Wie kann die Subventionspolitik des Bundes erneuert werden?

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **32 (1952-1953)**

Heft 2

PDF erstellt am: **30.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-160063

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

32. Jahrgang Mai 1952 Heft 2

WIE KANN DIE SUBVENTIONSPOLITIK DES BUNDES ERNEUERT WERDEN?

VON DIETRICH SCHINDLER

Seit rund vierzig Jahren sind Bestrebungen im Gange, die auf eine Erneuerung der Subventionspolitik des Bundes hinzielen. Erstmals wurde im Jahre 1910 vom Nationalrat ein Postulat angenommen, das Maßnahmen gegen den übermäßigen Umfang des Subventionswesens forderte. Es hatte zur Folge, daß der Bundesrat eine Expertenkommission zum Zwecke der Untersuchung des Subventionswesens bestellte. Diese erstattete im Jahre 1913 Bericht und kam zum Schluß, daß die Subventionen einen sehr günstigen Einfluß ausübten und ihr Abbau nicht ratsam sei. Es wurden deshalb keine Änderungen am Subventionswesen durchgeführt. Im Jahre 1922 wurde im Nationalrat ein weiteres Postulat angenommen, das eine neue gesetzliche Grundlage für das Subventionswesen wünschte. Der Bundesrat erteilte jedoch eine ablehnende Antwort. Die Wirtschaftskrise der Dreißigerjahre brachte den Bestrebungen zum Abbau der Subventionen neuen Auftrieb. Im Finanzprogramm I von 1933 wurden sämtliche Subventionsleistungen um 20% tiefer als im Vorjahr angesetzt, und im Finanzprogramm II von 1936 wurde sogar eine Reduktion von 40% beschlossen. Allerdings waren dabei zahlreiche Ausnahmen vorgesehen, und überdies wurden die erreichten Einsparungen nach kurzer Zeit durch neue Subventionsleistungen mehr als ausgeglichen. Im selben Jahre 1936 wurde sodann in zwei Postulaten in der Bundesversammlung eine Revision des Subventionswesens gefordert. Insbesondere wurde eine bessere Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft der Empfänger verlangt. Diese Wünsche hätten in der Vorlage über die Bundesfinanzreform vom Jahre 1938 berücksichtigt werden sollen. Es war geplant, einen Artikel über die wichtigsten Grundsätze der Subventionspolitik in die Bundesverfassung aufzunehmen. Mit der Ablehnung der Gesamtvorlage fielen jedoch alle damaligen Pläne dahin. In einer Übergangsordnung von 1938 wurde die bisherige Finanzpolitik im wesentlichen bestätigt. Anläßlich des neuen Versuchs

einer Finanzreform in den Jahren 1948 bis 1950 war wiederum vorgesehen, der Bundesverfassung einen Artikel über die Bundessubventionen beizufügen, in dem insbesondere die rechtlichen Erfordernisse der Subventionsgewährung hätten umschrieben werden sollen. Der Artikel teilte jedoch das Schicksal des ganzen Reformversuchs. Der Ruf nach einer Erneuerung der Subventionspolitik ist seither nicht verstummt. Er ist heute wohl lauter als je vernehmbar. Gefordert wird, wie bis anhin, einerseits eine Reduktion der Subventionsausgaben, anderseits eine klare Festlegung der Rechtsgrundsätze über die Ausschüttung von Subventionen.

