

1102

Freitag, 18. Mai 1945.

Ausserordentliche Voranschläge
des Bundes für das Jahr 1945.

Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 16. Mai 1945.

Die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte befassten sich in ihrer gemeinsamen Tagung vom 30. Januar bis 1. Februar 1945 mit den ausserordentlichen Voranschlägen des Bundes für das Jahr 1945. Mit Schreiben vom 17. Februar 1945 haben die Kommissionen den Bundesrat über die im Verlaufe der Tagung im Hinblick auf einzelne Budgetrubriken aufgeworfenen Fragen unterrichtet und ihn ersucht, diese zu prüfen und so bald als möglich darüber Bericht zu erstatten.

Zur Beantwortung der den Voranschlag für die Aufwendungen für die Landesverteidigung betreffenden Fragen musste sich das eidg. Militärdepartement mit den in Frage kommenden Stellen der Armee in Verbindung setzen, wodurch die Vorlage des Entwurfes zu einem Antwortschreiben etwas verzögert wurde.

Auf Grund der von den zuständigen Departementen eingegangenen Unterlagen legt das Finanz- und Zolldepartement den Entwurf zu einem Antwortschreiben an die Finanzkommissionen vor.

Antragsgemäss wird

b e s c h l o s s e n :

Der vom Finanz- und Zolldepartement vorgelegte Entwurf zu einem Schreiben an die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte wird genehmigt (siehe Beilage).

Protokollauszug an die Bundeskanzlei zum Vollzug, an das Politische Departement, an das Militärdepartement, an das Volkswirtschaftsdepartement und an das Finanz- und Zolldepartement zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Oser

Bern, den 18. Mai 1945.

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

an

die Finanzkommissionen der eidg. Räte.

Ausserordentliche Voranschläge für das Jahr 1945,

Sehr geehrte Herren Präsidenten,

Sehr geehrte Herren Nationalräte und Ständeräte,

In Ihrer gemeinsamen Tagung vom 30. Januar bis 1. Februar 1945 befassten Sie sich mit den ausserordentlichen Voranschlägen des Bundes für das Jahr 1945. Mit Schreiben vom 17. Februar 1945 übermittelten Sie uns das Protokoll über die Sitzung und unterrichteten uns über die im Hinblick auf einzelne Budgetrubriken aufgeworfenen Fragen mit dem Ersuchen, diese zu prüfen und Ihnen Bericht zu erstatten.

Wir beehren uns, diesem Wunsche wie folgt nachzukommen:

I. Kriegswirtschaft.

Auf die aus Ihrer Mitte zum Voranschlag der Kriegswirtschaftlichen Organisation aufgeworfenen Fragen glauben wir an dieser Stelle nicht mehr eintreten zu müssen, da Ihnen anlässlich Ihrer gemeinsamen Tagung vom 24./25. April 1945 vom Chef der Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Herrn Fürsprecher Schaffner, darüber Aufschluss erteilt wurde.

II. Ausserordentliche Erträge und Verschiedene Massnahmen zum Schutze des Landes.

1. Erschliessung neuer Einnahmequellen, Tilgung der ausserordentlichen Aufwendungen, Vorlage einer neuen Finanzordnung (Voten der Herren de Coulon, Meierhans, Schmutz und Deilberg).

Schon beim Voranschlag für die Verwaltungsrechnung des Jahres 1945 ist es dem Bundesrat nicht leicht gefallen, den Räten einen Haushaltplan mit einem bisher noch nie erreichten Ausgabenüberschuss vorzulegen. In der Botschaft haben wir darauf hingewiesen, wie schwer es in der heutigen Zeit ist, eine auch nur ganz rohe Schätzung des ausserordentlichen Finanzbedarfs anzustellen. Zahlenmässige Angaben können nur gemacht werden, wenn man von bestimmten Annahmen ausgeht. Bei der Ermittlung des Bedarfs für das Jahr 1945 gingen wir davon aus, dass die verstärkte militärische Abwehrbereitschaft noch während des ganzen Jahres aufrechterhalten werden müsse. Wenn schon im fünften Rechnungsmonat festzustehen scheint, dass dies nicht nötig sein wird, so kann andererseits noch keines-

- 2 -

wegs abgesehen werden, bis wann und in welchem Umfange die Bundesfinanzen noch durch besondere Wirtschaftsmassnahmen belastet werden. Dazu zählen wir nicht nur alle Ausgaben, die im Interesse der Landesversorgung notwendig sind, sondern auch diejenigen für eine allfällige Arbeitsbeschaffung grösseren Umfanges. Wenn jedoch die Arbeitsbeschaffung nicht unmittelbar nach dem Krieg mit hohen Leistungen einsetzen muss, hätte eine baldige Demobilmachung der Armee gegenüber dem ausserordentlichen Voranschlag eine endgültige und bedeutende Verbesserung zur Folge.

Aus diesen Gründen halten wir den Zeitpunkt für eine Neuregelung der Tilgungen für noch nicht gekommen. Es muss damit - wie schon in der Botschaft zum Voranschlag der ordentlichen Rechnung ausgeführt wurde - zugewartet werden, bis die voraussichtliche Entwicklung des Bundesfinanzhaushaltes wieder besser überblickt werden kann. Bis dahin ist es unsere gebieterische Pflicht, keine Möglichkeit ausser acht zu lassen, neben Einsparungen auch vermehrte Fiskalerträge zu erzielen. Vorläufig sind aber die Auswirkungen der Beschlüsse vom 31. Oktober 1944 betreffend die Erhöhung der Verrechnungssteuer und die Einführung der Steueramnestie abzuwarten.

Das in seiner Gültigkeitsdauer bis Ende 1945 verlängerte Fiskalnotrecht gemäss Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Uebergangsordnung des Finanzhaushaltes soll, soweit es nicht bereits durch neue Regelungen abgelöst worden oder mit den heutigen Verhältnissen unvereinbar geworden ist, demnächst bis Ende 1949 verlängert werden. Dabei hat es die Meinung, dass inzwischen die eigentliche Finanzreform Gestalt annehmen und uns eine Rückkehr auf den Boden der Verfassung erlauben soll.

