

Bundesblatt

99. Jahrgang.

Bern, den 29. Mai 1947.

Band II.

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

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

5243

Zwischenbericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen.

(Vom 14. Mai 1947.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen über die Abtragung einer Finanzbelastung aus der Zeit der kriegsbedingten Bewirtschaftung unserer Energievorräte einen Bericht und in Verbindung damit einen Antrag über eine Ausgleichsabgabe auf Elektrokesselernergie zu unterbreiten.

I.

Deutschland war der massgebende Kohlelieferant der Schweiz. Die deutsche Kohle kann uns auf direktem Wege und billig zugeführt werden. Nach der Besetzung Frankreichs im Jahre 1940 trat dies besonders in Erscheinung, da aus den andern traditionellen Bezugsländern der Schweiz (Polen, England, Belgien, Frankreich) keine Kohlen mehr erhältlich waren. Die schweizerische Wirtschaft hing praktisch völlig von den deutschen Kohlenzufuhren ab. Als im Sommer 1943 die deutschen Unterhändler in Wirtschaftsverhandlungen einen Aufschlag des Kohlenpreises von 100 auf 150 Franken je Tonne in Aussicht stellten, gefährdeten sie damit unser ganzes Preisgefüge aufs schwerste. Die weitreichenden Auswirkungen dieser Massnahme konnten durch die Vereinbarung eines Darlehens vermieden werden.

Der deutsche Kohlenkredit war als Lieferungsprämie von je 50 Franken pro Tonne zugunsten des schweizerisch-deutschen Verrechnungsverkehrs zu gewähren. Partner des Kreditvertrages waren die Schweizerische Zentralstelle für Kohleneinfuhr als Gläubigerin und die beiden deutschen Kohlensyndikate als Schuldner. Diese verpflichteten sich, den gewährten Kredit zu 3 % zu verzinsen und vom siebenten Monat nach Einstellung der Feindseligkeiten an durch Kohlelieferungen fortlaufend abzutragen.

Die Leistungen der Zentralstelle für Kohleneinfuhr, welche nicht über nennenswerte eigene Mittel verfügt, wurden zunächst durch zwei vom Bunde verbürgte Bankkredite von zusammen 90 Millionen Franken finanziert. Dieses Vorgehen wurde eingeschlagen, weil die Kohlenverbilligung den Bund nicht belasten sollte. Seine Mitwirkung sollte vielmehr auf die Ermöglichung einer selbsttragenden Finanzierung des Geschäftes beschränkt sein.

Aus Kostengründen gewährte der Bund einen dritten Kredit von 22,5 Millionen Franken durch die Vermittlung der Schweizerischen Nationalbank auf seine Gefahr. Beim Zusammenbruch des deutsch-schweizerischen Verrechnungsverkehrs musste die Verzinsung der ganzen Schuldsomme bis zur Organisation einer Ersatzfinanzierung sichergestellt werden. Diesem Zwecke diente ein vierter Kredit von 7 Millionen Franken.

Die eröffneten Kredite von insgesamt 119,5 Millionen Franken waren am 31. März 1947 mit Fr. 113 692 480.55 beansprucht. Durch Lieferungsversprechen der deutschen Kohlensyndikate sind davon Fr. 106 821 000 gedeckt. Dieser Betrag wurde für die direkte Kohleverbilligung aufgewendet. Die überschüssende Summe wurde für Kreditkosten notwendig, die aus der Einfuhrgebühr auf Kohle nicht gedeckt werden konnten (vom deutschen Vertragspartner nicht mehr überwiesene Zinsen, Wechselstempel). Der Aufwand hierfür beträgt unter den heutigen Bedingungen etwa 3,8 Millionen Franken im Jahr.

II.

Bei einer nachträglichen Würdigung der Ereignisse stellt sich die Frage, weshalb die Ersatzfinanzierung des deutschen Kohlenkredits nicht gleichzeitig mit der Verbürgung und anschließenden Gewährung von Krediten durch den Bundesrat organisiert worden sei, nachdem von Anfang an feststand, dass die hieraus erwachsenden Belastungen nicht zur Kriegsschuld geschlagen werden sollten. Die Vollmachten des Bundesrates vom 30. August 1939 hätten hierfür sowohl in formeller Beziehung als auch nach der damaligen innenpolitischen Lage unzweifelhaft die heute umstrittene Rechtsgrundlage geboten.

Bis zum Zusammenbruch des deutsch-schweizerischen Verrechnungsverkehrs war der deutsche Kohlenkredit jedoch ungefähr selbsttragend. Die Zinsen wurden regelmässig im Clearing überwiesen. Die als Deckung des Kapitalanspruchs später von deutscher Seite vorgesehene Naturallieferung von Kohlen wurde durch fortlaufende Übermittlung sogenannter Kohlenscheine, schriftlicher unübertragbarer Lieferungsversprechen der Syndikate an die Zentralstelle für Kohleneinfuhr, von Fall zu Fall anerkannt. Die Lage gab deshalb zu besonderen Sofortmassnahmen damals kaum Anlass. Auch hatte die Zentralstelle für Kohleneinfuhr nicht den deutschen Staat, sondern Privatfirmen zu Schuldnern, denen an der Pflege des von jeher gerne belieferten schweizerischen Absatzgebietes etwas lag.

Bei Kriegsende war unsere Kohlenversorgung plötzlich stark gefährdet. Deutschland fiel als Lieferant ganz aus. Die für längere Zeit massgebenden, mengenmässig ungenügenden Lieferungen anderer Länder waren derart kostspielig, dass ihre zusätzliche Belastung im Inland mit den Kosten des Kohlenkredits aus Gründen der Preispolitik nicht erwogen werden konnte. In Betracht der verhältnismässig geringen Mengen Kohle, die für eine Kostenumlage in Betracht fielen, hätte die Belastung auch eine weitere beträchtliche Verteuerung gebracht. Sie hätte überdies den Bund, der damals wegen der Brennstoffkatastrophe den privaten Gaswerken helfend beispringen musste, wieder indirekt in Anspruch genommen.

Vom Dezember 1945 an befanden sich die deutschen Kohlenzechen gemäss den von ihnen ausgefolgten Kohlenscheinen im Verzug. Als im Frühjahr 1946, bei einigermaßen wieder hergestellten Zufuhrmöglichkeiten auf dem Wasserwege, die vereinbarten Lieferungen ausblieben, trat man im Mai 1946 auf Bundesseite an die heute fertig vorbereitete Lösung heran. Im Sommer und im Herbst 1946 wurden mit den interessierten Kreisen Besprechungen geführt, auf deren Inhalt unter III eingegangen wird.

Am 15. Februar 1947 teilte der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins mit, dass die zahlungspflichtigen Kreise der Industrie die vorgesehene Finanzierung annähmen. Am 20. Februar wurde das weitere Vorgehen bundesintern besprochen. Der «Vorort» hatte aus zwei Gründen die Inkraftsetzung der Ersatzfinanzierung auf den 1. April 1947 beantragt:

- a. das Kohlenjahr läuft vom 1. April bis zum 31. März. Die langfristigen Preisabreden des Handels stellen auf diesen Termin ab. Eine Belastung des Kohlenpreises wäre deshalb organisatorisch leicht zu bewerkstelligen.
- b. die Übernahmeverpflichtungen für Inlandkohle fallen für die schweizerische Industrie mit dem Ablauf des Heizjahres 1946/47, d. h. am 1. Mai 1947 weg. Auch dies Moment erleichtert durch Wegfall eines Kostenelementes den Einbau einer neuen Belastung auf Kohle in diesem Zeitpunkt.