Es fällt auf, daß seit dem Jahre 1910 immer wieder annähernd die gleichen Forderungen erhoben wurden, während die Subventionen — abgesehen von der Reduktion in den Dreißigerjahren — völlig unbekümmert darum weiter anwuchsen. Die Ursachen dieser Entwicklung werden teils in den Zeitumständen, teils im übermäßigen Einfluß wirtschaftlicher Interessenverbände und teils in anderen Faktoren gesucht. Eines wurde jedoch bisher übersehen: die Reformvorschläge selbst waren zu einem großen Teil ungenügend. Prüft man nämlich, wie sich deren Durchführung hätte auswirken müssen, so muß man konstatieren, daß oft überhaupt keine Besserung der Verhältnisse erreicht worden wäre. Meistens wurde der Fehler begangen, daß Erkenntnisse, die für einzelne Subventionen richtig sind, verallgemeinert wurden. Es wurde übersehen, daß das Subventionswesen ein äußerst komplexes Gebilde ist, das einer sehr differenzierten Betrachtungsweise bedarf. Im folgenden soll deshalb dargelegt werden, daß weder mit der vorgeschlagenen verfassungsmäßigen Verankerung der Rechtsgrundsätze der Subventionspolitik noch mit allgemeinen Vorschriften über die Bemessung und Reduktion der Subventionen eine Erneuerung des Subventionswesens möglich ist.

I.

Um beurteilen zu können, ob es wünschbar wäre, allgemeine Rechtsgrundsätze über die Gewährung von Bundessubventionen in die Verfassung aufzunehmen, ist zunächst Klarheit über die heutige Rechtslage zu schaffen.

Wann ist eine Subvention verfassungsmäßig? Es sind hiefür zwei Voraussetzungen zu erfüllen: Erstens muß sich die Subvention auf eine verfassungsmäßige Grundlage stützen, und zweitens muß sie in einer verfassungsmäßigen Form beschlossen sein. In der Rechtswissenschaft wird allgemein anerkannt, daß eine *verfassungsmäßige Grundlage* für die Subventionierung dann gegeben ist, wenn der Bund in der Bundesverfassung entweder ausdrücklich zur Lei-

stung von Beiträgen ermächtigt wird (z. B. Art. 23 BV, öffentliche Werke) oder wenn er nur allgemein zur Gesetzgebung kompetent erklärt wird (z. B. Art. 34 bis, Kranken- und Unfallversicherung). Die heutigen Bundessubventionen beruhen auf rund 25 verschiedenen Artikeln der Bundesverfassung, welche dem Bund entweder eine Subventionierungskompetenz oder eine Gesetzgebungskompetenz übertragen. Seit der Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung im Jahre 1947 lassen sich sozusagen sämtliche Subventionen, die der Bund leistet, auf die Verfassung zurückführen. Vor jener Revision waren jedoch weite Teile des Subventionswesens verfassungsmäßig nicht begründet.

Bedeutend weniger klar ist die Lage bei der Frage der *verfassungsmäßigen Form* der Subventionserlasse. In der Rechtswissenschaft hat sich noch keine feste Ansicht darüber gebildet, welche Subventionserlasse dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind und welche nur in einfache Bundesbeschlüsse zu kleiden oder nur ins Budget aufzunehmen sind. Eindeutig ist immerhin, daß ein Erlaß, der generelle Bestimmungen über die Leistung von Subventionen aufstellt — wie etwa das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz —, in die Form eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden ist, also dem fakultativen Referendum unterstellt werden muß. Ebenso eindeutig ist anderseits, daß der Beschluß über einen Beitrag an einzelne bestimmte Empfänger, der sich direkt auf die Verfassung stützt, — wie etwa ein Beitrag zum Bau einer Alpenstraße nach Art. 23 BV — dem Referendum nicht zu unterstellen ist. Vielmehr ist hiefür die Form des einfachen Bundesbeschlusses zu verwenden. Handelt es sich um geringfügige Einzelsubventionen, so genügt es auch, sie lediglich ins Budget, welches auch die Form eines einfachen Bundesbeschlusses trägt, aufzunehmen. Dies ist seit dem Bestehen des schweizerischen Bundesstaates so gehandhabt worden. Umstritten sind nicht diese Prinzipien als solche, sondern die gegenseitige Abgrenzung derselben. Abgesehen von diesen Unklarheiten kann gesagt werden, daß die heutigen Subventionserlasse in der Hauptsache den umschriebenen Anforderungen genügen. Die Beiträge, die nur auf Vollmachtenrecht des Bundesrates oder auf dringlichen Bundesbeschlüssen beruhen, sind in den letzten Jahren mehr und mehr ins ordentliche Recht übergeführt worden. Es besteht freilich immer wieder die Gefahr neuer Mißbräuche.

Bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Bundessubventionen darf man sich nicht durch jene Statistik über die «Rechtsgrundlagen der Bundessubventionen» verwirren lassen, die jährlich vom Eidgenössischen Statistischen Amt veröffentlicht und oft von der politischen Presse übernommen wird. Dort wird dargestellt, eine

wie große Summe von Beiträgen auf Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen usw. «beruht». In der Statistik für 1949 wurde z. B. festgestellt, daß 294,9 Mill. Fr. auf referendumspflichtigen Rechtsgrundlagen und 165,8 Mill. Fr. auf dem Referendum nicht unterstellten Erlassen beruhten. Unter «Rechtsgrundlagen» versteht diese Statistik jedoch nur diejenigen Erlasse, die die näheren Bestimmungen über die Höhe und Bedingungen der Subventionen enthalten. Es ist also ein Irrtum, wenn man — wie es die Presse oft tut — hieraus Schlüsse auf die Verfassungsmäßigkeit der Bundesbeiträge ziehen will. Über die Frage der verfassungsmäßigen Grundlage kann die Statistik deshalb nichts aussagen, weil sie selbst nicht auf die Verfassung, sondern auf die Ausführungserlasse abstellt. Aber auch über die Frage der verfassungsmäßigen Form kann der Statistik kaum etwas entnommen werden. Denn um beurteilen zu können, ob ein Erlaß z. B. rechtmäßig in die Form des einfachen Bundesbeschlusses gekleidet wurde, muß zunächst der Inhalt des Erlasses bekannt sein. Lediglich in bezug auf die Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates ist ein eindeutiger Schluß möglich, weil diese Rechtsform in der Bundesverfassung nicht vorgesehen ist. Dies heißt jedoch nicht, daß Bundesbeiträge, die nur in Vollmachtenbeschlüssen festgesetzt sind, nicht eine verfassungsmäßige Grundlage haben können. Form und Grundlage der Subventionen sind immer deutlich zu unterscheiden.

Ausgehend von dem Gesagten ist nun zu prüfen, ob es sinnvoll wäre, Grundsätze über die rechtlichen Erfordernisse der Subventionen in die Verfassung aufzunehmen.

In bezug auf die verfassungsmäßige *Grundlage* der Subventionen gibt es nur *ein* Prinzip, das in einer Vorschrift festgehalten werden könnte. Es ist der Grundsatz, daß jede Subvention sich auf eine in der Verfassung umschriebene Kompetenz des Bundes stützen muß. Dieser Grundsatz wurde in sämtlichen Entwürfen zur Bundesfinanzreform in den Jahren 1948/50 in dem geplanten Subventionsartikel folgendermaßen formuliert: «Bundesbeiträge können im Rahmen der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundes ausgerichtet werden». Dieses Prinzip ist heute unbestritten. Schwierigkeiten und Differenzen bestehen nur bei der Auslegung der einzelnen Kompetenzbestimmungen, auf die die Subventionen gestützt werden. Um hier eine endgültige Klärung zu schaffen, wäre eine Neufassung dieser einzelnen Artikel notwendig. Durch die Aufnahme jener allgemeinen Vorschrift über die Grundlage der Subventionen würden die bestehenden Probleme nicht gelöst. Immerhin mag es von Vorteil sein, dieses allgemeine Prinzip zur Verdeutlichung in der Verfassung festzuhalten. Irgend eine bedeutsame Wirkung desselben kann aber nicht erwartet werden.