2. Erstellung von Sanitätsposten in nicht luftschutzpflichtigen Gemeinden (Voten der Herren Flisch und Schmutz).

Der Eintritt des Waffenstillstandes hat für die Beurteilung aller Fragen des Luftschutzes und der damit zusammenhängenden sanitären Vorkehrungen einen grundsätzlichen Wandel geschaffen, mindestens in dem Sinne, dass die Notwendigkeit für rasches Handeln einstweilen dahingefallen ist. Der Bundesrat ist entschlossen, den veränderten Verhältnissen schon aus finanziellen Rücksichten ohne Verzug Rechnung zu tragen und lässt gegenwärtig durch die zuständigen Amtsstellen überprüfen, ob und in welchem Umfange die geltenden Vorschriften abgeändert werden sollen. Es ist wohl denkbar, dass auch hinsichtlich der Erstellung von Sanitätsposten in nicht luftschutzpflichtigen Gemeinden in Zukunft anders vorgegangen werden kann.

Bis anhin war diesbezüglich Art. 3, Abs. 1, des Bundesratsbeschlusses vom 29. Juli 1943 massgebend. Darnach sollen die Sanitätsposten "splittersicher und wenn möglich einsturzsicher sein". Diese Vorschrift galt grundsätzlich für nicht luftschutzpflichtige Gemeinden, während im gleichen Absatz (letzter Satz) überdies die Vorschriften des passiven Luftschutzes für luftschutzpflichtige Gemeinden vorbehalten wurden.

Die Erfahrungen in den kriegführenden Ländern haben gezeigt, dass nur unterirdische Sanitätsposten Aussichten für ausreichenden Schutz bieten. Der Splitterschutz wird erreicht durch das Anbringen von Sandsäcken oder -kisten sowie durch Erdanschüt-

tungen, was nur mit geringen Kosten verbunden ist. Ins Gewicht fallende Kosten verursacht dagegen die Abstützung der Kellerräume gegen Trümmerlasten. In der Erkenntnis, dass gegenüber kleinen Gemeinden eine Milderung der baulichen Anforderungen an die Sanitätsposten am Platze ist, konnte in solchen Fällen auf Grund des Art. 1, Abs. 2, des erwähnten Bundesratsbeschlusses von der Einsturz-, bzw. Trümmersicherheit ausnahmsweise abgesehen werden. Nach der Praxis des eidg. Kriegsfürsorgeamtes kamen für solche Ausnahmegewilligungen, die vom Kanton beantragt sein müssen, Gemeinden in Frage, deren grösster Dorfteil weniger als 500 Einwohner zählt. Diesen Gemeinden wurden durch den Verzicht auf die Abstützungen schon bis anhin erhebliche Kosten erspart und es ist zu hoffen, dass es die neue Sachlage gestatten wird, ihnen noch mehr entgegenzukommen.

3. Propaganda im Ausland (Votum des Herrn Scherrer).

Dieser Kredit stützt sich auf die Bundesratsbeschlüsse vom 28. September 1939 und 9. September 1941/15. September 1944. Der Kredit auf Grund des Beschlusses vom 28. September 1939 dient gegenwärtig vor allem zur Besoldung des Presseattachés in London sowie des Presseagenten in Rom.

Der Beschluss vom 9. September 1941/15. September 1944 gestattet die Auszahlung eines monatlichen Honorars von 250 Fr. an einen schweizerischen Journalisten in Bern, mit dem das eidg. Politische Departement in ständiger Fühlung steht. Der Betreffende dient als Verbindungsmann, um gewisse ausländische Journalisten über schweizerische Probleme, deren offizielle Bekanntmachung nicht angezeigt erscheint, zu unterrichten. Der Rest des Kredites ermöglicht dem Pressedienst des Departements, die ständigen Korrespondenten der Auslandpresse in der Schweiz sowie auf der Durchreise befindliche ausländische Journalisten zur Herstellung und Förderung persönlichen Kontaktes einzuladen. Ausser der Publizität sollen solche Zusammenkünfte auch dem Zwecke dienen, in den betreffenden Kreisen eine unsrem Lande wohlgesinnte Atmosphäre zu schaffen sowie Interesse und Verständnis für schweizerische Angelegenheiten zu wecken.

4. Ausländische Journalisten, Bearbeitung der Presse (Voten der Herren Schmutz und Meierhans).

Wir können uns mit den von den Herren Nationalräten Schmutz und Meierhans betr. die Information der ausländischen Öffentlichkeit durch Vermittlung der bei uns tätigen Auslandjournalisten geäusserten Ansichten grundsätzlich einverstanden erklären. Indessen sei uns zur Beleuchtung der praktischen Schwierigkeiten, die sich derartigen Bemühungen entgegenstellen, folgender Hinweis gestattet.

Nach den Erfahrungen, die das eidg. Politische Departement sammeln konnte, ist die Aufmerksamkeit der ausländischen Korrespondenten in der Schweiz in erster Linie auf die Kriegs- und politischen Verhältnisse in den uns umgebenden Staaten gerichtet. Es ergibt sich dies eindeutig sowohl aus den telegraphischen Weisungen, welche die betreffenden Journalisten von ihren Redaktionen erhalten, als auch aus den Aussagen, die diese Leute dem Politischen Departement gegenüber machen. Schweizerische Angelegenheiten vermögen bei ihnen in der Regel nur beschränktes Interesse zu wecken. Anders verhält es sich nur mit Wirtschaftsverhandlungen und ähnlichen Ereignissen, denen offensichtlich auch für das Ausland Bedeutung zukommt.