Beide Vorbringen wurden als stichhaltig anerkannt. Das weitere Vorgehen war durch den knappen Termin bestimmt, der noch verfügbar war.

Am 24. Februar 1947 beantragte das Finanz- und Zolldepartement dem Bundesrat, die ein notwendiges Glied des Finanzierungsprogramms bildende Ausgleichsabgabe auf Elektrokessel-Energie in einem Vollmachtenbeschluss zu verankern. Am 25. Februar 1947 erging der entsprechende Beschluss. Die am 5. März 1947 konsultierte Vollmachtenkommission des Ständerates hiess dieses Vorgehen einmütig gut. In der Vollmachtenkommission des Nationalrates aber wurde der Vorschlag am 4. und nochmals am 18. März 1947 mehrheitlich abgelehnt. Auf die für diese Stellungnahme massgebenden Bedenken treten wir unter Ziffer VI ein.

III.

Die vom Sommer 1943 bis anfangs 1945 in die Schweiz eingeführte deutsche Kohle ist unter Beanspruchung des Kohlenkredits verbilligt worden. Daraus ergab sich die Forderung, das beanspruchte Darlehen sei durch eine Umlage auf dem Kohleverbrauch zu tilgen. Über dieses Thema wurden die Verhandlungen mit den in der Zentralstelle für Kohleinfuhr zusammengeschlossenen Verbrauchern geführt.

Kohle ist der für Wärmeerzeugung massgebende Rohstoff. Eine Folge davon ist, dass Elektrizität und Heizöl, soweit sie beim Grossverbraucher mit Kohle in Wettbewerb treten, zu Paritätspreisen abgegeben werden. Der Preis wurde in der Vorkriegszeit für den Grossbezug derart festgesetzt, dass die aus den Konkurrenzprodukten erzeugte Wärmeinheit möglichst gleichviel kostete wie die Wärmeinheit aus Kohle. Die nach Preis und Menge beherrschende Stellung der Kohle in der Wärmewirtschaft ist damit erwiesen.

Nicht nur in der am Markte verfügbaren Menge, auch im Preis der Kohle hat der vergangene Krieg eine völlige Verschiebung der Grundlagen gebracht. Trotz dem im letzten Jahre eingetretenen bedeutenden Rückgang ist heute der mittlere Kohlenpreis noch etwa dreimal so hoch wie vor dem Krieg. Dadurch wird für den Verbraucher eine Umstellung auf Heizöl und Elektroenergie interessant, deren Konkurrenzfähigkeit sich im entsprechenden Masse gehoben haben. Eine Abwanderung vom vorherrschenden Energieträger Kohle auf das günstig und in beliebigen Mengen erhältliche Heizöl einerseits und auf elektrische Energie zur Wärmeerzeugung andererseits, ist klar festzustellen.

Nach der Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz sind eingeführt worden:

	Kohlen (643a, 644, 645, 646a, 646b) Tonnen	Vergleichswert Heizöl : Kohle nach Kalorien 1.5 : 1	Heizöl 643b Tonnen
1938	3 336 707	256 684	171 123
1939	3 967 161	290 120	193 413
1945	238 895	28 007	18 671
1946	1 535 768	330 693	220 462

Um die Bedeutung des Heizöls als Wärmeträger im Verhältnis zur Kohle abzuschätzen, muss berücksichtigt werden, dass eine Tonne Heizöl den andert-halbfachen Heizwert einer Tonne Kohle hat. Deshalb ist in der Gegenüberstellung oben zwischen die absoluten Zahlenwerte ein Vergleichswert eingeschoben worden. Die Bedeutung des Heizöls im Verhältnis zur Kohle ergibt in Prozenten, auf der Grundlage des Heizwertes berechnet, folgendes Bild:

	Kohle	Heizöl
1938 . . .	93	7
1939 . . .	93	7
1945 . . .	89	11
1946 . . .	82	18

Auch wenn man die Zahlen des Jahres 1945 in Anbetracht der ganz ungewöhnlichen Verhältnisse nicht als schlüssig anerkennen will, so muss doch für die Nachkriegszeit davon ausgegangen werden, dass die Kohle als Folge der im Kriege eingetretenen Entwicklung zurückgedrängt wird.

Auch in der Anwendung elektrischer Energie zu Heizzwecken in der Industrie lässt sich eine gleichlaufende, die Kohle zurückdrängende Entwicklung feststellen. Der Anschlusswert, d. h. die summierte höchste Kapazität der in Betrieb stehenden Elektrokessel betrug nach den Angaben des eidgenössischen Amtes für Elektrizitätswirtschaft in Kilowatt ausgedrückt ungefähr auf das Jahresende:

1918 = 0
1980 = 103 000 kW
1939 = 300 000 kW
1942 = 555 000 kW
1943 = 590 000 kW
1944 = 620 000 kW
1945 = 701 000 kW
1946 = 770 000 kW

In den Anlagen wird vorab die Überschussenergie des Sommerhalbjahres verwertet. Ihre steigende Bedeutung für die schweizerische Energiewirtschaft kann durch die Darstellung des Verbrauchs an Sommerenergie anschaulich gemacht werden. Wir wählen die Zahlen für das Jahr des Kriegsausbruchs, sodann im ersten Jahr des deutschen Kohlenkredits und die letzte vorliegende Angabe, die zeitlich mit dem Abschluss der Transaktionen um den Kohlenkredit zusammenfällt. Der Verbrauch an Sommerenergie betrug:

1939	372	Millionen	Kilowattstunden
1943	628	»	»
1945	920	»	»

Es ergibt sich aus diesen Zahlen, dass nicht nur das Leistungsvermögen der in der Schweiz vorhandenen Anlagen, sondern noch vermehrt der Grad ihrer Ausnützung im Kriege anstieg.

Die Anwendung von Heizöl und von Elektroenergie in der Wärmewirtschaft nimmt an Bedeutung zu. Diese Entwicklung geht zu Lasten der Kohle vor sich. Man nimmt nämlich an, dass sich unser gesamter Bedarf an Energieträgern für Wärmezwecke in der Nachkriegszeit nicht vermehrt, sondern als Auswirkung der in der Mangelwirtschaft gemachten Erfahrungen etwas vermindern wird. Die in der Nachkriegszeit zu erwartende Verschiebung wurde im Sommer 1946 wie folgt geschätzt:

	1938	Nachkriegszeit
	%	%
Kohle	91	79,5
Heizöl	7	13
Elektrokessel	2	7,5
	<hr/> 100	<hr/> 100

Im Jahre 1946 war, wie die oben wiedergegebene Einfuhrstatistik zeigt, der Anteil des Heizöls im Verhältnis zur Kohle noch etwas höher, als in dieser Schätzung angenommen worden war. Es lässt sich demnach voraussehen, dass die Bedeutung des Heizöls in der schweizerischen Wärmewirtschaft sich gegenüber der Vorkriegszeit ohne weiteres verdoppeln wird, falls — wie es den Anschein hat — die Normalisierung der Kohlezufuhren längere Zeit auf sich warten lässt.

