

5618

**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die  
Ergänzung des Bundesgesetzes über die Sicherstellung  
der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern**

(Vom 13. Mai 1949)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Abänderung des Bundesgesetzes vom 1. April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern zu unterbreiten.

## I.

1. Das Bundesgesetz vom 1. April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern (AS 54, 809) ermächtigt und verpflichtet den Bund, für den Fall der wirtschaftlichen Absperrung oder des Krieges die notwendigen Massnahmen zu treffen zur Beschaffung und Sicherstellung der für die Versorgung von Volk und Heer unentbehrlichen Gütern (Art. 1, Abs. 1). Wenn die allgemeine Lage es erfordert, kann der Bundesrat zur Sicherstellung der Landesversorgung die Schaffung und Vermehrung von Vorräten Dritter durch Verträge und andere geeignete Mittel fördern (Art. 3, Abs. 1, lit. b). Wenn andererseits private Unternehmungen zur Haltung von Vorräten verpflichtet werden, so hat sie der Bund schadlos zu halten, wenn ihnen daraus ohne eigenes Verschulden unter Abzug allfälliger Gewinne Schaden entsteht (Art. 3, Abs. 1, lit. c, und Abs. 3). Im Interesse der Landesversorgung ist von diesen Bestimmungen schon vor dem Ausbruch und zu Beginn des letzten Krieges Gebrauch gemacht worden. Nach Möglichkeit wurde dabei die Schaffung und Vermehrung von Vorräten durch Abschluss von Pflichtlagerverträgen gefördert. Es hat sich aber bald gezeigt, dass die Anlegung von Pflichtlagern auf vertraglicher Basis



Schwierigkeiten hinsichtlich der Warenfinanzierung bot. Aus diesem Grunde wurde die Nationalbank zur Finanzierung derartiger Lager mit billigem Geld herangezogen. Den Pflichtlagerhaltern konnten auf diese Weise Kredite der Nationalbank bis zu 80 % des Warenwertes zum Diskontsatz von 1,5 % zur Verfügung gestellt werden. Damit war ein wesentlicher Anreiz zum Abschluss von Pflichtlagerverträgen gegeben. Es war jedoch der Nationalbank nicht möglich, diese Kredite zur Verfügung zu stellen, ohne sich für die damit verbundenen Risiken beim Bund zu decken. Der Staat seinerseits konnte diese Risiken nicht ohne besondere Sicherheiten übernehmen. Diese Situation veranlasste den Bundesrat, ein Aussonderungsrecht des Bundes an zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräten zu schaffen. Der entsprechende Beschluss des Bundesrates datiert vom 19. Januar 1940 (Bundesratsbeschluss über das Aussonderungsrecht des Bundes an zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräten) und stützt sich auf den Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität (AS 56, 89). Das Aussonderungsrecht besteht darin, dass die Eidgenossenschaft, wenn sie einen Pflichtlagerkredit gegenüber der Nationalbank garantiert hat und aus dieser Garantieverpflichtung in Anspruch genommen wird, beim Konkurs des Lagerhalters unter Ausschluss anderer Gläubiger auf das Pflichtlager greifen und sich hieraus befriedigen kann. Entsteht bei der Liquidation des Lagers durch den Bund ein Überschuss, so fliesst dieser in die Konkursmasse. Das dem Bund gewährte ausschliessliche Zugriffsrecht auf ein Pflichtlager setzte voraus, dass Pfandrechte an Pflichtlagern gegenüber der Eidgenossenschaft als unwirksam erklärt werden, soweit sie ihren Herausgabeanspruch beeinträchtigen; ohne eine solche Vorschrift könnte das Aussonderungsrecht mit Leichtigkeit illusorisch gemacht werden. Wird der Bund für seine Forderung durch die Verwertung der ausgesonderten Waren nicht gedeckt, so stehen Ansprüche auf Anfechtung von Verfügungen über Pflichtlager ausschliesslich ihm zu (SchKG Art. 285 ff.); auch diese Vorschrift war unerlässlich, um das Zugriffsrecht des Bundes nicht durch unerlaubte Vermögensverschiebungen seitens des Schuldners hinfällig werden zu lassen. Die im Aussonderungsbeschluss getroffene Regelung hat sich bewährt. Die damit verbundene Abänderung des Zivilrechts (Pfandrecht) und des Schuldbetreibungsrechts ist beschränkt auf die zur Sicherung der Ansprüche des Bundes unbedingt notwendigen Eingriffe.