- 4 -

Auf Seite 87 des Protokolls sind Ausführungen des Herrn Nationalrates Schmutz über die kürzlich stattgefundene Kampagne der amerikanischen Zeitungen gegen die Schweiz wiedergegeben. Derartigen Vorkommnissen sei durch raschere Information der Auslandspresse vorzubeugen. Dazu ist jedoch zu bemerken, dass diese Presseangriffe schwerlich vorausgesehen werden konnten, weil über ihren Gegenstand mit England und den Vereinigten Staaten im damaligen Zeitpunkt bereits offizielle Unterredungen gepflogen wurden. Jene Kampagne hat ja auch weitere, an der Sache direkt interessierte Kreise zu überraschen vermocht.

III. Aufwendungen für die Landesverteidigung.

Was die Aufwendungen für die Landesverteidigung betrifft, gestatten wir uns, in Ergänzung der anlässlich Ihrer Tagung vom 30. Januar/1. Februar 1945 vom Vorsteher des eidg. Militärdepartementes gemachten ausführlichen Darlegungen folgendes auszuführen.

1. Ausbau der Festungswerke (Votum des Herren Fricker).

Im Anschluss an eine Besichtigung der 2. Sektion der Finanzdelegation in St. Maurice und den Festungswerken am Thunersee stellte Herr Ständerat Fricker die Frage, ob in angefangenen, aber mangels Kredit nicht voll ausgebauten Festungswerken nicht gewisse Ergänzungsarbeiten angeordnet werden sollten. Die 2. Sektion der Finanzdelegation verspricht sich von solchen Vorkehren eine spätere Einsparung an Unterhaltungskrediten.

Wie der Vorsteher des eidg. Militärdepartementes erwähnte, ist schon vor der erwähnten Besichtigung der Festungswerke ein Kredit von 14,8 Millionen Franken zur Ergänzung und Fertigstellung von Festungen vom Bundesrate gutgeheissen worden. Ausserdem ist das Armeekommando eingeladen worden, abzuklären, ob und gegebenenfalls welche weiteren Festungswerke noch auszubauen wären. Diese Erhebungen erfordern aber Zeit, denn es muss gleichzeitig auch untersucht werden, ob sich auf bereits bewilligten Krediten Einsparungen erzielen lassen.

2. Umfang der Truppenaufgebote im Wallis (Votum des Herrn Dellberg).

Zu der von Herrn Dellberg geäusserten Auffassung, dass im Winter im Wallis zu viel Truppen unter den Waffen gehalten werden, ist zu bemerken, dass pro Brigade-Abschnitt nicht mehr als ein Bataillon auf Grenzwaache stand. Darüber hinaus wurden aber für die Bewachung der Südrampe der Lötschbergbahn, des Simplon-Tunnels und einer Anzahl Verpflegungs- und Munitionsdepots noch zusätzliche Detachements benötigt. Es wird wohl nicht bestritten werden können, dass auch im Winter in Gondo ein verhältnismässig starkes Grenzwaacht-Detachment bereitstehen muss und dass die beste Minenanlage im Simplon-Tunnel nichts nützt, solange sie nicht vor Sabotage und Ueberfall gesichert ist. Nirgends ist aber die Gefahr des Handstreiches grösser als beim Simplon-Tunnel, dessen Südportal wir nicht kontrollieren können.

Im Winter fällt die Belagerung von Brig besonders auf, weil alle Aussenposten der bessern Unterkunft wegen ihre Detachementsreserve nach Brig verlegen. Der starke Urlauberverkehr und die häufigen Ablösungen vermitteln dazu das Bild einer

ausgesprochenen Garnisonsstadt, obschon in Wirklichkeit nur wenige Truppen im Einsatz stehen. Im übrigen ist seither die Bewachung noch weitgehend eingeschränkt worden, so dass weitere Detachements entlassen werden konnten.

3. Einsparungen (Votum des Herrn Schmutz).

Die Finanzkommissionen sind durch die Ausführungen des Vorstehers des eidg. Militärdepartementes und insbesondere auch durch die eingehenden Aufschlüsse des Sparoffiziers des Armeestabes über die Sparmassnahmen der Armee fortlaufend orientiert worden. Wir wüssten deshalb nicht, wie die von berufenster Seite erteilten Aufschlüsse noch ergänzt werden könnten.

4. Unvergleichbarkeit der Voranschläge verschiedener Jahre (Voten der Herren de Coulon, Scherrer und Wenk).

Wir sind bemüht, die Voranschläge des Bundes so weit als möglich vergleichbar zu gestalten. Wenn aber wichtige Gründe Änderungen angezeigt erscheinen lassen, so halten wir dafür, dass ihnen die Rücksichtnahme auf die Vergleichbarkeit nicht entgegenstehen soll. Da zur Deckung der Ausgaben für kriegsbedingte Zwecke und für Massnahmen, die gestützt auf die Vollmachten des Bundesrates getroffen worden sind, besondere Einnahmen eröffnet wurden, hielten wir anlässlich der Erstellung der Voranschläge für das Jahr 1945 besonders darauf, alle Aufwendungen der genannten Art aus dem Verwaltungsbudget herauszunehmen. Das hat zu etwelchen Mehrbelastungen der Voranschläge für die ausserordentliche Rechnung geführt, die jetzt in Kauf genommen werden müssen, nachdem das Verwaltungsbudget von den Räten genehmigt worden ist.

Die weitere Ausscheidung von ausserordentlichen Ausgaben aus dem Beitrag des eidg. Militärdepartementes zum Verwaltungsbudget 1945 wurde durch Beschluss des Bundesrates vom 13. Oktober 1944 angeordnet. Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass die Militärausgaben des Bundes nach diesem Kriege wahrscheinlich grösser sein werden als vorher. Der Entscheid darüber, in welchem Umfange dauernde Mehrausgaben für das Militär ordentlicherweise in Rechnung gestellt werden müssen, soll indessen erst im Zeitpunkt der Umstellung von der Kriegsbereitschaft auf die Friedensverhältnisse getroffen werden, wobei nicht nur militärischen, sondern auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen sein wird. Eine Vorwegnahme dieses Entscheides durch massive Erhöhungen der Ausgaben in den Voranschlägen zur ordentlichen Rechnung halten wir nicht für angezeigt.