Auf diese grundlegende Verschiebung der Verhältnisse machten die Kohleverbraucher aufmerksam. Sie machten geltend, die vorgesehene zusätzliche Belastung der Kohle zur Amortisation des deutschen Kohlenkredits sei aus zwei Gründen ungerecht:

- a. die Kohle habe sich gegenüber der Zeit vor dem Krieg massiv verteuert. Heizöl sei im Preise vorteilhafter. Elektroenergie, welche den Preiskontrollvorschriften unterworfen sei, gleichfalls. Der hohe Kohlenpreis beeinträchtige die Industrien, welche auf Kohle als Rohstoff weiterhin angewiesen seien, also namentlich die Gasindustrie, entscheidend;
- b. die von der Kohle abgewanderte Konkurrenz müsse über eine Kohlengebühr für ihre verbilligten Kohlenbezüge in der Kriegszeit nichts leisten und könne deren Kosten den durch die Preisentwicklung ohnehin benachteiligten Gruppen überbinden, welche auf die Kohle angewiesen blieben.

Im Ergebnis begünstige also die einseitige Belastung der Kohle die bereits in Erscheinung getretene Abwanderung auf andere Rohstoffe. Sie führe zu einer künstlichen Verschiebung der Konkurrenzverhältnisse und damit zu strukturellen Änderungen im wirtschaftlichen Aufbau unseres Landes. Gleichzeitig bringe sie mit sich, dass nicht alle Kreise, die während der Kriegszeit direkt oder indirekt Nutzniesser dieser Bundeshilfe waren, an die Abtragung der daher erwachsenen Lasten beitragen. Bei einer Beschränkung auf eine reine Kohlenbelastung könnten sich als Direktbegünstigte die bisherigen Kohlenbezüger, die auf andere Energiequellen abwandern, von der Mittragung befreien. Indirekt seien alle als begünstigt zu betrachten, die im Kriege von den andern Energiequellen reichliche Zuteilungen erfuhren, weil die durch den Kohlenkredit angeregten Einfuhren die Gesamtenergiebilanz bedeutend verbesserten.

Diese schwerwiegenden Bedenken mussten als begründet anerkannt werden. Infolgedessen durfte die ursprüngliche Absicht einer reinen Kohlebelastung nicht aufrechterhalten bleiben. Die Amortisation der Kohlenkredite soll die im industriellen Sektor verbrauchte Energie als Ganzes belasten.

Die Finanzierung des deutschen Kohlenkredits durch eine zweckgebundene Steuer, etwa in der Form einer allgemeinen Abgabe auf Energiekonsum jeder Art, wurde aus naheliegenden Gründen nie in Betracht gezogen. Die Erweiterung des für den Amortisationsaufwand des deutschen Kohlenkredits zu belastenden Kreises von Rohstoffen über die Kohle hinaus, konnte nicht unter

dem Gesichtspunkt der Tragfähigkeit in Betracht kommen. Andere Energieträger durften nicht in Erwägung ihrer relativen Belastungsfähigkeit an der Stelle der Kohle besteuert werden, wenn die ursprünglich vorgesehene ausschliessliche Umlage auf Kohle wegen der beeinträchtigten Tragfähigkeit dieses Rohstoffes aufgegeben werden musste. Im Bestreben, eine einseitige Verschlechterung der Konkurrenzverhältnisse zu Lasten der Kohle zu verhüten, hätte man bei einem andern Vorgehen wiederum die Kohle durch eine zusätzliche Belastung ihrer Konkurrenzprodukte begünstigt.

In Abwägung aller Umstände konnte nur eine reine Ausgleichsabgabe in Betracht gezogen werden, welche die heutigen Marktverhältnisse nicht einseitig beeinflusst. Auf Heizöl und Elektrokessel-Energie sollte der Vorteil wegbelastet werden, der diesen beiden mit der Kohle in Konkurrenz stehenden Energiequellen im Wettbewerb durch die Abgabe auf Kohle erwachsen wäre. Diese gerechte Beschränkung hat zudem grosse organisatorische Vorteile. Eine nur dem Ausgleich der Konkurrenzbedingungen dienende Abgabe auf Heizöl und Elektroenergie kann allen Energiebezüglern zugemutet werden. Die Prüfung der Frage, ob in jedem einzelnen Falle ein ausgleichspflichtiger Vorteil aus dem Kohlenbezug im Kriege bestehe, darf unterbleiben. Es hätte der Mechanismus des nach dem Kohlenpreis orientierten Paritätspreises für Heizöl und Elektrokessel-Energie in vielen Fällen ja automatisch zur Folge, dass der Konsument den der Kohlengebühr entsprechenden Mehrwert für seine Bezüge an den Verkäufer zu bezahlen hätte. Eine einseitig die Kohle belastende Gebühr könnte den internationalen Öltrusts und den Elektrizitätswerken zusätzliche Einnahmen verschaffen. Die Schweiz muss ihren Heizölbedarf importieren. Wie bereits erwähnt, steht das Heizöl mit der Kohle in Konkurrenz. Dieser Umstand beeinflusst die Preispolitik. Eine einseitig die Kohle belastende Abgabe ermöglicht einen Preisaufschlag des ausländischen Lieferanten. Die gleiche Auswirkung tritt im Inland direkt ein, wenn im Energielieferungsvertrag für die Beheizung eines grossen Elektrokessels die Paritätsklausel enthalten ist, soweit nicht eine Höchstpreisvorschrift der Entwicklung nach oben Grenzen setzt, wie dies in der jüngsten Zeit der Fall war. Bereits ging der Kohlenpreis jedoch so weit zurück, dass an frachtmässig günstig gelegenen Orten die Paritätsklausel der Energielieferungsverträge wieder zu spielen beginnt.

In Anbetracht der guten Konjunktur beantragte der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins am 15. Februar 1947, die Abgabe in einer Höhe zu erheben, die sofort beträchtliche Einnahmen ergibt und von einer Kohlengebühr von 5 Franken per Tonne auszugehen. (Die Gaswerke werden in Anbetracht ihrer heutigen Lage zunächst begünstigt.) Da das Heizöl den eininhalbfachen Heizwert der Kohle aufweist, würde die Ausgleichsabgabe Fr. 7.50 betragen. In Berücksichtigung des erhöhten Einfuhrzolles, den das Heizöl gegenüber der Kohle zu leisten hat, ermässigt sich der Ansatz auf Fr. 6.50 je Tonne. Zehntausend Kilowattstunden elektrischer Energie entsprechen dem Heizwert von einer Tonne Heizöl. Deshalb wurde eine Belastung

von 0,065 Rp./kWh vorgesehen. Da derart die Elektroenergie vom Einfuhrzoll auf Heizöl Nutzen zieht, ist sie um ein geringes bevorzugt.

Diese Ausgleichsabgabe hat für den zahlungspflichtigen Unternehmer Unkostencharakter. Es besteht somit, allgemein gesehen, die Möglichkeit einer Überwälzung auf den Konsumenten. Die eidgenössische Preiskontrollstelle hat dies anerkannt, aber gemäss ihrer Praxis nur im Rahmen des in einem Betrieb erzielten wirtschaftlichen Gesamtergebnisses. Daraus ergibt sich, dass bei der jetzigen Konjunktur ein ins Gewicht fallender Anteil der Abgabe endgültig vom Energiekonsumenten, d. h. von der Industrie aufgebracht werden muss.

IV.

Die geschilderten Tatsachen müssen zur Überzeugung führen, dass die selbsttragende Finanzierung der während des Krieges im Landesinteresse zur Kohlenbeschaffung gemachten Aufwendungen unter Heranziehung aller Energiequellen erfolgen muss, welche für den von der Kohle beherrschten Grosskonsum in Betracht kommen. Die Belastung der Kohle, des Heizöls und der Elektrokesselenergie bildet deshalb ein Ganzes.

