in der Folge sich der Miet- und Dienstverträge, aller Quittungen und ähnlicher Urkunden des täglichen Lebens bemächtigte, um sie dem Stempel tributär zu machen, eine Möglichkeit, die nach der Ansicht der Kommissionen aber nicht in drohender Nähe stand. Dafür beliebte als Generalklausel die « Urkunden des Handelsverkehrs », opérations commerciales, operazioni commerciale, worunter nicht der Verkehr der Kaufleute verstanden sein soll, für die ja ein materielles Standesrecht nicht besteht; also keine subjektive Umschreibung, sondern der Verkehr im Gebiet des Handels, demnach eine objektive Umschreibung, wobei dann « Verkehr » = « opération » zu verstehen wäre. Wenn die Synonymität der Ausdrücke in allen drei Sprachen wohl bestehen dürfte, ist die sachliche Umschreibung nicht über allen Zweifel erhaben. Gewiss bedeutet sie eine etwelche Einschränkung gegenüber « dem obligationenrechtlichen Verkehr. » Andererseits ist eben der Ausdruck Handelsverkehr weiter als das Wort Handel, das zunächst nur Warenumsatz bedeutet und erfasst wohl allgemein und jedenfalls die im wirtschaftlichen Leben mit seiner ganzen Mannigfaltigkeit sich einstellenden Rechtsgeschäfte im Rahmen gewerbmässiger, unmittelbar oder mittelbar auf Erwerb gerichteter Tätigkeit. Die Fülle des Lebens in Handel und Wandel lässt sich nicht in den engen Raum einer Verfassungsbestimmung über die Bundeszuständigkeit einspannen. Wie in hundert andern Dingen muss dem Masshalten und der Einsicht des Gesetzgebers die Ordnung im einzelnen überlassen bleiben, und wir wollen uns auch unsererseits mit der Wahl der Formulierung, die der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission getroffen hat, bescheiden.

Auch die Fassung des Nationalrates fällt in den Vordergrund im Sinne der Aufzählung, die Stempelsteuern auf Wertpapieren, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Quittungen für Versicherungsprämien und auf Frachturkunden. Wenn das ohne eine Durcharbeitung des Stempelsteuerprogrammes durch die Räte als statthaft erscheint, so ist solches in dessen sorgfältiger Vorbereitung durch den Bundesrat, durch die Haltung der nächstbeteiligten Kreise und die öffentliche Meinung, die der Vorlage freundlich gegenüberstehen, begründet, und um so wünschbarer, als der vom Bundesrat mit nur allzu guten Gründen vertretene Schnellzugsfahrplan für den eidgenössischen Stempel eine ganz eingehende Prüfung der Materie wenigstens dem Ständerate für seine Beratung vorenthalten hätte. Es ist darum zulässig, sich in bezug auf jenes Programm darauf zu beschränken, zu prüfen, ob die gewählten Stichworte gemeinverständlich und eindeutig sind. Und das ist in der Tat so. Ueber die Begriffe des Wertpapiers, des Wechsels und der wechselähnlichen Papiere geben uns Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch, über Quittungen für Versicherungsprämien das Obligationenrecht und das Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag, und über Frachturkunden das Obligationenrecht, das Transportreglement der schweizerischen Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmungen und das internationale Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr authentischen und autorita-

tiven Aufschluss. Ueberdies gestatten uns die eingehenden Ausführungen des fünften Abschnittes der bundesrätlichen Botschaft vom 11. Dezember 1916 und der beigelegte Entwurf des Ausführungsgesetzes reichlich Handhaben, um jene erwähnten Legalbegriffe auch vom steuertechnischen Standpunkte aus zu deuten.

Die ausdrückliche Ausscheidung der Urkunden des Immobilienverkehrs und des Grundpfandverkehrs geschah, weil unbestritten, namentlich auch im Hinblick auf die kantonale Organisation des Immobilienkredites, der Liegenschaftenverkehr als kantonale Domäne angesehen wird; hiezu wird auch die Grundpfandurkunde für Partialobligationen gehören, um eine im Nationalrat aufgeworfene Kontroverse zu erledigen. Umgekehrt wurde die Anführung von Stempelabgaben auf den Erbgang als überflüssig ausgeschaltet. Erbgang ist nur Erbrecht, in keinem Falle aber Handelsverkehr. Diese Ausschaltung erwies sich um so rätlicher, als angesichts des verschiedenen Gewandes, in dem sich in den Kantonen die Steuern auf Erbgang präsentieren, « Stempelabgaben auf Urkunden des Erbganges » zu mannigfachen Zweifeln Anlass gegeben hätten. Die bezügliche bundesrätliche Fassung erfasst durch die Form der einschlägigen Neuerhebung vielleicht die *droits de mutation*, die unter dem Einfluss der französischen Doktrin eingeführt worden sind, traf aber kaum die Erbschaftssteuer, die in vielen Kantonen sich als die eigentliche und einzige direkte wirkliche Steuer auf Vermögen darstellt. Angesichts dieses ungleichen Verhältnisses der Kantone zu diesen Steuern zog man eine Fassung vor, die auch von der Negation der Bundeszuständigkeit in dieser Sache überhaupt nicht sprechen musste. Das war dank des gewählten neuen Textes in der Tat der Fall. Wir dürfen mit aller Beruhigung den Passus über die Unzuständigkeit des Bundes im Gebiete des Erbganges ausschalten.