Interessanter und aktueller sind die Vorschläge, die die Frage der verfassungsmäßigen *Form* betreffen. Diese Postulate bezwecken alle dasselbe: sie wollen eine Umgehung des Referendums verhindern. Im Subventionswesen besteht insbesondere die Gefahr, daß Beiträge, die von Rechts wegen in Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen festgesetzt werden sollten, nur in einfache Bundesbeschlüsse oder ins Budget aufgenommen werden. Daneben ist auch die Gefahr eines Mißbrauchs der Dringlichkeit und des Notrechts vorhanden, doch besteht dieselbe für das ganze Bundesrecht in gleicher Weise. Das Subventionswesen bedarf hier keiner besonderen Lösung.

Um eine Umgehung des Referendums vermittelst einfacher Bundesbeschlüsse und des Budgets unmöglich zu machen, wurde vorgeschlagen, es sei in die Bundesverfassung eine Bestimmung einzufügen, wonach Bundesbeiträge nur noch ausgerichtet werden dürften, wenn die Beitragszwecke sowie die Bedingungen und die Höhe der Beiträge in Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen vorgesehen seien. Etwas weniger weit ging der Entwurf von 1948 zur Bundesfinanzreform, der nur vorsah, daß die Beitragszwecke und Bedingungen «durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse» festzusetzen seien. Es hätte hiemit also nur verunmöglicht werden sollen, daß Subventionen lediglich im Budget festgesetzt werden, während es zulässig gewesen wäre, einen Subventionserlaß in einen einfachen Bundesbeschluß zu kleiden. Was ist von diesen Vorschlägen zu halten?

Der erste Vorschlag würde eine eindeutige Lösung schaffen. Eine Umgehung des Referendums würde dadurch vollständig verunmöglicht. Er hätte jedoch den Nachteil, daß auch einmalige und unbedeutende Beiträge dem Referendum unterstellt werden müßten, und dieser Nachteil dürfte ebenso groß sein wie der erreichte Vorteil. Die Subventionen, die heute nur im Budget oder in einfachen Bundesbeschlüssen vorgesehen sind, sind zum größeren Teil solche, deren sachliche Berechtigung ganz unbestritten ist. Es sind dies insbesondere die zahlreichen und verschiedenartigen Beiträge für kulturelle und ähnliche Zwecke. Müßten diese in einem referendumspflichtigen Erlaß normiert werden, so würde es sich sofort als notwendig erweisen, die Zwecke und die Höhe der Beiträge in allgemeiner und genereller Weise zu umschreiben und die Festsetzung der Beiträge im Einzelfall den Ausführungsbehörden zu übertragen. Es wäre allzu umständlich, für jeden Beitrag einen besonderen allgemeinverbindlichen Beschluß zu fassen. Auch könnten damit die von Jahr zu Jahr notwendig werdenden Änderungen in der Beitragsleistung nicht vorgenommen werden. Die wichtigsten Entscheidungen, die heute bei der Bundesversammlung liegen, würden damit dem Bundesrat und

der Bundesverwaltung übertragen. Dies dürfte aber kaum der Zweck der Neuerung sein. Die generelle Umschreibung der Subventionszwecke hätte sodann vermutlich zur Folge, daß sich zahlreiche neue Subventionsgesuche auf den Erlaß berufen könnten. Das erste Postulat dürfte somit kaum eine Besserung der Verhältnisse zur Folge haben.

Noch nutzloser wäre die Vorschrift, die im Entwurf zur Bundesfinanzreform von 1948/50 enthalten war, und nicht bestritten wurde. Danach wäre die Festsetzung der Bundesbeiträge im Budget zwar ausgeschlossen, in einfachen Bundesbeschlüssen aber zulässig. Eine Umgehung des Referendums würde damit nicht verhindert. Die einzige Folge der Bestimmung wäre, daß die kleinen Kultursubventionen, die heute nur im Budget enthalten sind (etwa 100 an der Zahl), in generelle Gesetze oder besondere Beschlüsse aufgenommen werden müßten. Beide Lösungen hätten die soeben erwähnten Nachteile.