Es wurde aufgezeigt, dass der Rohstoff Kohle aus Konkurrenzgründen heute nicht tragfähig genug ist, um die Mehrbelastung aus der Finanzierung des deutschen Kohlenkredits allein aufzubringen, und dass dieses Ansinnen auch nicht gerecht wäre. Um dies zu erkennen, genügt es, sich zu vergegenwärtigen, dass sich die Kohle durch ihre dreifache Verteuerung gegenüber den beiden konkurrenzierenden Rohstoffen dreimal schlechter stellt. Wer demgegenüber auf das quantitative Übergewicht von Kohle verweist, der übersieht, dass die eingetretene Verteuerung des Kohlenpreises, gerade weil die Belastung der Kohle im Mittelpunkt der Vorlage steht, von grundsätzlicher Bedeutung ist. Eine ausschliessliche Belastung der Kohle ist undurchführbar.

Rechtfertigung einer Mitbelastung der Konkurrenzprodukte kann nur der Ausgleichsgedanke sein. Er beruht auf der Vorstellung der Einheitlichkeit der Energiebilanz, deren Ausweitung durch die Kohleneinfuhren während der Energieknappheit des Krieges weitgehend allen Beteiligten zugute kam und wo jede Störung der Paritätsverhältnisse Benutzungsverschiebungen nach sich zieht. Damit ist die Frage beantwortet, ob die Heranziehung des Heizöls ohne die Elektrizität möglich wäre. Sie ist zu verneinen, und es bestehen schwerste Bedenken gegen die Durchsetzbarkeit und Gerechtigkeit einer einseitigen, diese inneren Zusammenhänge verkennenden Ordnung.

Es sind Befürchtungen laut geworden, die Ausgleichsabgabe trage den hohen Anlagekosten des Elektrokessels nicht Rechnung. Bei Erwägungen in dieser Richtung, muss vorweg betont werden, dass nur die Belastung des Energiekonsums in eigentlichen Grossanlagen mit einem Anschlusswert von mehr als 250 Kilowatt in Betracht fällt. Etwa 830 Firmen betreiben heute Elektrokessel. Nur rund 370 davon besitzen Anlagen der in Betracht fallenden Grösse. Etwa 240 dieser Firmen wiederum dürften entweder die verwendete

Energie in eigenen Anlagen erzeugen, oder dann im Genusse eines Energie-lieferungsvertrages mit Paritätsklausel sein. Nur diese 240 Firmen fallen für eine Ausgleichsabgabe in Betracht. Die Kategorie konsumiert jedoch über 90 % der an Elektrokessel abgegebenen Strommenge. In kleineren Anlagen werden die betriebstechnischen Vorteile der Elektroenergie vor der Kohle, namentlich Sauberkeit und Handlichkeit der Anlage, durch einen Strompreis bezahlt, welcher über der Kohlenparität steht. Hier rechtfertigt sich eine Ausgleichsabgabe gegenüber der Kohle deshalb nicht.

Es darf in diesem Zusammenhange übrigens auch auf die Vorteile hingewiesen werden, welche der Elektrokessel in der Zeit der Mangelwirtschaft gegenüber allen andern Anlagen bot. Die Bewirtschaftung der Energie machte sich, zumindest im Sommerhalbjahr, nicht bemerkbar. Die Umbaukosten der Feuerungsanlagen auf die greifbaren Brennstoffe musste der Inhaber des Elektrokessels nicht auf sich nehmen. Er konnte für diese Anlage auf den für andere unumgänglichen und ihnen auch zeitweise auferlegten Bezug schlechter oder stark überteuerter Brennstoffe verzichten und stand für seine Energiebezüge im Genusse eines günstigen Höchstpreises. Alle diese Momente rechtfertigen es, die ohnehin meistens abgeschriebenen Anlagekosten der für eine Ausgleichsabgabe in Betracht kommenden Elektrokessel hier nicht weiter in den Vordergrund zu stellen.

Entscheidend sind vielmehr die Nachteile, welche der Verzicht auf eine Belastung der quantitativ an letzter Stelle eingereihten Gruppe der Elektrokessel hätte. Da die Kohle der im Konkurrenzkampf am meisten benachteiligte Rohstoff ist, hat es sich als unmöglich erwiesen, allein den Kohleverbraucher zu belasten. Auf dem in unbeschränkten Mengen erhältlichen Heizöl soll der sich im Preisaufbau aus der Kohlenbelastung ergebende Vorteil weggesteuert werden. Stichhaltiges, aber einziges Motiv dieses Vorgehens ist der Ausgleichsgedanke, der durch die Befreiung der Elektrokessel-Energie durchbrochen und damit undurchsetzbar wird.

V.

Die Rechtsgrundlage zur Belastung von Kohle und Heizöl besteht. Der Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1938 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, genauer der in diesen Rahmen einzuordnende Bundesratsbeschluss über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr vom 22. September 1939 (A. S. 55, 1063) in Art. 5, gibt dem Volkswirtschaftsdepartement die Kompetenz zur Festsetzung von Einfuhrgebühren. Es handelt sich dabei nicht um Gebühren im Rechtssinne.

Eine Basis zur Belastung der Elektrokessel-Energie fehlt. Vertraglich möchten wir die Belastung der Elektroenergie nicht ordnen, trotzdem die in Betracht fallenden Verbände dem Vorhaben zustimmten. Ein Vertrag über eine Abgabe ist allein deshalb schon ein zweifelhaftes Gebilde, weil ein hoheitliches Vorgehen des Staates in der Vertragsform nicht zugänglich ist. Weiter würde der Vertrag zu einem wesentlich einseitigen. Dem Konsumenten elek-

trischer Energie würde daraus kein Vorteil erwachsen. Die Versuchung zum Vertragsbruch wäre deshalb gross. Nicht der Bund als Vertragspartner, sondern der Bund als Staat hätte daraus den Schaden. Diesen würde kein Richter berücksichtigen.

Ohne Verfassungsgrundlage kann der Weg der ordentlichen Gesetzgebung schon aus formellen Gründen nicht in Betracht kommen. Diese Situation besteht ohne Rücksicht auf das Moment der zeitlichen Dringlichkeit der Vorlage. Der Erlass einer Verfassungsgrundlage würde sich auch aus materiellen Gründen nicht aufdrängen. Dem vorübergehenden und einmaligen Charakter der geplanten Ausgleichsabgabe entspricht die Ergänzung der auf die grossen und dauernden Linien des staatlichen Lebens ausgerichteten Verfassung und das starre Bundesgesetz nicht. Das Vorgehen würde in den Kreisen der Betroffenen auch nicht verstanden, weil sie darin den Ansatz zu einer ordentlichen, dauernden Energiebelastung erblicken könnten, gegen die sie verständlicherweise allen Widerstand an den Tag legen.

Im Kriegswirtschaftsrecht des Bundes, welches auf den Vollmachten vom 30. August 1939 beruht, wurde nur der Verbrauch nicht die Preisgestaltung elektrischer Energie geordnet (Verfügung 20 des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 23. September 1942 über einschränkende Massnahmen für die Verwendung von festen und flüssigen Kraft- und Brennstoffen sowie von Gas und elektrischer Energie). Die Kompetenz zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe lässt sich daraus nicht ableiten. Das Kriegswirtschaftsrecht kennt nur Gebühren im Rechtssinne. Eine der Belastung von Importwaren analoge Regelung ist für ein inländisches Erzeugnis demnach nicht in Betracht zu ziehen.

Die Beanspruchung der Preiskontrollvorschriften zur Durchsetzung einer Ausgleichsabgabe wäre ein Umweg: Es müsste die Ermächtigung zu einer Preiserhöhung ausgesprochen und gleichzeitig diese Einnahmen über eine Ausgleichskasse obligatorisch abgeschöpft werden. Dieser Kunstgriff steht so sehr im Gegensatz zur Preispolitik des Bundes, dass er nicht erwogen werden kann.