5. Passiver Luftschutz, Eingabe der Gemeinde Dornach (Voten der Herren Wenk, Addor und Dellberg).

Grundlegend für den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung ist der Bundesbeschluss vom 29. September 1934. Er stellt in Art. 5, Abs. 1, ohne bestimmten Verteiler, das Prinzip auf, dass die Kosten des Luftschutzes vom Bund, den Kantonen und Gemeinden zu tragen sind. Nach ständiger Praxis wurden hierunter nur die Kosten für die entlichen Massnahmen verstanden.

Schreibt der Bund Massnahmen verbindlich vor, die für die Kantone und Gemeinden finanzielle Folgen haben, so sind die Kosten nach Art. 5, Abs. 2, zur Hälfte von ihm zu übernehmen. Es ergibt sich hieraus einerseits, dass nur die verbindlich vor-

geschriebenen Vorkehren unter diese Regelung fallen, während andererseits bestätigt wird, dass nur Ausgaben von Kantonen und Gemeinden (nicht aber solche von Privaten) erfasst werden.

Diesen Sätzen fügt Art. 5 im letzten Alinea ausdrücklich bei, dass die besondere Regelung der Kosten für bauliche Massnahmen vorbehalten bleibe. Schon aus diesem Grunde ist es gänzlich abwegig, im Hinblick auf die baulichen Kosten immer wieder den Bundesbeschluss vom 29. September 1934 anzurufen, der sich gerade auf diese Kosten nicht bezieht.

Der bauliche Luftschutz bildet Gegenstand eines besonderen Bundesbeschlusses vom 18. März 1937 betreffend die Förderung baulicher Massnahmen im passiven Luftschutz, der die Ansätze nennt, nach welchen sich der Bund an den Massnahmen baulicher Art beteiligt. Dieser Beschluss ist weit davon entfernt, den Grundsatz der hälftigen Kostenteilung zwischen Bund einerseits, Kanton und Gemeinde andererseits aufzustellen. Er geht vielmehr davon aus, dass bestimmte Gegebenheiten im Vordergrund stehen, nämlich auf der einen Seite die Grund- und Werkeigentümer und auf der andern die zu schützenden Insassen. Grundlegend ist demgemäss für Schutzräume öffentlichen Charakters, dass der Eigentümer, somit in der Regel die Gemeinde, die Hauptlast zu tragen hat. Bei privaten Schutzräumen findet dagegen eine Teilung der Kosten zwischen Eigentümer und Hausinsassen statt. Ausserdem beteiligen sich in allen Fällen Bund und Kanton mit Beiträgen. Die Ansätze dafür sind nach dem Charakter und der Zweckbestimmung der Schutzräume abgestuft. Sie sind im erwähnten Beschluss vom 18. März 1937 enthalten.

Während des Aktivdienstzustandes war es dringend notwendig, die baulichen Massnahmen zu erweitern. Demgemäss erging am 17. November 1939 der Bundesratsbeschluss betreffend vermehrte Förderung baulicher Massnahmen für den Luftschutz. Er brachte besonders für die privaten Schutzräume eine Erhöhung der öffentlichen Beiträge. Sie wurden nochmals erhöht durch den zugehörigen Bundesratsbeschluss vom 27. August 1940. Diese beiden Vollmachtenbeschlüsse wurden von der Bundesversammlung genehmigt.

Die Kostenverteilung für Luftschutzbauten beruht somit einerseits auf dem erwähnten Bundesbeschluss vom 18. März 1937, andererseits auf zwei von der Bundesversammlung genehmigten Vollmachtenbeschlüssen. Diese Rechtsgrundlage darf als unanfechtbar bezeichnet werden.

Die in der Diskussion erwähnten weiteren Vorschriften sind im Bundesratsbeschluss betreffend Ergänzung der Luftschutzmassnahmen vom 14. März 1944, einem ebenfalls genehmigten Vollmachtenbeschluss, verankert. Er nimmt einerseits wiederum Bezug auf den Bundesratsbeschluss betreffend vermehrte Förderung baulicher Massnahmen für den Luftschutz vom 17. November 1939. Auch diese Rechtsgrundlage ist unanfechtbar.

Seit Ausbruch des Krieges hat es sich als zweckmässig erwiesen, die Kostentragung je nach der Art der Aufwendungen verschieden zu gestalten. Alle Massnahmen hatten aber eine vermehrte Belastung des Bundes zur Folge. Die massgebenden Zahlen sind vom Vorsteher des eidg. Militärdepartementes an Ihrer Tagung bekanntgegeben worden (Seite 51 des Protokolls). Es ergibt sich daraus folgendes:

- 7 -

- a) Der Bund ist seinen Verpflichtungen zur hälftigen Kostentragung für die Ausrüstung der Luftschutzorganisationen nachgekommen;
- b) bei den baulichen Massnahmen ergibt sich eine Kostenverteilung wie sie dem Bundesbeschluss vom 18. März 1937 entspricht. Von einer hälftigen Verteilung der Kosten kann hier eben keine Rede sein, da nicht der Bundesbeschluss vom 29. September 1934 anwendbar ist.
- c) Die Massnahmen für die Bevölkerung hat der Bund weitaus zum grössten Teil auf sich genommen, obwohl er sich auf den Standpunkt hätte stellen können, dass er nur die Hälfte der Kosten zu tragen habe.
- d) Die gesamten Aufwendungen für den Aktivdienst sowie die Schulen und Kurse des Luftschutzes hat der Bund wie bei der Armee ausschliesslich allein getragen. Auch hier hätte er bei Anwendung des Bundesbeschlusses vom 29. September 1934 die Hälfte auf die Kantone und Gemeinden abwälzen können.