Ein weiteres Postulat leuchtet mehr ein. Danach wäre es zulässig, Subventionen in einfachen Bundesbeschlüssen zu beschließen, wenn der Bund in der Bundesverfassung *ausdrücklich zur Subventionierung* kompetent erklärt wird (wie z. B. in Art. 23 BV) und es sich nur um die Gewährung einer einzelnen Subvention handelt. Würde eine Subvention jedoch nur auf eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gestützt, so wäre in jedem Fall ein Bundesgesetz oder ein allgemein verbindlicher Bundesbeschluß nötig. Dieses Postulat geht von der Überlegung aus, das Volk habe dem Bund die Gesetzgebungskompetenzen in der Meinung übertragen, daß es sich auch über die Ausführungserlasse nochmals aussprechen könne. Dabei sei es gleichgültig, ob es sich im konkreten Fall um eigentliche Rechtssetzung oder nur um Gewährung von Subventionen handle. Diese Auffassung hat vieles für sich, wenn sie auch bis heute weder von der Rechtslehre noch von der Praxis anerkannt wurde. Indessen würde ihre Festlegung in der Verfassung ebenfalls zu keinem Erfolg führen. Es würden nämlich neue Auslegungsschwierigkeiten auftauchen, die nicht geringer wären als die, die damit behoben werden sollen. Dürfte z. B. angenommen werden, der Bund sei *ausdrücklich* zur Subventionierung berechtigt, wenn es in einem Verfassungsartikel heißt, der Bund «fördere» den Getreidebau und «sorge» für die Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes (Art. 23 bis), er «fördere» die Bestrebungen zur Gründung von Familienausgleichskassen (Art. 34 quinquies) oder er «treffe Maßnahmen» zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige oder Berufe (Art. 31 bis) oder zur Verhütung von Wirtschaftskrisen (Art. 31 quinquies)? Die Kompetenzen des Bundes sind tatsächlich so verschiedenartig umschrieben, daß es in vielen und gerade den wichtigsten Fällen nicht

möglich ist, eindeutig zu sagen, ob der Bund ausdrücklich zur Subventionierung oder nur zur Legiferierung befugt sei. Diese Schwierigkeit ließe sich nur beheben, wenn genau festgesetzt würde, bei welchen Artikeln ein einfacher Bundesbeschluß genüge und bei welchen ein referendumspflichtiger Erlaß nötig sei. Damit wäre aber die erwünschte allgemeine Lösung nicht erreicht.

Es lassen sich noch weitere Varianten von allgemeinen Vorschriften über die Bundessubventionen denken. Es zeigt sich dabei aber immer wieder von neuem, daß die Bundessubventionen in ihrer Zweckbestimmung und in ihrer Gestaltung so verschiedenartig und mannigfaltig sind, daß mit einem einheitlichen schematischen Verfassungsgrundsatz das Problem nicht gelöst werden könnte. Die Bestimmungen wären entweder zu allgemein und nichtssagend oder sie würden unerwünschte Nebenwirkungen hervorrufen.

Ein wirksamer und zugleich sinnvoller Schutz der Verfassung kann wohl nur im Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit oder in der Einführung einer präventiven Verfassungskontrolle gesucht werden. Durch diese Institutionen würde einerseits die unvermeidliche Starrheit eines Verfassungsartikels vermieden, während anderseits eine Garantie vor Verfassungsverletzungen geschaffen würde, die nicht nur für einzelne Fragen der Subventionspolitik, sondern für das gesamte Bundesrecht Geltung hätte.

II.