Weder die ordentliche Gesetzgebung noch das Recht der kriegswirtschaftlichen Vollmachten in seinem heutigen Bestande eröffnen die Möglichkeit zur Durchsetzung der geplanten Abgabe.

Ein Erlass kann sich aus diesen Erwägungen nur, sei es auf einen dringlichen Bundesbeschluss oder einen Notrechtsbeschluss der Bundesversammlung ohne Dringlichkeitsklausel, sowie endlich auf einen Vollmachtenbeschluss des Bundesrates stützen.

Krisenmassnahmen der Dreissigerjahre sind verschiedentlich in der Form des dringlichen Bundesbeschlusses erlassen worden. Der dringliche Bundesbeschluss erfüllt verschiedene Aufgaben: Er kann eigentliches Notrecht enthalten, also Normen schaffen, die an sich in die Form des Gesetzes zu kleiden wären, die sich aber nicht auf eine Verfassungsbestimmung stützen können; er kann aber ebensowohl auch verfassungsmässig begründete Normen setzen, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, für die also die zeitliche Dring-

lichkeit im Sinne von Art. 89, Absatz 3, der Bundesverfassung gegeben ist. In diesem zweiten Fall liegt die Besonderheit nur in der Ausschaltung des Referendums, während der Inhalt mit der Verfassung im Einklang steht. So ist jedenfalls die Mehrzahl der dringlichen Bundesbeschlüsse beschaffen, die bisher erlassen wurden. Eine Ausgleichsabgabe auf Elektrokessel-Energie mangelt, wie erwähnt, der verfassungsrechtlichen Grundlage. Dem Bundesrate scheint es daher angebracht, eine mit der Kriegszeit in engstem Zusammenhang stehende, einmalige Vorlage nicht in einer Rechtsform zu verwirklichen, die in der längeren Praxis der Krisenzeit etwas in Misskredit gekommen ist. Er beabsichtigt mit seinem Vorgehen einzig und allein, die für den Bund gemäss den ursprünglichen Plänen des Bundesrates verlustlose Liquidation einer kriegswirtschaftlichen Massnahme und möchte auch deshalb kein rechtstechnisches Verfahren einschlagen, welches diese Zusammenhänge verwischt. Aus dieser Erwägung muss er es auch vorziehen, sich nicht auf Art. 46 des Bundesbeschlusses über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushalts vom 22. Dezember 1938 zu stützen, der dem Bundesrate wie die früheren Finanzprogramme die Kompetenz zu notwendigen und unaufschiebbaren Massnahmen zur Erhaltung des Landeskredits erteilt.

Die eidgenössischen Räte haben ihre Notrechtskompetenz bisher nur in Ermächtigungsbeschlüssen von grundsätzlicher Tragweite ausgeübt und die Ermächtigung zum Erlass einzelner Vollmachtenbeschlüsse dem Bundesrate anvertraut. Der Bundesrat glaubt, diesen Grundsatz nach dem Willen der eidgenössischen Räte zu respektieren, wenn er zunächst seine abgeleiteten Notrechtskompetenzen prüft, bevor er durch die Beanspruchung eines Notrechtserlasses der eidgenössischen Räte einem einzelnen Geschäft die grundsätzlichs-te Tragweite zuerkennt.

Da das heute noch bestehende Kriegswirtschaftsrecht keine Grundlage für die angestrebte Liquidation der Kohlenkredite enthält, kommt nur ein auf dem Bundesbeschluss vom 6. Dezember 1945 über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates beruhender Erlass in Betracht. Das Anrufen dieses Beschlusses, der unter dem Leitgedanken einer Ausschaltung und Rückbildung des Notrechts steht, ist sehr heikel.

Nachdem der Erlass jedoch dem Bundesrate unter strengen Ausnahmenvorschriften weiterhin auch die Befugnis zur neuen Beanspruchung des Vollmachtenweges lässt, wird man ihn mit entschiedenerem Recht im vorliegenden Fall als Grundlage beanspruchen dürfen, wo die von Anfang im Grundsatz vorgesehene, aber noch nicht geordnete Liquidation einer unter den abgebauten Vollmachten in die Wege geleiteten Massnahme der Kriegszeit geregelt wird. Es ist dabei ein Nachteil, dass dem Geschäft formell entsprechende Übergangsvorschriften für die Kriegsvollmachten nicht bestehen, so dass die nur noch in ihrer letzten Phase durchzuführende Angelegenheit dem Aussenstehenden zu Unrecht mit dem Makel behaftet erscheint, als den sich die Beanspruchung der Vollmachten für eine neue grosse Aufgabe heute darstellen muss.

VI.

Die Voraussetzungen der Beanspruchung des Bundesbeschlusses vom 6. Dezember 1945 sind: Durchsetzung einer Massnahme mit zeitlich begrenztem Ausnahmecharakter, die zur Wahrung des Kredits oder der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig ist und wegen ihrer Dringlichkeit nicht auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung getroffen werden kann. Es ist zu prüfen, ob das beantragte Geschäft diesen Bedingungen entspricht.

Der Ausnahmecharakter der Vorlage steht fest. Es ist anzunehmen, dass sie nicht nur eine Ausnahme, sondern eine Einmaligkeit darstellt.

Zeitlich begrenzt wird die Ausgleichsabgabe dadurch, dass eine feststehende Schuld abzutragen ist. Auch eine positive zeitliche Fixierung der Gültigkeitsdauer des Beschlusses wäre möglich. Nur ist zu beachten, dass die für die Amortisation verfügbaren Beträge von der Kohleneinfuhr abhängen, deren Umfang sich dem Einfluss des Bundes entzieht. Bei einer ungünstigen Entwicklung müsste der Bund die nach Ablauf des Beschlusses ausstehende Schuld dann doch noch übernehmen.

Der Kredit und die wirtschaftlichen Interessen des Landes werden tangiert, falls der Bund als Bürge eine Schuld von mehr als 100 Millionen Franken übernehmen muss, die er im Einverständnis der von der Ersatzfinanzierung Erfassten umlegen kann. Das um so mehr, als ein Verzicht auf diese im Grundsatz schon bei der Begründung des Kohlenkredits vorgesehene Ersatzfinanzierung in den betroffenen Wirtschaftskreisen das Verständnis für die Unerlässlichkeit anderer Belastungen zur Sicherung des Finanzhaushaltes des Bundes unweigerlich schwächen müsste. Die Rechnung des Bundes gewinnt nur durch den Abbau der auf ihr lastenden festen Verpflichtungen, also namentlich der Zinslast, die dringend notwendige Elastizität zurück. Die momentanen Einnahmen des Bundes sollten über die bestehende Gefährdung nicht hinwegtäuschen.

Als dringlich und unumgänglich notwendig bezeichnen wir die Vorlage, weil wir sie überzeugt als ein unteilbares Ganzes sehen. Die hiefür massgebenden Überlegungen sind unter Ziffer III und IV dargestellt worden. Dass die ausgearbeitete Ordnung möglichst rasch in Kraft treten sollte, ist mit Argumenten, die aus dem Kreise der Abgabepflichtigen vorgebracht wurden, schon oben unter Ziffer II dargetan worden. Dort wurde gezeigt, dass die Inkraftsetzung des Umlageverfahrens derzeit noch ohne Störung des Preisgefüges möglich ist. Auch die zeitliche Dringlichkeit der Vorlage ist deshalb zu bejahen.