Es kann somit festgestellt werden, dass den Wünschen, die gelegentlich im Sinne einer stärkeren Kostenbeteiligung des Bundes geäussert wurden, tatsächlich schon längst und in starkem Masse Rechnung getragen worden ist. Die gesamten Aufwendungen des Bundes belaufen sich nämlich auf 75,6 Millionen Fr., diejenigen der Kantone und Gemeinden dagegen nur auf 38,9 Millionen.

Für die künftige Gestaltung des Luftschutzrechts erklärte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 5. April 1938 betreffend Strafvorschriften für den passiven Luftschutz, es werde möglich sein, im Laufe des Jahres 1939 den Entwurf für ein allgemeines Luftschutzgesetz auszuarbeiten. Diese Massnahme war tatsächlich für den Herbst 1939 in Aussicht genommen. Im Hinblick auf die inzwischen eingetretenen Ereignisse, erklärte der Bundesrat in seinem Bericht über die Geschäftsführung im Jahre 1939 wörtlich:

"Der Erlass von Vorschriften für die vorläufige Ordnung des umfassenden Sachbereiches war bereits 1938 abgeschlossen. Es war beabsichtigt, nun den Vorentwurf für ein Luftschutzgesetz auszuarbeiten, doch wurde dies durch die Mobilmachung vereitelt. Es ist klar, dass zunächst die Ergebnisse des Krieges vorliegen müssen, bevor an eine Neuordnung gegangen werden kann, die für lange Dauer bestimmt ist."

Hievon nahmen die Räte in zustimmendem Sinne Kenntnis.

6. Militärversicherung, Unfälle während des Aktivdienstes (Votum des Herrn de Coulon).

In Ergänzung der anlässlich Ihrer Tagung vom Vorsteher des eidg. Militärdepartementes gemachten Ausführungen möchten wir noch auf den am 15. März 1945 vom General bzw. vom Chef der Ausbildung erlassenen Befehl über Unfallverhütung in der Armee hinweisen. Darnach hat der Oberbefehlshaber der Armee verfügt, dass die Truppenkommandanten über besonders typische Unfälle und ihre Ursachen laufend zu orientieren sind. Die Hauptabteilung III gebe zu diesem Zwecke periodisch Bulletins über Unfallverhütung in Exemplaren bis zur Einheit aus, in denen vorgekommene Unfälle beschrieben, ihre Ursachen klargelegt und die notwendigen Lehren daraus gezogen werden. Die

-- 8 --

Truppenkommandanten benützen die Bulletins zur Orientierung ihrer Kader und soweit notwendig, der ganzen Truppe. Wir erlauben uns, dem Schreiben je ein Exemplar dieses Befehls sowie der gleichzeitig erschienenen Bulletins Nr. 1-8 beizulegen.

Wir hoffen, Ihnen damit die zu den ausserordentlichen Voranschlägen gewünschten Aufschlüsse erteilt zu haben.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Herren Nationalräte und Ständeräte, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Aus Auftrag des Bundesrates,
Der Bundeskanzler:

Leimgruber.

2 Beilagen.

Berne, le 18 mai 1945.

LE CONSEIL FEDERAL SUISSE

aux

Commissions parlementaires des finances.

Budgets extraordinaires
pour l'année 1945.

Messieurs les Présidents et Messieurs,

Lors de la session tenue en commun du 30 janvier au 1er février 1945, vous vous êtes occupés des budgets extraordinaires de la Confédération pour l'année 1945. Par lettre du 17 février 1945, vous nous avez communiqué le procès-verbal de la session et nous avez renseignés sur les questions qui ont été soulevées au sujet des différentes rubriques du budget en nous demandant de les examiner et de vous faire rapport.

Nous avons l'honneur de donner suite à votre demande comme suit:

I. Economie de guerre.

En ce qui concerne les questions soulevées au sujet du budget des organismes de l'économie de guerre, nous pensons pouvoir nous dispenser de vous répondre, le Chef de la Centrale de l'économie de guerre, M. Schaffner, avocat, vous ayant renseignés lors de la session tenue en commun les 24 et 25 avril 1945.

II. Recettes extraordinaires et mesures propres
à assurer la sécurité du pays et le maintien
de sa neutralité.

1. Nouvelles sources de recettes, ardotissement des dépenses
extraordinaires, projet d'un nouveau régime financier
(Requêtes de MM. de Coulon, Meierhans, Schmutz et Dellberg).

Déjà lors de l'établissement du budget concernant le compte d'administration pour l'année 1945, il a été pénible au Conseil fédéral de devoir présenter aux Chambres un plan financier présentant un excédent de dépenses encore jamais atteint jusqu'ici. Nous avons relevé dans le message combien il est difficile dans les circonstances actuelles de procéder à une évaluation même très approximative des besoins finan-

- 2 -

ciers extraordinaires. Des chiffres ne peuvent être fournis que lorsqu'on se trouve en présence de conditions précises. Lors de l'évaluation des besoins pour l'année 1945, nous sommes partis de l'idée que l'état renforcé de préparation militaire devrait être encore maintenu pendant toute l'année. Si déjà cinq mois après le début de l'exercice il semble que tel ne sera pas le cas, on ne peut, cependant, aucunement prévoir jusqu'à quand et comment les finances fédérales seront grevées par des mesures spéciales d'ordre économique. Parmi celles-ci, nous comptons non seulement les dépenses nécessaires à l'approvisionnement du pays, mais, encore celles qui sont destinées à créer éventuellement des possibilités de travail sur une grande échelle. Si, toutefois, il n'y aura pas lieu de créer immédiatement après la guerre de larges possibilités de travail, une prochaine démobilisation de l'armée produirait une amélioration sensible et définitive du budget extraordinaire.

C'est pourquoi nous estimons que le moment d'établir une nouvelle réglementation des amortissements n'est pas encore venu. Ainsi que nous le relevions dans le message concernant le budget du compte ordinaire, il y a lieu d'attendre jusqu'à ce que nous puissions nous faire une meilleure idée de l'évolution probable des finances fédérales. Jusqu'à là, nous avons l'impérieux devoir de ne négliger aucune occasion de faire des économies et d'accroître les recettes fiscales. Pour l'instant, il y a lieu d'attendre les effets que produiront les arrêtés des 31 octobre 1944 concernant le relèvement du taux de l'impôt anticipé et l'introduction de l'amnistie fiscale.