2. An einen Verzicht auf die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern konnte nach Abschluss des Krieges nicht gedacht werden. Die Notwendigkeit der Pflichtlagerhaltung ist in letzter Zeit auch im Parlament zur Sprache gekommen. Der Bundesrat selbst hat sie wiederholt betont. Er hat am 1. Juni 1948 einen Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung ernannt und ihm auf Grund des Sicherstellungsgesetzes den Auftrag erteilt, eine neue Schattenorganisation der Kriegswirtschaft aufzubauen und alles Nötige zur raschen Vermehrung der Vorräte vorzuzukehren, und zwar unter möglichster Schonung der Bundesfinanzen. Insbesondere soll von dem Recht zur Verpflichtung öffentlicher und privater Unternehmungen zur An-

legung von Pflichtlagern nach Möglichkeit kein Gebrauch gemacht werden, da die damit verbundenen Risiken zu einer ausserordentlichen Belastung der Bundeskasse werden könnten.

Diese durch die Finanzlage des Bundes bedingte Weisung musste in einem Zeitpunkt erteilt werden, wo verschiedene Momente die Lagerhaltung auf vertraglicher Basis erschwerten. Die Wirtschaftslage hat sich gegenüber den Jahren 1938 und 1939 grundlegend verändert. Die damals noch tiefen Preise haben heute einen Höchststand erreicht, der zum Teil das Vorkriegsniveau um ein Mehrfaches übersteigt. Verschiedene Preise haben bereits rückläufige Tendenz. Das Preiszerfallrisiko fällt deshalb heute entsprechend ins Gewicht. Zudem sind die Eigenmittel der Unternehmungen nicht in gleichem Masse gestiegen wie die Preise. Viele Betriebe können deshalb ohne Beizug von Fremdkapital nicht mehr in gleichem oder sogar grösserem Umfange als in der Vorkriegszeit Lager anlegen.

Auf diese Verhältnisse ist im wesentlichen auch der Erlass des Bundesratsbeschlusses vom 30. November 1948 über die Behandlung von Pflichtlagern bei der eidgenössischen Wehrsteuer zurückzuführen (AS 1948, 1137). Dieser Beschluss stützt sich auf Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 6. Dezember 1945 über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (AS 61, 1049). Die Beschlussfassung erfolgte nach Begrüssung der Vollmachtenkommissionen, die der Vorlage grundsätzlich zugestimmt haben. Es wurde damit dem Pflichtlagerhalter ein Anspruch darauf gegeben, dass seine zusätzlichen Vorräte unter gewissen Voraussetzungen bei der Veranlagung der eidgenössischen Wehrsteuer vom Einkommen, Reingewinn oder Reinertrag zu einem unter dem Wehrsteuerwert liegenden Buchwert angerechnet werde. Dabei konnte allerdings nicht darauf verzichtet werden, die Neubewertung der Waren bei Aufhebung der Pflichtlager vorzusehen, wodurch der Bundesratsbeschluss wiederum an Wirksamkeit einbüsste.

3. Inzwischen hatte sich aber gezeigt, dass trotz der günstigen Kreditgewährung durch die Nationalbank und trotz der erwähnten steuerlichen Erleichterungen sowie der Erhöhung der Belehnungsgrenze auf 90 % des Warenwertes noch nicht in jedem Falle der genügende Anreiz zum Abschluss von Verträgen vorhanden war.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass zahlreiche Unternehmungen nicht mehr in der Lage sind, grössere Vorräte aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Abgesehen von der Zurückhaltung beim Abschluss von Pflichtlagerverträgen reduzieren Unternehmungen ihre Lager, um nach Möglichkeit nicht Fremdkapital beanspruchen zu müssen. Diese Hindernisse für eine Vermehrung der Vorrathaltung bestanden besonders dort, wo enge Bankbeziehungen die Firmen davon abhielten, Nationalbankkredite zu beanspruchen. Im übrigen haben sich auch die Banken selbst dafür eingesetzt, dass ihnen die Finanzierung von Pflichtlagern ermöglicht werde, da der Waren- und Lagerkredit zu ihrem angestammten Geschäft gehört. Es war ihnen jedoch unmöglich, sich in die Finanzierung von Pflichtlagern einzuschalten, da sie einerseits mit den Kon-

ditionen der Nationalbank vielfach nicht konkurrieren konnten und es anderseits für die Unternehmungen nicht tragbar war, für zusätzliche Vorräte einen Zins zu zahlen, wie er für Handelskredite üblich ist.