Trotz einer betonten Zurückhaltung in der Beanspruchung der Vollmachten des Bundesrates ist deren Anrufung im vorliegenden Fall gerechtfertigt. Für den Bund steht zuviel auf dem Spiel, als dass der Bundesrat die Vorteile der im Einvernehmen mit allen Beteiligten sorgfältig ausgearbeiteten Ersatzfinanzierung preisgeben dürfte. Jedoch wäre die Beanspruchung einer andern Rechtsgrundlage erwünscht, wenn eine den Gegebenheiten des Falles entsprechendere Basis bestehen würde.

Der Beschluss des Bundesrates vom 25. Februar 1947 über eine Ausgleichs-abgabe auf Elektrokessel-Energie ist nicht sofort in Kraft gesetzt worden, weil die Vollmachtenkommission des Nationalrates der Vorlage ihre Zustimmung versagte und im Wiedererwägungsverfahren den Rückkommensantrag mehrheitlich ablehnte.

Die Kommission erklärte, sie enthalte sich der Stellungnahme zur materiellen Berechtigung der Vorlage. Sie prüfe ausschliesslich die Zulässigkeit der Beanspruchung des Vollmachtenrechts. Sie habe in ihrer bisherigen Praxis zwei Erfordernisse aufgestellt, welchen die Vorlage nicht entspreche:

- a. es sollten nur noch Beschlüsse angenommen werden, die einen Zusammenhang mit noch in Kraft stehenden Vollmachtenerlassen aufweisen;
- b. zeitlich dürfe kein Vollmachtenerlass über den 31. Dezember 1949 hinaus in Kraft stehen. Alsdann habe die verfassungsmässige Ordnung der Finanzreform das Vollmachtenrecht fiskalischen Charakters abzulösen.

Aber auch eine grössere Zahl materieller Bedenken sind geltend gemacht worden. Es wurde erklärt, der deutsche Kohlenkredit sei ein Darlehen an den deutschen Staat, das mit politischen Mitteln erreicht worden sei. Das rechtfertige dessen Übernahme durch den Bund. Wenn demgegenüber auf die Zahlungsbereitschaft der von der Abgabe Erfassten hingewiesen werde, so habe das nichts zu bedeuten: der Unternehmer sei nicht endgültig belastet, sondern der Konsument.

Hauptsächlich wurde bestritten, dass die Vorlage unumgänglich notwendig sei. Von ihrer finanziellen Tragweite dürfe man sich bei der Prüfung dieses Erfordernisses nicht beeindrucken lassen. Sonst könne der Bundesrat sich berechtigt fühlen, die ganze Finanzreform auf dem Vollmachtenwege zu verwirklichen. Die zu tilgende Schuld stehe zum gesamten Kriegsaufwand nicht in einem Verhältnis, das die Beanspruchung der Vollmachten zur Wahrung des Landeskredits rechtfertigen könne. Der Beitrag der Elektrokessel an den Amortisationsplan mache keine 10 % aus. Man brauche sie somit nicht.

In der Meinung, dass die vorgebrachten Bedenken die Einwände sein dürften, welchen die Vorlage auch in den Räten ausgesetzt sein mag, sollen diese Vorbringen im Hinblick auf eine möglichst umfassende Abklärung eingehend und sorgfältig gewürdigt werden. Die Stellungnahme ist insofern nicht leicht, als für die Ablehnung des Rückkommensantrag formelle Gründe massgebend waren, die Zusammenstellung der Argumente aber andererseits zeigt, dass eine Anzahl materieller Bedenken erhoben worden ist.

Den aus der Praxis der Vollmachtenkommission sich ergebenden formellen Einwänden (Abhängigkeit von einem bestehenden Vollmachtenbeschluss. Auf 2 Jahre beschränkte Gültigkeitsdauer), glaubt der Bundesrat kein entscheidendes Gewicht beimessen zu dürfen. Sie sind im Bundesbeschluss vom 6. Dezember 1945 nicht enthalten. Mit dieser Feststellung soll ihre Bedeutung nicht etwa herabgemindert werden. Entscheidend ist aber der Umstand, dass eine im Jahre 1943 vorbehaltene Umlage verwirklicht wird. Sie wurde damals noch nicht vollzogen, weil der schweizerischen Wirtschaft, zu der Produzenten und

Konsumenten gleichermaßen zählen, eine vermeidbare Belastung erspart werden wollte. Mit einer Ersatzfinanzierung hätte die Schweiz im Jahre 1943 ihre eigenen Forderungen entwertet. Der Bundesrat hat mit seiner Zurückhaltung im Interesse des Landes gehandelt.

Nicht etwa erst seit dem Abbaubeschluss vom 6. Dezember 1945, sondern vielmehr seit dem Sommer 1943 ist indessen die Lage endgültig präjudiziert: Der Bund bürgt. Die einer gesunden Finanzpolitik entsprechende Finanzierung dieser Bürgschaft aus dem Jahre 1943 und aus der Zeit der Kriegsvollmachten kann der Bundesrat nicht mit Rücksicht auf eine — bestimmt den heutigen Gegebenheiten aber nicht älteren, bestehenden und zu erfüllenden Verpflichtungen Rechnung tragenden — Praxis aufgeben. Als generelles Präjudiz für die künftige Finanzpolitik des Bundes kann dieses einmalige Geschäft nicht gefürchtet werden. Zwischen dieser nun einfach abzuschliessenden, selbsttragenden, in sich geschlossenen Aktion und den vom Bunde bereits voraussetzungslos aus seiner allgemeinen Staatstätigkeit übernommenen Schulden besteht ein derart grosser Unterschied, dass die Befürchtung, man könne nach diesem Paradigma die gesamten Kriegslasten auf dem Vollmachtenweg abtragen und damit die Finanzpolitik der Zukunft als Abbau der Vollmachten tarnen, bei ruhiger Prüfung nicht aufrechterhalten werden kann.

Nach dem Bundesbeschluss vom 6. Dezember 1945 muss eine auf dem Vollmachtenwege beantragte Massnahme unumgänglich notwendig sein. Darüber hat eine sachliche Prüfung der Erfordernisse der jeweiligen Lage zu befinden. Es handelt sich dabei für den Bundesrat notwendig um die Abwägung des Gewichtes einer Massnahme gegenüber den Folgen der Nichtausübung der ihm mit dem Bundesbeschluss vom 6. Dezember 1945 nicht nur belassenen, sondern gleichzeitig aus seiner Verantwortung für die Betreuung der staatlichen Angelegenheiten überbundenen Kompetenzen.

Vor allem wird behauptet, der quantitativ bescheidene Anteil der Abgaben auf Elektrokesseln sei für die Gesamtvorlage nicht entscheidend. Sie könne mit einer Belastung von Kohle und Heizöl, wofür der Bundesrat seine Kompetenz bejahe, ebenfalls verwirklicht werden. Wie dargelegt wurde, wird diese Stellungnahme der Schlüsselstellung der Vorlage im Gesamtplan nicht gerecht.

Der Vorhalt, ein eigentlich zur Clearingschuld gegenüber Deutschland gehörender Betrag werde unter irreführenden Angaben umgelegt, ist abzulehnen. Unbestritten musste eine von Deutschland diktierte Preiserhöhung schweizerischerseits angenommen werden. Dies geschah aber im Rahmen einer in sich geschlossenen und von vorneherein als selbsttragend, d. h. nicht voraussetzungslos auf den Steuerzahler abzuwälzenden Aktion. Die Heranziehung aller Beteiligten war gegeben, weil auch im Rahmen der dirigierten Kriegswirtschaft es kaum angängig gewesen wäre, einfach einseitig die Kohlenbenützer zu belasten, um so um den Vorschuss herumzukommen. Vielmehr hätte bei einer Erhöhung der Kohlenpreise um volle 50 % sicher schon damals zur Erhaltung eines gewissen Gleichgewichts ein Ausgleichssystem unter Heranziehung der gleichen Kreise gesucht werden müssen.