Les programmes financiers prorogés jusqu'à fin 1945 conformément à l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales, devront être encore prorogés jusqu'à fin 1949, en tant qu'ils n'ont pas été abrogés par de nouvelles réglementations ou ne sont pas devenus caducs du fait des circonstances actuelles. Cette prorogation sera ordonnée dans l'idée, qu'entre temps, une véritable réforme des finances sera acceptée et qu'elle nous permettra de nous appuyer à nouveau sur la constitution fédérale.

2. Création de postes de secours dans des communes non astreintes à la défense aérienne passive (Requête de MM. Flisch et Schmutz).

La conclusion de l'armistice a provoqué une modification fondamentale dans l'appréciation de toutes les questions relatives à la protection antiaérienne et aux mesures de secours qui s'y rapportent, en ce sens au moins que la nécessité d'une action rapide ne s'impose plus momentanément. Le Conseil fédéral est décidé à tenir compte immédiatement des conditions changées, ceci en raison de considérations financières: il charge en ce moment les services compétents d'examiner si et comment les prescriptions en vigueur doivent être modifiées. Il est vraisemblable qu'en ce qui concerne l'installation de postes de secours également on pourra procéder autrement.

- 3 -

Jusqu'ici, l'art. 3, al. 1, de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1943 était déterminant quant à ces matières. Il en découlait que les postes de secours devaient être "à l'épreuve des éclats et si possible des éboulements". Cette disposition était en principe valable pour les communes non astreintes à la protection antiaérienne, tandis que le même alinéa (dernière phrase) réservait les prescriptions de protection antiaérienne pour celles qui y sont astreintes.

Les expériences des pays belligérants ont démontré que seuls les postes de secours établis sous terre présentent quelque garantie d'une protection suffisante. La protection contre les éclats sera obtenue par l'utilisation de sacs ou de caisses de sable ainsi que par des remblais, ce qui ne nécessite que des frais minimes. En revanche, l'étaillage des plafonds de caves destiné à les protéger contre le poids des éboulements cause des dépenses considérables. Une atténuation des exigences en matière de construction de postes de secours étant justifiée en faveur des petites communes, il pourrait être fait abstraction, dans de tels cas et exceptionnellement, de la protection contre l'effondrement et le poids des décombres, en vertu de l'art. 1, al. 2, de l'arrêté du Conseil fédéral mentionné.

Selon la pratique suivie par l'Office fédéral de guerre pour l'assistance, de telles exceptions (qui doivent être proposées par le canton) n'étaient applicables qu'aux communes dont la plus grande partie du village comptait moins de 500 habitants. Du fait qu'elles peuvent renoncer à l'étaillage des voûtes de cave, ces communes ont bénéficié jusqu'ici déjà d'économies considérables; il faut espérer que la nouvelle situation permettra de se montrer plus large encore à leur égard.

3. Propagande à l'étranger (Intervention de M. Scherrer).

Ce crédit est accordé en vertu des arrêtés fédéraux des 28 septembre 1939 et 9 septembre 1941/ 15 septembre 1944. Le crédit alloué sur la base de l'arrêté du 28 septembre 1939 sert en premier lieu, actuellement, à rétribuer l'attaché de presse à Londres, ainsi que l'agent de presse à Rome.

L'arrêté du 9 septembre 1941/ 15 septembre 1944 autorise le paiement d'honoraires mensuels de 250 francs à un journaliste suisse à Berne avec lequel le département politique fédéral est constamment en rapport. Le journaliste en question sert d'homme de liaison pour renseigner certains journalistes étrangers sur des problèmes suisses qu'il ne serait pas indiqué de porter officiellement à leur connaissance. Le solde du crédit permet au service de presse du département d'inviter les correspondants permanents de la presse étrangère, ainsi que les journalistes étrangers voyageant en Suisse, à établir et à développer des contacts personnels avec lui. Outre la question publicitaire, de telles rencontres doivent avoir pour but de créer dans les cercles en question une atmosphère favorable à notre pays, ainsi que d'éveiller leur intérêt et leur compréhension de choses suisses.

4. Journalistes étrangers, service de presse (Intervention de MM. Schmutz et Meierhans).

En principe, nous pouvons nous ranger à l'avis de MM. les Conseillers nationaux Schmutz et Meierhans au sujet de l'information du public étranger par l'intermédiaire des journalistes étrangers qui exercent leur activité dans notre pays. Afin que l'on puisse se rendre compte des difficultés pratiques auxquelles se heurte ce service d'information, nous nous permettons de relever ce qui suit.

Selon les expériences faites par le département politique fédéral, l'attention des correspondants de journaux étrangers se porte en première ligne sur les événements militaires et politiques des Etats qui nous entourent. Ceci ressort clairement des instructions télégraphiques que les journalistes en question reçoivent de leur rédaction, comme aussi des déclarations que ces personnes font au département politique. En général, les affaires suisses ne revêtent à leurs yeux qu'un intérêt minime. Il n'en est autrement que pour les pourparlers économiques et autres événements semblables qui présentent un intérêt pour l'étranger également.

Des déclarations de M. le Conseiller national Schmutz relatives à la campagne que les journaux américains ont récemment menée contre la Suisse sont reproduites à la page 87 du procès-verbal. Il doit être paré à de tels faits par des renseignements fournis plus rapidement à la presse étrangère. Remarquons cependant qu'il était difficile de prévoir ces attaques de presse, ces questions faisant à ce moment déjà l'objet de pourparlers officiels avec l'Angleterre et les Etats-Unis. Cette campagne a surpris aussi d'autres milieux intéressés directement à ces questions.

