

Bundesblatt

105. Jahrgang

Bern, den 4. Juni 1953

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*
*Eindrückungsgebühr: 50 Rappen die Pettzeile oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

6477

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über Einsparungen bei den Bundesbeiträgen

(Vom 19. Mai 1953)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

Der Nationalrat hat am 17. Dezember 1952 anlässlich der Abnahme des Voranschlages der Eidgenossenschaft für das Jahr 1953 folgendes Postulat aufgestellt:

«Bei aller Anerkennung des Sparwillens, den der Bundesrat mit seinem Antrag auf allgemeine Kürzung um 10 Prozent bzw. 20 Prozent der gesetzlich nicht gebundenen Bundesbeiträge an den Tag gelegt hat, kann dieser Weg der schematischen Kürzung nicht zu einem wirksamen und befriedigenden Subventionsabbau führen.

Die Finanzkommissionen beider Räte haben auf Grund einer ernsthaften Überprüfung der Bundessubventionen dem Bundesrat am 12. April 1950 resp. 9. Mai 1950 konkrete Vorschläge über den Abbau der Beiträge auf dem Wege einer Revision der betreffenden Gesetzesbestimmungen vorgeschlagen. Der Bundesrat ist bedauerlicherweise auf keinen dieser Vorschläge eingetreten und hat sich mit Zuschrift vom 16. November 1951 ausserstande erklärt, am bisherigen Zustand etwas zu ändern.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, das Problem der Bundesbeiträge erneut und gesamthaft zu untersuchen und der Bundesversammlung mit dem Voranschlag 1954 einen Bericht vorzulegen.»

Dieses Postulat beruhte auf einem solchen der nationalrätlichen Finanzkommission, das noch einen Zusatz enthalten hatte, wonach der Bundesrat ausserdem einen Gesetzesentwurf vorlegen sollte, damit auch die auf Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen beruhenden Bundesbeiträge künftig herabgesetzt werden können. Das Plenum war der Auffassung, dass zuerst ein Bericht vorliegen müsse, bevor beurteilt werden könne, ob auch ein Gesetzesentwurf zu verlangen sei, der eine Senkung des Subventionsaufwandes ermöglichen soll.

Am gleichen Tag hat der Ständerat ein ähnliches Postulat mit folgendem Wortlaut angenommen:

«Der Bundesrat wird eingeladen, das Problem der Bundesbeiträge erneut zu prüfen und darüber Bericht und Antrag zu stellen. Diese Prüfung soll sich sowohl auf

die rechtlichen Grundlagen als auch auf die Bemessungsgrundlagen der Bundesbeiträge erstrecken und zu einer Neugestaltung des Subventionswesens im Sinne vermehrter Zweckmässigkeit und Ersparnis führen.»

Diese beiden Postulate sind als Ausdruck der weitverbreiteten Meinung aufzufassen, dass der Finanzaufwand des Bundes im allgemeinen, insbesondere aber auf dem Gebiet der Bundesbeiträge, zu hoch sei. Wir haben uns darüber in den letzten Jahren wiederholt ausgesprochen, insbesondere in unseren Botschaften vom 22. Januar 1948 und 20. Januar 1953 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes. Wir unterbreiten Ihnen nachstehend eine Botschaft mit zusammenfassendem Bericht über die Bundesbeiträge und benützen die Gelegenheit, die Entwicklung unserer Ausgabenwirtschaft seit Kriegsende einer Gesamtbetrachtung zu unterziehen, weil die Bestrebungen auf Senkung der Bundesbeiträge nur als Teil aller Bemühungen auf möglichst wirtschaftliche Haushaltsführung aufgefasst werden können.

I.

Die Entwicklung der Bundesausgaben seit Kriegsende

In den Jahren vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges bewegten sich die Gesamtausgaben des Bundes um den Betrag von 500 Millionen Franken, während sie 1952 2 Milliarden Franken überschritten haben. Hätten die Ausgaben nur entsprechend der Erhöhung der Lebenskosten zugenommen, so ergäbe sich lediglich ein Stand von etwa 850 Millionen. Das auffallend stärkere Anwachsen der Bundesausgaben hat zur Auffassung geführt, dass im heutigen Ausgabenetat noch wichtige Möglichkeiten für Einsparungen liegen. Es dürfte gegeben sein, vorerst dieser Entwicklung etwas nachzugehen.