Angenommen. — (Adopté.)

Alinea 2 und 4.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Bekanntlich ist bundesstaatsrechtliche Norm, dass blosser Verfassungsnormen, die die notwendige Ausführung durch die Bundesgesetzgebung noch nicht erfahren haben, die kantonale Befugnis im allgemeinen nicht alterieren. Doch ist dieses Verhältnis stark durch Natur und Inhalt der in Frage stehenden Norm beeinflusst. Beim Stempel handelt es sich nun nicht um eine in sich abgeschlossene Sache, vielmehr ist der Stempel in den Kantonen ein überaus buntscheckiges Ding, das die eifrigen und immer hungrigen *fisci* in alle möglichen Ritzen und Fugen des wirtschaftlichen Lebens hineingetrieben haben. Andererseits ist der Stempel für das Wirtschaftsleben vielfach eine Plackerei, und der Verkehr hat den legitimen Anspruch, dass der Fiskus ihm das Geld in nicht unnötig unliebenswürdiger Form und ohne Schikanen abnehme. Darum besteht auch allseits Uebereinstimmung darüber, dass eine Urkunde höchstens einem, einem

kantonalen oder einem eidgenössischen Stempel unterworfen werden darf. Aus diesen Ueberlegungen heraus wurde als angebracht erachtet, dass nicht nur das letztere in der Verfassung ausdrücklich gesagt, sondern dass auch gleichzeitig bestimmt werde, dass die Bundesgesetzgebung im verfassungsgemässen Rahmen die Stempelsteuer umfassend, also nicht bloss positiv, sondern auch negativ ordnet, so dass in die Zuständigkeit des Bundes auch fällt, gewisse Urkunden als von jedem Stempel frei zu erklären und damit störende Eingriffe in die nicht nur von fiskalischen, sondern stets auch von wirtschaftlichen Erwägungen zu leitende eidgenössische Stempelsteuerepolitik fernzuhalten. Das vornehmste Beispiel hiefür ist der Check, der als das wesentlichste Instrument der Ersparung des Bargeldverkehrs und der Verbesserung der Zahlungssitten in der ganzen Schweiz soll steuerfrei erklärt werden können, wie er das ja erfreulicherweise in der Form des Postchecks bereits ist.

Weniger einfach als bei dem eben angeführten Beispiel des Checks liegt die Sache da, wo eine wirtschaftliche oder rechtsgeschäftliche Massnahme eine Mehrzahl von Rechtsgeschäften in sich schliesst, von denen jedes oder von denen doch mehr als eines in einer Urkunde festgelegt wird. So bestehen für Versicherungsverträge im Sinne des Versicherungsvertragsgesetzes von 1908, von den Antragspapieren ganz abgesehen, eine Police und daneben Quittungen für die Prämien. So enthält die Bankobligation einen Mantel, einen Talon und Coupons. Es besteht nun auf seiten der Kommission die Meinung, dass die in Abs. 2 niedergelegte Befugnis des Bundes, die Abgabefreiheit für Urkunden zu bestimmen, sich auf alle wirtschaftlichen Massnahmen erstreckt, deren rechtsgeschäftlicher, einmaliger oder wiederholter, so oder anders gearteter Ausdruck in jeder Art oder auch nur in einem Teil derselben durch die einzeln oder generell in Abs. 1 aufgeführten Urkunden bekundet werde. Der Bund soll also befugt sein, in Vollziehung der Verfassung zu bestimmen, dass kein Teil der in Frage stehenden wirtschaftlichen Massnahmen mit kantonalen Stempeln belastet werde, sei es, dass er selbst nur dem Ganzen oder nur einem Teil oder überhaupt nicht einen eidgenössischen Stempel auferlege. So soll, um bei den zwei oben erwähnten Beispielen zu bleiben, die Versicherungspolice, da die Quittungen für deren Prämien einen Stempel zu zahlen haben, nicht mit einem kantonalen Stempel belastet werden dürfen, ebenso nicht die Coupons der Wertpapiere, da diese selbst den eidgenössischen Stempel tragen werden. Der Gesetzgeber wird dann auch zu prüfen haben, inwieweit bei den Partialen mit Grundpfand die wirtschaftliche Einheit oder die zweigeteilte Beurkundungsweise die Anwendung dieser Norm heischt. Diese Ordnung speziell in Hinsicht auf die sich in mehrere Rechtsvorgänge gliedernden Rechtsverhältnisse ist durch den Anspruch von Handel und Wandel auf Zweckmässigkeit und Einfachheit der Massnahmen des öffentlichen Rechts begründet, denn die Konkurrenz föderaler und kantonalen Fiskalbetätigung in bezug auf einen und denselben Rechtsverkehr wäre eine Quelle der Verwirrung und Verärgerung, wovon sich der Gesetzgeber nur fern-