III. Dépenses pour la défense nationale.

En complément des indications concernant les dépenses pour la défense nationale que M. le Chef du département militaire fédéral vous a fournies lors de la session que vous avez tenue du 30 janvier au 1er février 1945, nous nous permettons de vous exposer ce qui suit.

1. Extension des fortifications (Intervention de M. Fricker).

A la suite d'une visite de la 2ème section de la Délégation des finances aux fortifications de St. Maurice et de la région du lac de Thoune, M. le Conseiller aux Etats Fricker a demandé si certains travaux complémentaires ne devraient pas être ordonnés dans les fortifications qui ont été commencées mais non achevées, faute de crédit. La 2ème section de la Délégation des finances estime que cette manière de procéder permettrait de réaliser par la suite des économies sur les crédits d'entretien.

Ainsi que l'a mentionné le Chef du département militaire fédéral, un crédit de 14,8 millions de francs destiné à compléter et terminer les fortifications a déjà été approuvé

par le Conseil fédéral avant que la visite en question ait eu lieu. En outre, le Commandement de l'armée a été invité à examiner si et, le cas échéant, quelles autres fortifications doivent encore être achevées. Ces enquêtes nécessiteront un certain temps car il importe d'examiner en même temps si des économies peuvent être faites sur les crédits déjà accordés.

2. Ampleur des levées de troupes en Valais (Intervention de M. Fricker).

M. Dellberg ayant émis l'opinion que trop de troupes ont été maintenues sous les drapeaux en Valais l'hiver passé, nous tenons à relever qu'il n'a pas été utilisé plus d'un bataillon pour la garde des frontières par secteur de brigade. En outre, la garde de la rampe sud du chemin de fer du Lötschberg, du tunnel du Simplon et d'un certain nombre de dépôts de munitions et de subsistances a exigé des détachements supplémentaires. On ne contestera certainement pas le fait qu'il a fallu maintenir en hiver un détachement relativement fort pour la garde des frontières à Gondo et que les meilleures installations de mines dans le tunnel du simplon n'auraient eu aucune valeur si elles n'avaient été protégées contre le sabotage et les attaques par surprise. Nulle part ailleurs le danger de coups de mains n'est plus grand que dans le tunnel du Simplon, dont on ne peut contrôler l'entrée méridionale.

En hiver, les troupes cantonnées à Brigue apparaissent particulièrement nombreuses, tous les détachements de réserve des postes extérieurs y étant concentrés afin d'occuper de meilleurs cantonnements. Les congés, qui provoquèrent un trafic intense, et les fréquentes relèves de troupes, donnèrent à Brigue l'aspect d'une véritable ville de garnison, bien qu'en réalité peu de troupes y étaient effectivement sur pied. Depuis lors, la garde a encore été fortement réduite, de sorte que de nouveaux détachements ont pu être licenciés.

3. Economies (Intervention de M. Schmutz).

Les exposés du Chef du département militaire fédéral et les explications des officiers d'Etat-major d'Armée chargés de prescrire des économies ont renseigné d'une manière constante les commissions des finances sur les mesures d'économie prises dans l'armée. C'est pourquoi nous ne voyons pas comment nous pourrions compléter les indications fournies par les personnes compétentes.

4. Difficultés de comparer entre eux les budgets des différentes années (Intervention de MM. de Coulon, Scherrer et Wenk).

Nous nous sommes efforcés de rendre les budgets de la Confédération aussi comparables que possible. Si cependant des raisons importantes militent en faveur de modifications, nous estimons que les possibilités de comparaison ne doivent pas s'y opposer. Etant donné que des recettes particulières ont été créées pour couvrir des dépenses nécessitées par la guerre et les mesures prises par le Conseil fédéral en vertu de ses pou-

- 6 -

voirs extraordinaires, nous avons tenu tout particulièrement, lors de l'établissement du budget pour l'année 1945, à sortir du budget ordinaire toutes les dépenses de cette nature. Ceci a surchargé quelque peu les budgets pour la couverture des dépenses extraordinaires, surcharges qui doivent être acceptées maintenant que le budget concernant le compte d'administration a été approuvé par les Chambres.

En outre, le Conseil fédéral a ordonné, par arrêté du 13 octobre 1944, de sortir du budget ordinaire pour 1945, toutes dépenses extraordinaires figurant encore au budget du département militaire fédéral. Nous savons que les dépenses militaires de la Confédération seront probablement plus élevées après cette guerre qu'avant. Toutefois on ne pourra déterminer la proportion dans laquelle les dépenses supplémentaires permanentes pourront être portées en compte ordinaire qu'au moment du passage des conditions de guerre à l'état de paix. Il faudra alors tenir compte de considération non seulement militaires mais aussi économiques. Nous ne jugeons pas indiqué d'anticiper cette décision en augmentant considérablement les dépenses des budgets du compte ordinaire.

5. Défense aérienne passive, requête de la commune de Dornach (Intervention de MM. Wenk, Addor et Dellberg).

La protection antiaérienne de la population civile est régie par l'arrêté fédéral du 29 septembre 1934. Celui-ci établit à l'art. 5, al. 1, le principe de la répartition des frais entre la Confédération, les cantons et les communes, sans toutefois indiquer de coefficient de répartition. Selon la pratique constante, on ne comprend parmi ces frais que ceux qui concernent les mesures officielles.

Si la Confédération prescrit des mesures ayant force obligatoire et entraînant des frais pour les cantons et les communes, ces derniers doivent les supporter à part égale, ainsi que le prescrit l'art. 5, al. 2. Il en résulte, d'une part, que seules les mesures obligatoirement prescrites sont soumises à cette réglementation, alors que, d'autre part, seules les dépenses des cantons et des communes (mais non celles des particuliers) sont prises en considération.

L'art. 5 prévoit expressément dans son dernier alinéa que le règlement particulier des frais occasionnés par des constructions demeure réservé. Pour cette raison déjà, il est absolument inutile de se référer constamment à l'arrêté du Conseil fédéral du 29 septembre 1934, qui ne se rapporte précisément pas à ces frais de construction.