Neben den Vorschlägen, die die rechtliche Seite der Subventionserlasse betreffen, werden oft Vorschläge für einen *systematischen Abbau der Subventionsleistungen* gemacht. Wohl an erster Stelle steht das Postulat, durch vermehrte *Abstufung der Subventionen nach der Finanzkraft der Empfänger* Einsparungen zu erreichen. In der Vorlage von 1950 zur Bundesfinanzreform war folgende Bestimmung enthalten: «Bei der Bemessung von Beiträgen des Bundes an die Kantone sowie von Beiträgen der Kantone an den Bund soll, wenn die Verfassung nichts anderes vorschreibt, auf die Finanzkraft der Kantone angemessen Rücksicht genommen werden». Diese Bestimmung war unbestritten und dürfte auch in Zukunft kaum grundsätzlich angefochten werden. Man muß sich jedoch bewußt bleiben, daß die Wirkungen einer derartigen Bestimmung außerordentlich gering sein werden. Die Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone ist heute schon weitgehend durchgeführt, betrugen doch z. B. im Jahre 1949 im Kanton Uri die Bundessubventionen 44,7% der gesamten Einnahmen des Kantons, während sie im Kanton Basel-Stadt nur 6% und im Kanton Genf nur 7,8% ausmachten. Eine

wesentlich weitergehende Abstufung wird aus föderalistischen Gründen nicht möglich sein. Schon gegen die heutige Praxis haben sich in Basel Widerstände geltend gemacht. Wichtig ist auch, zu wissen, daß die bisherigen Bestrebungen, die Subventionen nach der Finanzkraft der Kantone abzustufen, in der Regel dazu geführt haben, daß die Beiträge an finanzschwache Kantone erhöht wurden, während diejenigen an die finanzstärkeren auf gleicher Höhe blieben. Es wurde also nicht eine Verminderung, sondern eine Erhöhung der Subventionsausgaben erreicht. Trotzdem kann eine Festlegung des Prinzips der Berücksichtigung der Finanzkraft in der Verfassung befürwortet werden, da damit die Bestrebungen für eine verstärkte Abstufung immerhin unterstützt werden. Die geplante Vorschrift wird aber keinesfalls eine sehr nennenswerte Bedeutung haben. Sie wird auch nicht von verbindlicher Wirkung sein. Denn der Entscheid, ob bei einer konkreten Subvention eine Abstufung vorzunehmen sei, wird stets bei den gesetzgebenden und ausführenden Organen liegen.

In seinen beiden Aufsätzen über die Subventionspolitik in den Schweizer Monatsheften vom Oktober 1949 und Februar 1952 schlägt Heinz Schmutz vor, es seien alle Subventionserlasse zu *befristen*, und es solle künftig in den Subventionserlassen eine *von Jahr zu Jahr fortschreitende Senkung der Subventionsansätze* (eine sog. Absterbeordnung) vorgeschrieben werden. Er glaubt, daß bei Verwirklichung dieses Postulats ein schöner Bruchteil der Finanzreform gelöst wäre. Dies ist indessen eine Täuschung. Das Postulat ist als Idee zwar bestechend, wäre in Wirklichkeit aber kaum durchführbar. Wer die Liste der heutigen Bundessubventionen durchsieht — zukünftige Subventionen werden von den heutigen zweifellos nicht wesentlich verschieden sein —, wird feststellen können, daß die weitaus meisten Subventionen entweder ihrem Wesen nach für die Dauer bestimmt sind oder nur für einen einzelnen Fall gewährt werden. Für einmalige Subventionen kommt der Vorschlag von H. Schmutz logischerweise nicht in Betracht. Dazu gehören u. a. die Beiträge zur Verbilligung der Bergführer- und Skischultarife und des westschweizerischen Weißweins. Wichtiger als diese einzelnen Beiträge sind allerdings die Subventionen, die dauernd gewährt werden. Aber auch bei diesen könnte das Postulat kaum verwirklicht werden. Zu den bleibenden Subventionen sind insbesondere die Beiträge für folgende Zwecke zu zählen: Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, AHV, Gesundheitswesen, Landwirtschaft, Volksschule, berufliche Ausbildung, außerdienstliche Ausbildung, sodann für die vom Bund selbst ins Leben gerufenen oder unter seiner Mitwirkung entstandenen Institutionen, wie die Zentralen für Handels- und für Verkehrsförderung, die Exportrisikogarantie, die Pro Helvetia und den

Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Bei allen diesen Beiträgen mögen gewisse Einsparungen möglich sein. Grundsätzlich aber sind die Subventionen für die Dauer bestimmt. Sie dienen der Erfüllung bleibender Staatsaufgaben. Sie sind viel eher mit den Sach- und Personalausgaben des Bundes als mit den einmaligen Subventionen zu vergleichen. Ihre Sistierung wäre gleichbedeutend mit dem Verzicht auf die heutige Durchführung der Sozialversicherung, auf die heutige landwirtschaftliche Produktion usw. Die Abschaffung dieser Institutionen steht indessen völlig außer Diskussion. Fragwürdig ist nur die Durchführung im einzelnen. Eine allgemeine Befristung der Erlasse kommt deshalb von vornherein nicht in Betracht, es sei denn in dem Sinne, daß die Erlasse periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit geprüft werden müßten. Noch viel weniger kann an eine schematische Absterbeordnung gedacht werden. Diese stände in direktem Gegensatz zum dauernden Charakter der Subventionen. H. Schmutz anerkennt übrigens in seinem zweiten Aufsatz selbst, daß bei den meisten Subventionen nur Korrekturen im einzelnen anzubringen sind.

Eine Absterbeordnung im Sinne von H. Schmutz ließe sich nur bei vereinzelten Subventionen für wirtschaftliche und kulturelle Zwecke durchführen, und zwar ausschließlich bei jenen Subventionen, die die Anlaufschwierigkeiten eines neuen Wirtschaftszweiges oder einer wissenschaftlichen oder kulturellen Bestrebung überwinden helfen sollen. Derartige Subventionen bestehen jedoch nur in sehr geringer Anzahl und werden zweifellos auch in Zukunft selten sein. Im Gebiete der Wirtschaft nimmt sich der Bund viel eher krisengeschädigter als neu aufzubauender Wirtschaftszweige an. Bei Krisen richten sich die Dauer und die Höhe der Beiträge aber nach der Dauer und der Schärfe der Krise. Im Gebiete der Kultur sodann ist es die Regel, daß entweder einmalige Bestrebungen unterstützt werden oder dann für den Unterhalt bleibender Institutionen gesorgt wird (wie etwa für die Pro Helvetia oder den Nationalfonds). Der von H. Schmutz vorgeschlagene Abbaumodus wurde immerhin durchgeführt im «Bundesbeschluß über die Gewährung von Bundesbeiträgen an den zu gründenden Verband der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften» vom 28. September 1944. Diesem Verband wurden für die ersten fünf Jahre Fr. 100 000 und für die zweiten fünf Jahre Fr. 50 000 zugesprochen. Es gäbe einige weitere Subventionen ähnlicher Art, bei denen eine derartige Absterbeordnung eingeführt werden könnte und sollte. Man darf aber nicht erwarten, daß damit etwas wesentliches zur Bundesfinanzreform beigetragen wäre. Es handelt sich nur um Bagatellfälle. Die Wünschbarkeit einer Absterbeordnung bei diesen wenigen Beiträgen soll hier immerhin ausdrücklich betont werden.