halten kann. Gerne hätte die Kommission den Ausdruck Registrierungsgebühren ausgemerzt, da manche Kantone solche Gebühren kennen, die keinen fiskalischen Charakter an sich tragen, sondern Entgelt für amtlichen Mühewalt sind, wie z. B. die Gebühren für Prüfung von Mobilversicherungs-policen u. a. Abs. 2 bezieht sich nach der Meinung der Kommission nicht auf solche Vergütungen, sondern nur auf solche Gebühren, richtiger *droits de timbre*, die fiskalischen Charakter haben und für die mehr nur aus Ueberlegungen praktischer Anwendung die Form der Registrierung derjenigen des Stempels vorgezogen wurde.

Und nun noch eine Bemerkung zu Abs. 4, welcher nach dem Vorschlage Ihrer Kommission die einzige Abänderung enthält gegenüber den Beschlüssen des Nationalrates. Wie soeben ausgeführt worden ist, wird die Vollziehung von Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 die Aufstellung positiver Bestimmungen über die Veranlagung und die Erhebung des Stempels, daneben aber auch die Aufstellung negativer, d. h. solcher Bestimmungen nötig machen, durch die bestimmte Urkunden als dem kantonalen Stempel entzogen erklärt werden. Dieser Komplex von Vorschriften über die Abgabefreiheit ist aber im Antrage des Bundesrates und im Beschlusse des Nationalrates nicht berücksichtigt, indem diese von der Erhebung der eidgenössischen Stempelsteuer sprechen, dagegen unterlassen, der Abgabefreiheit von Urkunden gegenüber der kantonalen Stempelgesetzzuständigkeit Erwähnung zu tun. Die von Ihrer Kommission vorgeschlagene allgemeine Fassung bringt die Uebereinstimmung von Abs. 4 mit dem ganzen Inhalt von Abs. 2, bezw. von Abs. 1.

Angenommen. — (*Adoptés.*)

Alinea 3.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Die Beteiligung der Kantone am Stempelsteuerertrag wurde in Zweifel gezogen, jedoch mit Mehrheit bejaht. Es ist dieses Ergebnis wohl weniger ein zwingender innerer Anspruch der Kantone, die auf der andern Seite für die direkten Steuern den harten Sinn des *beatus possidens* gegen den Bund herauskehren, sondern die Frucht des klugen Verhaltens der kantonalen Finanzdirektoren, die in anerkennenswerter Weise die Lage verstanden und das Anerbieten ihres eidgenössischen Kollegen dankbar angenommen haben. Sie werden uns immerhin und um so mehr gestatten, sie bei diesem Standpunkte zu behaften, als den glücklichen Besitzern reichen Ertrag abwerfender kantonalen Stempel-erträgnisse die *misera plebs* der übrigen Mitstände das Hinübergleiten in das bessere Jenseits wird versüssen dürfen. Von keiner Seite wurde verlangt, dass die Modalitäten dieser transitorischen Ordnung der Verfassungsvorschrift einverleibt werden. Und in der Tat muss die Möglichkeit gegeben sein, die Herkunft der Stempelsteuern in verschiedener Weise in Berücksichtigung zu ziehen, wie das im Gesetzesentwurf in gewandter Weise geschehen ist.

Angenommen. — (*Adopté.*)

Art. 42, g.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Art. 42g ist ein notwendiger Flicker, um eine vollständige Redaktion der Bundesverfassung nach ihrem jeweiligen Inhalte nachführen zu können.