Les constructions de protection antiaérienne font l'objet d'un arrêté spécial du Conseil fédéral du 18 mars 1937 tendant à encourager ces travaux et fixant les taux d'après lesquels la Confédération participe aux frais de construction. Cet arrêté s'écarte du principe d'une répartition des frais par moitié entre la Confédération, d'une part, les cantons et les communes, d'autre part. Il part au contraire de l'idée que certaines considérations passent au premier plan, soit, d'une part, les intérêts des proprié-

- 7 -

taires et, d'autre part, ceux des occupants de l'immeuble à protéger. En conséquence, pour les constructions d'abris publics, le propriétaire, donc en règle générale la commune, doit supporter la charge principale des frais. En ce qui concerne ces abris privés, la répartition s'effectue en revanche entre le propriétaire et les habitants de la maison. En outre, la Confédération et le canton versent des subventions dans tous les cas. Les taux échelonnés suivant le caractère et la destination des abris, sont indiqués dans l'arrêté mentionné du 18 mars 1937.

En période de service actif, il était urgent de multiplier les constructions d'abris. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral a pris le 17 novembre 1939 un arrêté visant à intensifier les travaux de défense aérienne passive. Cet arrêté relève le taux des contributions publiques notamment pour les abris privés. Ils furent augmentés une nouvelle fois par l'arrêté du Conseil fédéral du 27 août 1940. Ces deux arrêtés que le Conseil fédéral a pris en vertu de ses pouvoirs extraordinaires ont été approuvés par l'Assemblée fédérale.

Ainsi, la répartition des frais d'abris repose, d'une part, sur l'arrêté fédéral du 18 mars 1937 et, d'autre part, sur deux arrêtés que le Conseil fédéral a pris en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, arrêtés qui ont été approuvés par les Chambres. Cette base légale peut être considérée comme inattaquable.

Les autres prescriptions mentionnées dans notre exposé sont contenues dans l'arrêté du Conseil fédéral du 14 mars 1944 concernant l'extension des mesures de protection antiaérienne. Cet arrêté a également été approuvé par les Chambres. Il se réfère de nouveau à l'arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1939 visant à intensifier les travaux de défense aérienne passive. Cette base légale est inattaquable elle aussi.

Depuis le début de la guerre, il s'est avéré plus judicieux de répartir différemment les frais suivant la sorte des dépenses. Mais toutes les mesures ont provoqué un accroissement des charges de la Confédération. Les chiffres vous ont été communiqués par le Chef du département militaire fédéral lors de votre session (page 51 du procès-verbal). Il en résulte ce qui suit:

- a) La Confédération a rempli ses engagements en prenant à sa charge la moitié des frais d'équipement des organismes de protection antiaérienne.
- b) La répartition des frais de construction est conforme à l'arrêté fédéral du 18 mars 1937. Il ne peut être question ni d'une répartition par parts égales, étant donné que l'arrêté fédéral du 29 septembre 1934 n'est pas applicable.
- c) La Confédération a pris à sa charge la plus grande partie des frais concernant les mesures pour la protection de la population, bien qu'elle eût pu prétendre qu'elle ne devait en supporter que la moitié.
- d) Comme pour l'armée, la Confédération a supporté seule l'ensemble des dépenses concernant le service actif et les cours

- 8 -

de protection antiaérienne. En vertu de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1934, elle eût pu, dans ce cas aussi, mettre la moitié des frais à la charge des cantons et des communes.

On peut donc constater qu'il a été effectivement tenu compte depuis longtemps et dans une ample mesure des vœux exprimés occasionnellement visant à ce que la Confédération prenne à sa charge une plus grande part des dépenses. Les dépenses totales de la Confédération s'élèvent notamment à 75,6 millions de francs, tandis que celles des cantons et des communes n'atteignent en revanche que 38,9 millions de francs.

En ce qui concerne l'évolution future du droit relatif à la protection antiaérienne, le Conseil fédéral relève dans son message du 5 avril 1938 concernant les infractions en cette matière qu'il sera possible de préparer au cours de 1939 un projet de loi générale sur cette protection. Cette mesure était effectivement prévue pour l'automne 1939. En considération des événements qui se sont produits entre temps, le Conseil fédéral déclare textuellement dans le rapport concernant sa gestion en 1939:

"La publication de prescriptions sur l'organisation provisoire de la défense aérienne était achevée en 1938 déjà. Nous nous étions proposé d'élaborer ensuite l'avant-projet d'une loi sur la matière, mais la mobilisation nous en empêcha. Il faut attendre maintenant les résultats de la guerre avant d'entreprendre quelque chose de durable".

Les Chambres ont approuvé cette déclaration.

6. Assurance militaire, accidents survenus pendant le service actif (Intervention de M. de Coulon).

En complément de l'exposé que le Chef du département militaire fédéral a fait lors de votre session, nous tenons encore à nous référer à l'ordre donné par le Général resp. par le Chef de l'instruction en vue de prévenir des accidents dans l'armée. Le Chef de l'Armée a ordonné que les commandants de troupes soient constamment renseignés sur les accidents de caractère typique et sur leurs causes. Le groupement III a émis à cet effet un bulletin périodique sur la manière de prévenir les accidents. Ce bulletin, qui décrit les accidents survenus, expose clairement leurs causes et en tire les leçons nécessaires, est distribué jusqu'à l'unité. Les commandants de troupes utilisent le bulletin pour renseigner leurs cadres et, si c'est nécessaire, la troupe entière. Nous nous permettons de joindre à notre exposé un exemplaire de l'ordre en question et de chacun des bulletins 1-8 qui ont paru.

Nous espérons que le présent exposé vous aura fourni les renseignements complémentaires que vous désirez sur les budgets extraordinaires et nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, Messieurs les Présidents et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Par ordre du Conseil fédéral suisse:

Le chancelier de la Confédération,

Leimgruber.