Stark betont wurde der Vorwurf, den die Umlage Leistenden sei deren Überwälzung im voraus zugesichert worden. Ihre grosszügige Mitwirkung sei darauf zurückzuführen, dass sie die entstehenden Kosten nicht selbst zu tragen hätten. Die Umlage ist in der Tat ein Bestandteil des Warenpreises und damit im betroffenen Betrieb ein Unkostenfaktor. Der Aufwand für Wärmeerzeugung ist im Erzeugnis aber nur ein einzelner Posten der Kostenrechnung. Es ist deshalb übertrieben, von einer generellen Überwälzung auszugehen. Sie wird den nicht tragfähigen Unternehmen zwar gestattet werden müssen. Der tragfähige Betrieb hat sie aber, wie andere Preisschwankungen, selbst zu tragen. Hauptsächlich ist zu entgegnen, dass schliesslich die Fälligkeit der umstrittenen Schuld endgültig feststeht und aus allgemeinen Mitteln bezahlt werden muss, falls es nicht gelingt, die Rechnung des Bundes von diesem bisher nur verbürgten und daher unberücksichtigten Aufwand zu entlasten.

Diese Entlastung betrachtet der Bundesrat als ein dringendes Gebot. Die Lage des Bundeshaushalts ist ernst. Die Herabminderung der Bedeutung einer neuen Schuld von mehr als 110 Millionen Franken durch eine Parallele mit den schon bestehenden schweren Kriegslasten der Eidgenossenschaft, wird den Umständen nicht gerecht. Der Bundesrat kann der in einem solchen Vorschlag enthaltenen Ermächtigung, beim Bestehen schwerer Verpflichtungen neue Schulden auf den Bund zu übernehmen, nicht folgen. Gerade weil sich im vorliegenden Fall die Übernahme einer neuen Schuld im Einvernehmen mit den belasteten Kreisen vermeiden lässt, ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Vorlage eine Bedeutung hat, welche für ihn die Anrufung der Vollmachten zur Wahrung des Landeskredits rechtfertigt. Wenn Anstrengungen zur Verhütung der weiteren Verschuldung kein positives Ergebnis mit sich bringen, dann muss es doppelt schwer halten, Steuerleistungen zur Abtragung bestehender Verpflichtungen zugestanden zu bekommen.

Bei der Würdigung der erhobenen Einwände kommen wir somit zum Ergebnis, dass einzig das dem persönlichen Ermessen des Urteilenden anheimgestelltem Bedenken der Unumgänglichkeit der Massnahme nicht mit stichhaltigen und ohne weiteres klaren Gründen zu widerlegen ist. Entscheidend ist hier die Beurteilung der politischen Verantwortung.

Demgegenüber steht die Sicherheit, dass eine auf Kohle und Heizöl beschränkte Umlage scheitern wird. Das einzig stichhaltige Motiv zur Belastung des Heizöls ist die Mitbelastung der Elektroenergie. Ein tragbarer Kompromiss kommt deshalb auch dann nicht zustande, falls, wie vorgeschlagen wurde, der Anteil der Umlage auf Elektrokessel dem Bunde aufgelegt wird.

Mit diesem ersten Abbau wird die Belastung des Heizöls unhaltbar, und das Ganze fällt.

VII.

Ergänzend müssen noch einige Hinweise technischer Natur zu dem diesem Zwischenbericht beigegebenen Bundesratsbeschluss angebracht werden.

Mehr als einen Rahmenerlass vorzusehen, ging nicht an, weil sich die Ausgleichsabgabe auf Elektrokesselenergie nach der vom Bundesrate an-

geordneten Kohlenbelastung zu richten hat. Eindeutig im Beschluss festgelegt ist deshalb nur der Grundsatz, dass bei Bemessung der Abgabe der Heizwert der elektrischen Energie zum Heizwert von Kohle und Heizöl in Beziehung gesetzt werden muss, und dass die sich daraus ergebende Relation der Belastung bindend ist.

Die Grundsätze der Veranlagung sind deswegen nicht im einzelnen ausgeführt, weil der Abgabeschuldner nicht im voraus eindeutig bestimmt werden kann. Dies ist eine Auswirkung der Höchstpreisvorschriften, welche das freie Spiel der zwischen den Parteien des Energielieferungsvertrags vereinbarten Paritätsklausel bis heute in vielen Fällen zugunsten des Strombezügers gehemmt haben. Solange der Paritätspreis über dem von der eidgenössischen Preiskontrollstelle zugelassenen Höchstpreis liegt, muss der Energiebezüger die Abgabe leisten. Denn das ihn beliefernde Werk darf, wie bisher, den Höchstpreis ungeschmälert beanspruchen. Sinkt aber der auf den Kohlenpreis abstellende Paritätspreis unter den staatlich zugelassenen Höchstpreis, dann bezahlt der Strombezüger den der Kohlengebühr entsprechenden Ausgleichsbeitrag bereits im Strompreis, und die Abgabe ist demzufolge beim Werk zu erheben. Nur wenn der Inhaber eines Elektrokessels diesen mit in eigenen Anlagen erzeugtem Strom betreibt, so ist er unter allen Umständen mit der Abgabe belastet.

Die in Art. 2 des Entwurfs den Ausführungsbestimmungen vorbehaltenen Regelung geht nicht über den rechtlich zulässigen Rahmen hinaus. Strafvorschriften sind nicht vorgesehen, und den Belasteten soll ein Rechtsweg offenstehen.

Auf eine zeitliche Limitierung des Beschlusses wird verzichtet, weil sich seine Geltungsdauer zwangsläufig aus dem genau umschriebenen Zweck ergibt. Aus dieser Betrachtungsweise heraus kann heute keine Geltungsdauer genannt werden; denn weder das Ausmass noch der Preis der künftigen Kohlenimporte sind bekannt. Wie schon erwähnt, möchten wir den Bund nicht der einer festen Terminierung des Beschlusses innewohnenden Gefährdung aussetzen, beim Ablauf der Gültigkeitsdauer eine Restschuld übernehmen zu müssen.

VIII.

In seinem Beschluss vom 25. Februar hat sich der Bundesrat für eine Ausgleichsabgabe auf Elektrokessel-Energie ausgesprochen und diese auf dem Vollmachtenwege zur Verwirklichung vorgesehen. Die Kommission des Ständerates hat sich ihm einstimmig angeschlossen.

Auch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte liess den Bundesrat am 28. April 1947 wissen, sie sei einstimmig zum Schluss gekommen, den Bundesrat dringlich zu ersuchen, diese Angelegenheit keinesfalls auf sich beruhen zu lassen, sondern raschestens eine Lösung zu suchen, welche die unverzügliche Inkraftsetzung der vereinbarten Ordnung ermöglicht. Die Vollmachtenkommission des Nationalrates lehnte dagegen die Vorlage mehrheitlich

ab. Mit den angestellten Erwägungen glaubt der Bundesrat die erhobenen materiellen Einwände widerlegt zu haben. Die Kommission stützt sich aber auf gewichtige formelle Bedenken, die sich aus ihrer Praxis und aus ihrer Auslegung des Bundesbeschlusses vom 6. Dezember 1945 ergeben.