Angenommen. — (*Adopté.*)

II. — III.

Angenommen. — (*Adoptés.*)

Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

737. Kauttionen der Versicherungsgesellschaften. Cautionnements des sociétés d'assurances.

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 11 hiervor. — Voir page 11 ci-devant.)

Art. 15.

Ochsner, Berichterstatter der Kommission: Nach Art. 2, Ziff. 3, lit. b, des Aufsichtsgesetzes haben die ausländischen Unternehmungen ein Hauptdomizil in der Schweiz und einen Generalbevollmächtigten zu bezeichnen, sowie eine Abschrift der demselben zu erteilenden Vollmacht vorzulegen. Infolge dieser allgemein gehaltenen Fassung lag es in den Händen der Gesellschaften, die für sie verbindlichen Befugnisse ihres Generalbevollmächtigten enger oder weiter zu fassen. Je nachdem die Vollmacht lautete, konnten Zustände geschaffen werden, die der glatten Abwicklung des Verkehrs zwischen Aufsichtsbehörde und Unternehmung hemmend in den Weg traten. Es musste daher darauf Bedacht genommen werden, dass der Generalbevollmächtigte nicht nur ausdrücklich als Vertreter der Gesellschaft gegenüber dem Bundesrate erklärt, sondern dass ihm die selbständige Vertretungsbefugnis eingeräumt wurde. Diese Befugnis beruht auf dem Gesetz und ist in den Rahmen desselben eine unbeschränkte. Demnach gilt der Generalbevollmächtigte, ohne Hinzutun der Gesellschaft, jedoch im

Namen derselben ermächtigt, alle Rechtshandlungen vorzunehmen, welche die Ausführung dieses Gesetzes betreffen. Eine weitere Folgerung ist die, dass an ihn in rechtsverbindlicher Weise Zustellungen und Mitteilungen zuhanden der Gesellschaft erfolgen.

Der Vorentwurf vom 1. November 1915 verlangte, dass der Generalbevollmächtigte Schweizerbürger sein müsse. Begründet wurde dies damit, dass der Generalbevollmächtigte nicht nur die Interessen der Gesellschaft, sondern auch die der schweizerischen Versicherten zu wahren habe. Ein Schweizerbürger kenne aber, hiess es, die schweizerischen Verhältnisse besser und biete aus diesem Grunde eine grössere Gewähr, dass er seinen Pflichten gerecht werde. Dem wurde entgegengehalten, dass in allen Ländern, Deutschland ausgenommen, als Generalbevollmächtigte Schweizerbürger ohne weiteres zugelassen werden. In Anbetracht des internationalen Charakters des Versicherungsgewerbes und um die Ausübung von Gegenmassregeln seitens des Auslandes zu vermeiden, müsse man vom Ausschlusse der Ausländer absehen. Tatsächlich sei die Grosszahl der Generalbevollmächtigten in der Schweiz auch Schweizerbürger.

Man gelangte daher dazu, der Anregung keine Folge zu geben, indem man für genügend erachtete, dass der Generalbevollmächtigte (während der ganzen Zeit seiner Anstellung) in der Schweiz faktischen Wohnsitz im Sinne des Art. 23 Z. G. B. zu nehmen hat und dessen Bestellung der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Wenn auch die Bestellung der Zustimmung des Bundesrates unterliegt, so übernimmt dieser selbstredend keine Verantwortung für die Wahl. Mit Rücksicht darauf aber, dass der Generalbevollmächtigte einen bedeutend erweiterten Kompetenzkreis zugewiesen erhält, wird die Gesellschaft darauf trachten müssen, dass sie für diesen Posten gut qualifizierte Personen bezeichnet.

Für den Fall, dass eine Gesellschaft in der Bestellung des Generalbevollmächtigten sich säumig zeigen sollte, sah Art. 11 des Entwurfes vom 1. November 1915 dessen Bezeichnung durch den Bundesrat vor. Davon ging man ab, da mit der Ernennung eine grosse Verantwortlichkeit verbunden wäre. Bleibt eine Gesellschaft trotz Mahnung renitent, so kann gegen dieselbe gemäss Art. 17 bis vorgegangen werden. Auf die Bestrafung kann Konzessionsentzug eintreten.

Die Pflichten, welche dem Generalbevollmächtigten bei Ausführung dieses Gesetzes der Aufsichtsbehörde gegenüber obliegen, bestimmt der Bundesrat.

Angenommen. — (*Adopté.*)

Art. 16.