Überblicken wir die Rückbildung der Ausgaben nach den beiden Weltkriegen, so stellen wir folgendes fest:

Bundesausgaben in Millionen Franken

| | | Brutto | | | Netto |
|------|------|--------|------|------|--------------------|
| 1918 | 1222 | | 1945 | 2342 | 2270 |
| 1919 | 1840 | | 1946 | 2210 | 2053 |
| 1920 | 1476 | | 1947 | 2005 | 1894 |
| 1921 | 876 | | 1948 | 2053 | 1851 |
| 1922 | 544 | | 1949 | 1688 | 1551 |
| 1923 | 322 | | 1950 | 1740 | 1536 |
| 1924 | 305 | | 1951 | 1889 | 1741 |
| 1925 | 308 | | 1952 | 2275 | 1986 ¹⁾ |

Nach dem Ersten Weltkrieg stiegen die Ausgaben im ersten Friedensjahr noch kräftig an. Im Verlaufe von sechs Jahren nach Abbruch der Feindselig-

¹⁾ Ohne Ausgaben für die Schaffung des Kassenausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung.

keiten ergab sich aber damals – bezogen auf 1918 – ein ununterbrochener Rückgang um 75 Prozent. Nach dem Zweiten Weltkrieg sanken die Nettoausgaben in den ersten vier Jahren um 32 Prozent, und seither war wieder ein Anwachsen festzustellen, so dass gegenüber dem letzten Kriegsjahr nur eine Verminderung um 12 Prozent blieb. Diese ganz anders geartete Entwicklung ist um so auffälliger, als die Zahl der Arbeitslosen nach dem Ersten Weltkrieg in allen betrachteten Jahren grösser war als nach dem Zweiten.

Zur Erklärung muss in erster Linie darauf hingewiesen werden, dass sich die Lebenskosten nach den beiden Kriegen ganz verschieden gestalteten. Der Index ist von 204 im Jahre 1918 (Basis 1914) zuerst noch bis auf 224 im Jahre 1920 gestiegen, nachher aber bis auf 169 im Jahre 1924 gesunken. Im Gegensatz dazu ist nach dem Zweiten Weltkrieg (Basis 1939) eine Erhöhung des Index von 152 auf 167 festzustellen. Während sich nach dem Ersten Weltkrieg die Inflation vorerst noch verstärkte und dann in eine ausgesprochene Deflation umschlug, verlief die Preisentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg verhältnismässig stabil oder verzeichnete zeitweise eine leicht inflationäre Tendenz. Dieser ganz verschiedene Verlauf der Preiskurve hat sicher mit dazu beigetragen, dass sich die Entwicklung der Bundesausgaben anders vollzog. Noch wichtiger als diese generelle Ursache dürften aber einige ganz spezielle Momente gewesen sein.

In erster Linie muss betont werden, dass die Militärausgaben nach dem Ersten Weltkrieg viel rascher und stärker zurückgegangen sind als nach dem Zweiten. Das wird mit nachstehenden Zahlen belegt:

Militärausgaben der Gesamtrechnung in Millionen Franken

| | | | |
|----------------|-----|----------------|------|
| 1918 | 332 | 1945 | 1071 |
| 1919 | 197 | 1946 | 559 |
| 1920 | 135 | 1947 | 511 |
| 1921 | 131 | 1948 | 534 |
| 1922 | 80 | 1949 | 547 |
| 1923 | 102 | 1950 | 505 |
| 1924 | 80 | 1951 | 666 |
| 1925 | 86 | 1952 | 880 |

Einem Rückgang innert kurzer Zeit auf weniger als einen Viertel nach dem Ersten Weltkrieg steht eine Senkung auf etwa die Hälfte und ein neuer Wiederanstieg bis auf vier Fünftel des letzten Kriegsjahres nach dem Zweiten gegenüber. Das Andauern des kalten Krieges hat im Verein mit der stetigen Technisierung des Wehrwesens dazu geführt, dass der nach dem Ersten Weltkrieg sehr starke Rückgang der Militärausgaben diesmal ganz bedeutend schwächer war. Der Bund hat in Friedenszeiten für die Landesverteidigung bei weitem noch nie so viel ausgegeben wie im letzten Jahr. Dieser Umstand war vor allem bestimmend für die Höhe der Ausgaben des Bundes seit 1945.