Vollmachtenbeschlüsse sind im Rechtsstaat nicht nur dem Parlament, sondern auch beim Bundesrate unerwünscht, welcher sie zu vollziehen hat. Als Träger und Hüter unserer demokratischen Einrichtungen kann der Bundesrat den Abbau der Vollmachten nur begrüssen. Er hat deshalb auch alles Verständnis für die von der Kommission des Nationalrates im erörterten Geschäft bewiesene Zurückhaltung. Andererseits muss er davon ausgehen, dass die Kommission des Ständerates und mit ihr eine Minderheit der Kommission des Nationalrates sowie die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte nicht will, dass der Bund die Verpflichtungen aus dem deutschen Kohlenkredit einfach zu Lasten der Allgemeinheit übernimmt. Auch die interessierte Wirtschaft wünscht dies nicht. Sie wird ihre Bereitschaft in anderem Zusammenhange in Rechnung zu stellen wissen, wenn der Bund selbst da ihrer nicht zu bedürfen glaubt, wo sie freiwillig zur Abnahme von Lasten bereit ist.

Es ist anzunehmen, dass die grosse Öffentlichkeit, der die Zusammenhänge von Staatsschuld und Steuerdruck nachgerade sehr zum Bewusstsein gekommen sind, mit dem Bundesrate die Auffassung teilt, dass der Bund heute abwälzbare Verpflichtungen nicht freiwillig zu Lasten der spätern Steuerzahler honorieren soll. Die Gesamtheit wird — in Kenntnis der von vorneherein vorgesehenen und angesichts der heutigen Gegebenheiten auch möglichen Abwälzung auf die Nutzniesser der Bundeshilfe — in der Umlage auf die Begünstigten auch unter Mitbeanspruchung des Vollmachtenrechts die gerechtere Lösung erblicken als in der Honorierung der Bürgschaft durch den Bund.

Die Vollmachtenkommission des Nationalrates verweist den Bundesrat aus formellen Gründen auf eine Ersatzfinanzierung allein auf Kohle und Heizöl. Sie tut dies offenbar, weil der Bundesrat für diese zwei Teilfinanzierungen die Kompetenz ohne Zweifel besitzt. Eine solche Teillösung wäre aber in sich selbst widerspruchsvoll und ungerecht und damit vom Staat als Hüter einer gerechten Lastenverteilung schwer durchsetzbar. Der Bundesrat kann deshalb hiefür die Verantwortung nicht übernehmen. Denn eine Möglichkeit, auf den einmal einseitig getroffenen Entscheid zurückzukommen, fehlt in diesem Geschäft. Eine nicht aufrechtzuerhaltende Lösung wird zudem schwere indirekte Nachteile mit sich bringen; denn der Bund geht sicher in der Wahrung der Landesinteressen nicht ungestraft weniger weit als die Vertreter von Wirtschaftsverbänden, die ja in diesem Falle nicht ihr eigenes Interesse in den Vordergrund stellen.

Wenn der Bundesrat den Bedenken der Vollmachtenkommission des Nationalrates entspreche, müsste er die Verantwortung für den Verzicht bzw. für die Durchsetzung einer Halbheit übernehmen, deren direkter Einfluss auf die Finanzlage des Bundes schon sehr bedeutend ist und deren Fernwirkungen auf die Bereitschaft zur Übernahme nötig erachteter Lasten nicht übersehbar

erscheint. Seine Verantwortung für die Finanzlage des Bundes, die er mit nachdrücklicher Zustimmung der Öffentlichkeit und des Parlamentes in seiner letzten Budgetbotschaft zum Ausdruck gebracht und mit der Bereitschaft verbunden hat, Massnahmen zur Wendung der Lage in die Wege zu leiten, verbietet es ihm, die sich hier nach sorgfältiger und langwieriger Vorbereitung eröffnende Möglichkeit ungenutzt zu lassen.

Die Vollmachtenkommission des Nationalrates hat der Vorlage ihre Zustimmung versagt. Die dafür massgebende Mehrheit tat dies, weil sie aus Gründen, denen der Bundesrat an sich das Gewicht keineswegs absprechen kann, in der Prüfung der Zulässigkeit einer Beanspruchung der Vollmachten harte Voraussetzungen aufstellt, denen, ungeachtet der mit den Vorlagen verfolgten Ziele, kaum mehr zu entsprechen ist.

Der Bundesrat kann sich aber angesichts der Tragweite der Natur des vorliegenden Geschäftes mit der ihm noch so sehr am Herzen liegenden rein formalen Betrachtung nicht beruhigen. Aus der Verantwortung ergibt sich für ihn das Übergewicht des Gesamtaspekts der Vorlage gegenüber den in der Vollmachtenkommission des Nationalrates betonten Vorfragen. Gute Gründe müssen in dieser Angelegenheit dazu führen, dem Zusammenhang der ganzen kriegswirtschaftlich bedingten Aktion mehr Gewicht beizumessen, als der letzten Endes nicht selbständig zu wertenden Voraussetzung der absoluten Unumgänglichkeit eines Vollmachtenbeschlusses, welche die Vollmachtenkommission des Nationalrates in den Vordergrund stellt.

Der Bundesrat ist sich aber auch bewusst, dass die ausserordentlichen Vollmachten, die er im vorliegenden Fall als die dem Charakter der Vorlage am besten entsprechende Grundlage anwendet, ihm von der Bundesversammlung zugestanden worden sind. Er hat den Plan einer selbsttragenden Finanzierung des deutschen Kohlenkredits vor dem Erlass der Vollmachtenkommissionen unterbreitet. Da deren Begutachtung nicht übereinstimmend ausgefallen ist, hat die in Art. 2, Abs. 2, des Bundesbeschlusses vom 6. Dezember 1945 vorgesehene Befragung zu keinem Ergebnis geführt.

Dem Bundesrat sind die zur Anwendung vorgesehenen Vollmachten von den eidgenössischen Räten gewährt worden. Er beabsichtigte, sie im vorliegenden Fall im allgemeinen Interesse anzuwenden. Aus beiden Gründen möchte er der Tatsache, dass er nicht der Inhaber, sondern nur der ermächtigte Treuhänder der ausserordentlichen Vollmachten ist, angemessen Rechnung tragen, indem er in einer bedeutsamen Angelegenheit nicht von sich aus entgegen der Kommission eines Rates Beschluss fasst, sondern in der schwebenden Frage den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag erstattet und in Erwartung ihrer Stellungnahme auf den Erlass des am 25. Februar 1947 gefassten Beschlusses verzichtet. Wie schon zu wiederholten Malen und zuletzt beim Erlass des Bundesratsbeschlusses vom 30. September/22. Oktober 1946 über den Abbau der Kriegsgewinnsteuer und deren Ersetzung durch eine zusätzliche Wehrsteuer von höhern Erwerbseinkommen und Geschäftserträgen, wird derart

eine unmittelbare parlamentarische Kontrolle der Rechtssetzung des Bundesrates gewährleistet.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen, von diesem Zwischenbericht und dem beiliegenden Bundesratsbeschluss vom 25. Februar 1947 über eine Ausgleichsabgabe auf Elektrokessel-Energie in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 14. Mai 1947.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Etter.

Der Bundeskanzler:

Leimgruber.

Beilage erwähnt.

Zwischenbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen. (Vom 14. Mai 1947.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1947
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5243
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.05.1947
Date	
Data	
Seite	209-227
Page	
Pagina	
Ref. No	10 035 879

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.