Ochsner, Berichterstatter der Kommission: Dieser Artikel handelt vom Hauptdomizil und vom Betreibungsort. Unter Hauptdomizil ist das Hauptrechtsdomizil zu verstehen, an dem die Gesellschaft aus den Versicherungsverträgen belangt werden

Erhebung von Stempelabgaben.

Perception de droits de timbre.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	739
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1917 - 08:30
Date	
Data	
Seite	31-46
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 477

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.

tion der Unfallversicherungsanstalt einige ganz sekundäre Bemerkungen zum französischen Text eingegangen, die wohl nachträglich noch, wenn es nötig ist, berücksichtigt werden können. Der Antrag geht dahin, Sie möchten in der Schlussabstimmung der Vorlage mit der Aenderung des Titels Ihre Zustimmung geben.

Schlussabstimmung — *Votation finale.*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat.
(Au Conseil fédéral.)

**Sitzung vom 29. März 1917,
vormittags 8 Uhr.**

*Séance du 29 mars 1917, à 9 heures
du matin.*

Vorsitz: } Hr. Mercier.
Présidence: }

**739 Erhebung von Stempelabgaben.
Perception de droits de timbre.**

Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction
définitive.*

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Wir haben nur zur Kenntnis zu bringen, dass wir die bisherigen Abs. 1 und 2 in ein neues Lemma 1 zusammenggezogen haben, um die innere Zusammengehörigkeit der beiden Dispositionen besser zum Ausdruck zu bringen. Dieses Zusammenziehen hat dann gestattet, eine im Abs. 2 bisher enthaltene besondere Beziehung zu Abs. 1 wegzulassen. Wir beantragen Ihnen Annahme des Bundesbeschlusses nach Massgabe der in Ihren Händen befindlichen Redaktion.

Angenommen. — *(Adopté.)*

Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme des Bundesbeschlusses 33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat.
(Au Conseil fédéral.)

**601 Tierseuchengesetz.
Loi sur les épizooties.**

Differenzen. — *Divergences.*

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates Seite 93 ff.)
(Voir les débats du Conseil national page 93 et suivantes.)

Präsident: Wir gehen über zu Traktandum 25-601: Tierseuchengesetz (Differenzen). Es sind heute noch die vorhandenen neuesten Vorlagen in deutscher und französischer Sprache ausgeteilt worden, und ich mache nur darauf aufmerksam, dass Sie als letzte Kolonne in den neu ausgeteilten Drucksachen sehen: Anträge der Kommission des Nationalrates. Wie mir der Herr Präsident der Kommission mitteilt, sind die Anträge identisch mit den Beschlüssen des Nationalrates und auch identisch mit den Beschlüssen der Kommission des Ständerates, abgesehen von einer kleinen redaktionellen Aenderung, auf die der Herr Referent verweisen wird. Infolgedessen wurde aus Sparsamkeitsgründen von einem Neudruck der ganzen Vorlage abgesehen.

Art. 20.

M. Thélin, rapporteur de la commission: Ainsi que vient de vous l'expliquer M. le président du Conseil des Etats, il n'a pas été nécessaire d'imprimer à nouveau le projet avec les modifications qui y ont été apportées par le Conseil national, parce que ces modifications proposées par la commission et qui ont du reste été adoptées par le Conseil national, ne constituent que deux seules divergences avec les décisions prises en décembre dernier. En outre il y a dans le texte français une petite correction de rédaction, une erreur d'impression à rectifier.

Les deux points sur lesquels nous avons à nous arrêter de courts instants et qui constituent des divergences entre les décisions des deux Conseils sont les suivants: En premier lieu à l'article 20, nous avons inscrit comme innovation dans la loi et comme prescription légale le marquage des animaux malades ou suspects. Ce qui avait engagé votre commission et le conseil à adopter cette mesure, c'est entre autre le fait que les animaux ayant été atteints de certaines maladies, de la fièvre aphteuse — je cite cet exemple — et qui sont guéris conservent, malgré leur guérison, pendant une période très longue les germes de la maladie. Ils peuvent ainsi procurer la contagion dans les étables où ils sont introduits. Ces animaux qui paraissent en parfaite santé deviennent donc des porte-bacilles, c'est le terme médical consacré. Ils peuvent être ainsi les agents de contagion pour les troupeaux dont ils font partie. Dans ce cas le marquage serait une garantie contre certains dangers de contagion. Il peut se présenter encore d'autres circonstances dans lesquelles cette précaution du marquage sera nécessaire. Ces

Erhebung von Stempelabgaben.

Perception de droits de timbre.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	739
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.03.1917 - 08:30
Date	
Data	
Seite	51-51
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 480

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.