Im übrigen ist es offensichtlich, dass die Ausgaben des Bundes für Sozialpolitik und Gesundheitspflege seit Kriegsende grösser geworden sind. Vorab ist

die AHV zu erwähnen, die seit 1948 eine Erhöhung der Ausgaben um rund 140 Millionen Franken bewirkt hat. Von 1945 bis 1951 haben die Ausgaben des Bundes für die Tuberkulosebekämpfung um 4 Millionen Franken und diejenigen für die Krankenkassen einschliesslich Tbc-Versicherung um 11 Millionen Franken zugenommen, die Unfallversicherung erfordert 2 Millionen Franken mehr und die Bekämpfung der Rindertuberkulose kommt dreimal teurer zu stehen. Den heutigen Leistungen für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Gebirgsbauern mit 10 Millionen Franken und für die Lohn- und Verdienstausschädigungen mit 36 Millionen Franken kann in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg nichts Entsprechendes gegenübergestellt werden. Auch die Beiträge an die Kantone aus den Zöllen auf Motorentreibstoffen sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen, haben sie doch von 1946 bis 1952 um 80 Millionen Franken zugenommen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Ausgaben zur Verzinsung der eidgenössischen Staatsschuld vor dem Kriege kaum 100, 1952 jedoch 285 Millionen Franken erforderten, weil der Krieg die Schuldenlast sehr stark ansteigen liess.

Diese Entwicklung unserer Ausgabenwirtschaft gilt es immer wieder vor Augen zu halten, wenn die Höhe der Gesamtaufwendungen kritisch beleuchtet wird. Es handelt sich um Dominanten der heutigen Finanzpolitik, die bei einem statistischen Vergleich mit früheren Perioden nicht übersehen werden dürfen. Ein Vergleich mit anderen Ländern zeigt übrigens, dass wir darin nicht eine Sonderstellung einnehmen.

Staatsausgaben, korrigiert mit dem Lebenskostenindex

| | Schweiz | Belgien | Holland | | Dänemark | Norwegen | Schweden |
|----------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| 1947 . . | 100 | 100 | 100 | 1947/48 | 100 | 100 | 100 |
| 1948 . . | 99 | 92 | 99 | 1948/49 | 105 | 112 | 113 |
| 1949 . . | 82 | 107 | 80 | 1949/50 | 88 | 104 | 119 |
| 1950 . . | 86 | 98 | 81 | 1950/51 | 90 | 113 | 128 |
| 1951 . . | 90 | 98 | 83 | 1951/52 | | | |
| 1952 | | | | Budgets | 88 | 110 | 131 |
| Budgets | 95 | 100 | 89 | | | | |

Internationale Vergleiche sind namentlich auf dem Gebiet der Finanzstatistik recht problematisch. Wir glauben aus den vorliegenden Zahlen immerhin den Schluss ziehen zu können, dass auch den anderen europäischen Kleinstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg keine Rückbildung der Ausgaben gelungen ist, wie sie nach dem Ersten möglich war.

Zusammenfassend dürfen wir feststellen, dass die verhältnismässig schwache Rückbildung der Ausgaben nach dem Zweiten Weltkrieg noch keineswegs zur Annahme berechtigt, mit gutem Willen könnten die Ausgaben ähnlich wie nach dem Ersten gesenkt werden. Die Verhältnisse sind in mehrfacher Hinsicht anders, und den vermehrten Ausgaben stehen auch grössere Leistungen gegenüber.

Geschichte der Sparbestrebungen

Es wäre sicher verfehlt, zu behaupten, die Bundesbehörden hätten sich nach Kriegsende mit der gegebenen Höhe der Ausgaben einfach abgefunden. Die Voranschläge und Staatsrechnungen der Nachkriegsjahre und die begleitenden Botschaften legen Zeugnis davon ab, dass man sich des Ernstes der Lage durchaus bewusst war und eine ganze Reihe von Massnahmen entwickelte, um die Ausgaben von der kriegsbedingten Höhe zurückzubilden.