Die ausschliessliche Finanzierung von Pflichtlagern durch die Nationalbank hatte aber auch andere unerfreuliche Folgen. Die von ihr gewährten Kredite stellen zusätzlich in Umlauf gesetztes Geld dar und wirken dementsprechend inflatorisch. Es war deshalb auch aus währungs- und konjunkturpolitischen Gründen wie vor allem im Interesse der Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern den Begehren um Einschaltung der Banken in die Pflichtlagerfinanzierung Folge zu geben, wenn sich dazu ohne zusätzliche finanzielle Belastung des Bundes rechtlich die Möglichkeit bot.

4. Die Einschaltung der Banken in die Finanzierung von Pflichtlagern hing von der Höhe des Zinses ab, zu dem sie ihre Kredite zur Verfügung stellen können. Eine staatliche Garantie, wie sie gegenüber der Nationalbank besteht, erlaubt ihnen, den Diskontsatz dieser Warenwechsel ganz wesentlich zu reduzieren. Die Reduktion des Zinssatzes auf eine den besonderen Verhältnissen angemessene Höhe setzte die Abgabe von Garantie-Erklärungen seitens des Bundes voraus. Der Bund konnte solche Garantien jedoch nur abgeben, wenn ihm im Konkursfall des Pflichtlagerhalters die gleichen Rechte eingeräumt wurden wie bei der Finanzierung durch die Nationalbank. Diese Lösung wurde mit Bundesratsbeschluss vom 9. März 1949 durch eine entsprechende Ergänzung des Aussonderungsbeschlusses gefunden. Die Vollmachtenkommissionen haben diesem Beschluss zugestimmt.

5. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass in nächster Zukunft auf die Vorratshaltung an lebenswichtigen Gütern noch nicht verzichtet werden kann. Selbst wenn sich die politischen Verhältnisse entspannen sollten, ist es leicht möglich, dass wir später in eine ähnliche Lage kommen können wie heute oder 1938. Eine Überführung des Aussonderungsrechts in die ordentliche Gesetzgebung scheint deshalb gerechtfertigt.

Das Aussonderungsrecht beruht heute noch auf den ausserordentlichen Vollmachten, und zwar auf den Bundesratsbeschlüssen vom 19. Januar 1940 und 9. März 1949. Im Bericht, der den Vollmachtenkommissionen der eidgenössischen Räte zu diesem letzten Beschluss erstattet wurde, ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Überführung des Aussonderungsrechtes auf eine ordentliche gesetzliche Grundlage ohne Verzug an die Hand genommen werden soll. Die Geltungsdauer dieses Beschlusses ist denn auch auf den 31. Dezember dieses Jahres begrenzt worden. Tatsächlich steht das Aussonderungsrecht mit dem Sicherstellungsgesetz von 1938 in so unmittelbarem Zusammenhang, dass beide Materien durch Erlasse geregelt werden sollten, die rechtlich auf der gleichen Stufe stehen, ganz abgesehen davon, dass damit zwei weitere Vollmachtenbeschlüsse ausser Kraft gesetzt werden können. Ohne die Finanzierung über die Nationalbank und seit dem Beschluss vom März dieses Jahres auch über private Banken, liesse sich heute eine rechtzeitige und genügende Anlegung von Pflichtlagern auf vertraglicher Basis,

wie sie das Sicherstellungsgesetz vorsieht, gar nicht mehr durchführen. Kann auf diese Vorratshaltung einmal verzichtet werden, so wird automatisch auch dem Aussonderungsrecht keine praktische Bedeutung mehr zukommen. So wie dem Bundesrat die ihm gesetzlich eingeräumte Möglichkeit erhalten bleibt, wiederum Pflichtlager anzuordnen, wenn es die Lage später erfordern sollte, so muss auch die bisher bewährte Art der Finanzierung und damit das Aussonderungsrecht möglich bleiben. Dieser enge Zusammenhang beider Materien legt es nahe, das Aussonderungsrecht in das Sicherstellungsgesetz einzubauen. Zudem wäre es unzweckmässig, das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs und das Schweizerische Zivilgesetzbuch zu ergänzen und abzuändern, wo doch den neuen Bestimmungen nur dann praktische Bedeutung zukommt, wenn sich der Bundesrat gezwungen sieht, die Pflichtlagerhaltung auf Grund des Sicherstellungsgesetzes anzuordnen. Eine Erweiterung oder Umgestaltung des dem Bund heute zustehenden Aussonderungsrechtes ist mit der Vorlage nicht verbunden. Es handelt sich ausschliesslich darum, die bisher auf Vollmachtenbeschlüssen begründete Regelung durch Einbau in das Sicherstellungsgesetz auf eine ordentliche gesetzliche Grundlage überzuführen.