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, daß die Vorschläge zur Erneuerung der Subventionspolitik größtenteils den gleichen Fehler aufweisen: sie wollen das Subventionswesen durch Aufstellung allgemeiner Grundsätze und Regeln erneuern. Nichts würde den Wünschen der Politiker besser entsprechen als eine einfache Formel, mit der das ganze Subventionsproblem gelöst werden könnte. Eine solche würde es nicht nur überflüssig machen, sich mit der umfangreichen und unübersichtlichen Materie im einzelnen zu befassen, sondern es könnte damit auch die unangenehme Pflicht, zu Ungunsten einzelner Gruppen von Subventionsempfängern entscheiden zu müssen, umgangen werden. Nichts schadet indessen einer wirklichen Finanzreform mehr als eine solche Illusion. Ja, es kann ohne Übertreibung gesagt werden, daß die trügerische Hoffnung auf eine einfache Lösung des gesamten Finanzproblems eine wesentliche Ursache war, daß einzelne Finanzbeschlüsse der jüngsten Zeit mit so geringer Sorgfalt behandelt wurden. Eine Finanzreform auf der Ausgabenseite wird sich nur dadurch in vernünftiger Weise durchführen lassen, daß jede einzelne Ausgabe auf ihre Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit geprüft wird. Eine Reform liegt hier nicht, wie auf der Einnahmenseite, in einem einmaligen Beschluß über die Erhebung einer Steuer, sondern in der Abänderung aller jener zahlreichen Gesetze und Beschlüsse, die veraltete Subventionsansätze enthalten, sowie in bleibender Wachsamkeit gegen unnötige Ausgaben.

Die hier vertretene Auffassung, daß eine allgemeine und gesamthafte Kürzung der Subventionen nicht in Frage kommt, scheint freilich widerlegt zu sein durch die Tatsache, daß es möglich war, die Bundessubventionen im Jahre 1933 allgemein um 20% und im Jahre 1936 um 40% zu vermindern. Indessen waren die Wirkungen jener in der Krisenzeit getroffenen Mahnahmen äußerst fragwürdig. Die 40%ige Kürzung steht auch heute noch in Kraft, die Subventionen aber haben sich dessen ungeachtet seither rund verdreifacht. Es scheint fast, als hätten die erreichten Einsparungen zu neuen Subventionsleistungen aufgemuntert. Als Notmaßnahme mochte jene Reduktion genügen, eine Lösung aber brachte sie nicht. Zudem konnte sie nur durch Notrecht eingeführt werden. Hätte sie auf normalem gesetzgeberischem Weg durchgeführt werden müssen, so wäre es notwendig gewesen, sämtliche Subventionserlasse, die die Ansätze der Subventionen bindend vorschreiben, abzuändern. Eine allgemeine Reduktion der Bundessubventionen wird heute übrigens von keiner Seite mehr ernsthaft verlangt.

In seiner Botschaft über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948 hat der Bundesrat verschiedene Möglichkeiten eines Abbaues von Subventionen aufgezeigt. So glaubte er, die ordentlichen Beiträge an die Kantone

für Jagd und Fischerei, Gesundheitswesen, Unterricht und Arbeitsnachweis sowie alle außerordentlichen Beiträge in wesentlichem Ausmaß und andere Subventionen wenigstens um einen geringen Betrag reduzieren zu können. Diese Vorschläge blieben ungehört. Dafür bemühte sich das Parlament um die Formulierung nutzloser Subventionsartikel. Daß diese Artikel dahingefallen sind, braucht niemand zu bedauern. Tief bedauerlich aber ist es, daß jene Abbauvorschläge bis heute nicht verwirklicht wurden. Denn in ihnen, nicht in jenen Verfassungsartikeln, liegen die Ansatzpunkte einer Reform des Subventionswesens. Die Vorschläge des Bundesrates lassen sich zum größten Teil heute noch ebenso gut durchführen wie 1948. Es besteht durchaus kein Grund, mit der Abänderung von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen, die veraltete Subventionsansätze enthalten, zuzuwarten und damit Einsparungen, die schon heute gemacht werden können, in die unbestimmte Zukunft zu verschieben. Es ist besser, heute das Mögliche zu tun als für morgen unmögliche Neuerungen zu verlangen.

Geist, Tat, Verantwortung geben der wirtschaftlichen Arbeit wie aller Arbeit Sinn, Wirklichkeit, Würde.

Max Huber