## II.

Die vorliegende Revision des Sicherstellungsgesetzes bietet Gelegenheit zur einwandfreien Feststellung, dass Verträge über die Lagerhaltung den kantonalen Stempelsteuern nicht unterliegen. Die Aufnahme einer besondern Bestimmung darüber erschien bei der Ausarbeitung des Bundesgesetzes vom 1. April 1938 nicht nötig, da damals noch unbestritten war, dass die Eidgenossenschaft dem kantonalen Stempelsteuerrecht nicht unterworfen sei, wenn sie als Staat und in Ausübung staatlicher Funktionen auftrete. Es wurde davon ausgegangen, dass der Bund von Kantonen nicht mit einer Stempelsteuer belastet werden könne, wenn er im Interesse des ganzen Landes und damit auch für den die Steuer beanspruchenden Kanton handle (Burckhardt-Salis, Schweizerisches Bundesrecht, Band I, Nr. 269, III, 599). Auch der Verkehr von Privaten mit dem Bunde als Staat durfte nach dieser Auffassung nicht durch kantonale Abgaben erschwert werden (Burckhardt-Salis, a. a. O. Nr. 269, VIII, 604). Zweifellos handelt der Bund beim Abschluss von Verträgen über die Lagerhaltung in Erfüllung einer staatlichen Pflicht für das Ganze. Nach der Stellungnahme des Bundesgerichts i. S. Eidgenossenschaft kontra Tessin (BGE 72<sup>1</sup> 382), wonach der Bund auch bei der Ausführung seiner staatlichen Aufgaben der kantonalen Stempelsteuerpflicht unterworfen sein kann, erscheint es ratsam, bezüglich dieses nun umstrittenen Punktes eine klare Situation zu schaffen. Eine ausdrückliche Befreiung der Lagerhaltungsverträge von der Stempelsteuer rechtfertigt sich auch gegenüber den Lagerhaltern, da ihnen hierdurch weitere Ausgaben erspart werden, welche die Bereitschaft zur Anlegung von Vorratslagern im Interesse des gesamten Landes nur beeinträchtigen könnten. Die Unterwerfung unter die Stempelpflicht hätte zum Ergebnis, dass

dort, wo der Bund durch Abschluss von Verträgen die Lagerhaltung fördert, der Kanton auf diesen Verträgen Stempelabgaben einfordert, während solche Abgaben bei der verfügbaren Vorratshaltung nicht zu entrichten wären. Eine derartige Lösung dürfte kaum den Absichten des Gesetzgebers entsprochen haben. Aus diesen Gründen ist in das Sicherstellungsgesetz zur Klarstellung dieser Fragen eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen.

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns, Ihnen den beiliegenden Entwurf zur Annahme zu empfehlen.

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 13. Mai 1949.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Vizepräsident:

**Max Petitpierre**

Der Bundeskanzler:

**Leimgruber**

---

(Entwurf)

**Bundesgesetz**  
über  
**die Ergänzung des Bundesgesetzes über die Sicherstellung  
der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern**

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 1949,  
beschliesst:

Art. 1

Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 1. April 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern wird durch folgende Absätze 4 und 5 ergänzt:

*Artikel 3, Absatz 4—5.*

<sup>4</sup> Der Bund hat an Vorratslagern Dritter ein Recht auf Herausgabe und ausschliessliche Befriedigung (Aussonderungsrecht), wenn er die Kreditgeber für einen allfälligen Ausfall aus der Finanzierung der Lager deckt und der Lagereigentümer in Konkurs kommt oder einen Nachlassvertrag abschliesst. Pfandrechte an Vorratslagern sind gegenüber der Eidgenossenschaft im Umfange ihres Herausgabeanspruches unwirksam. Wird der Bund für seine Forderung durch die Aussonderung nicht gedeckt, so stehen Ansprüche gemäss Artikel 285 ff. SchKG auf Anfechtung von Verfügungen über Vorratslager ausschliesslich ihm zu.

<sup>5</sup> Verträge Dritter mit dem Bunde über die Lagerhaltung sind stempel-frei.

Art. 2

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.