In erster Linie möchten wir aber die beiden Bundesbeschlüsse vom 21. Dezember 1945 über die zweite Verlängerung der Finanzordnung 1939–1941 (Finanzordnung 1946–1949) und denjenigen vom 20. Juni 1947 über besondere Sparmassnahmen erwähnen

Mit dem ersten Beschluss wurde die auf das Jahr 1933 zurückgehende Finanzordnung, die inzwischen mehrfach modifiziert worden war, in ihrer Gültigkeit weiter verlängert. Sie gilt gestützt auf die seitherigen Übergangsordnungen auch heute noch und schreibt vor, dass jeder zu bewilligende Bundesbeitrag um vierzig vom Hundert niedriger zu bemessen ist als der gleiche oder ein gleichartiger Beitrag im Jahre 1932. Eine geringere Kürzung ist nur zulässig, wenn die wirtschaftliche Lage des Beitragsempfängers es absolut erfordert oder wenn bei besonders wichtigen Zwecken die Aufgabe wegen der Kürzung des Beitrages um vierzig vom Hundert in der Hauptsache nicht mehr weitergeführt werden könnte. Auch beim Vorliegen einer dieser Voraussetzungen ist der Beitrag um wenigstens fünfundzwanzig vom Hundert zu kürzen. Zu beachten ist, dass Beiträge um mehr als 40 Prozent gekürzt oder ganz gestrichen werden können, wenn es die wirtschaftliche Lage des Beitragsempfängers gestattet oder für Zwecke, deren Förderung in erster Linie den Kantonen und Gemeinden obliegt oder der privaten Initiative überlassen werden darf. Solche weitergehende Kürzungen sind kaum verfügt worden, aber die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Beitragsempfänger ist seither immer mehr in Übung gekommen.

Diese Beschränkung der Subventionen ist allerdings in der Folge mehrfach gelockert worden durch gesetzliche Neuregelungen auf einzelnen Gebieten und durch Zusatzbeiträge. Wie in der Botschaft zur Staatsrechnung 1950 ausgeführt wurde, beliefen sich die Minderausgaben an Subventionen gestützt auf diese Finanzordnung trotzdem noch auf rund 25 Millionen Franken. Wenn die Berechnung wegen der weit zurückliegenden Ausgangsbasis auch problematisch ist, so darf hier doch betont werden, dass diese in einer Zeit typischer Deflationspolitik entstandene Subventionsordnung während zwei Jahrzehnten weitergeführt worden ist, weil der Beschränkung der Ausgaben für die Bundesbeiträge immer wieder grosse Bedeutung zugemessen wurde.

Der zweite Beschluss vom 20. Juni 1947 kann im Gegensatz hiezu als typische Übergangsordnung bezeichnet werden. Er hob nicht nur die in früheren Beschlüssen angeordneten Tilgungen auf, sondern ermächtigte den Bundesrat, die militärischen Kurse und Inspektionen für 1947 in Abweichung von der Militärorganisation zu ordnen. Ferner wurden einige Bundesbeiträge vor-

übergehend von den gesetzlichen Vorschriften abweichend geordnet. Das geschah für den Ausbau der Strassen auf die Dauer eines Jahres und für die Beiträge an die Arbeitsgemeinschaft Pro Helvetia sowie die beiden Zentralen für Handels- und Verkehrsförderung auf drei Jahre.

Schon in der Botschaft zum ersten Nachkriegsbudget für 1946 führten wir aus, es sei Wert darauf zu legen, den Aufgabenbereich ständig zu überprüfen, um nicht Zwecke zu unterstützen, die im Laufe der Zeit an Bedeutung stark eingebüsst haben oder mit Rücksicht auf veränderte Verhältnisse besser von Kantonen und Gemeinden verfolgt würden. Sowohl im kriegsbedingten als im ordentlichen Verwaltungsbereich sei eine Verminderung der nur traditionsgemässen Aufwendungen anzustreben. Ferner sei in erhöhtem Masse auf die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben zu achten.

Bereits für 1947 unterbreiteten wir den eidgenössischen Räten einen Voranschlag, der sowohl die ordentliche wie die ausserordentliche Rechnung umfasste. Damit ist sehr rasch der Blick auf die Finanzgebarung des Bundes als Ganzes gelenkt und der Gefahr vorgebeugt worden, dass die ausserordentlichen Ausgaben einer nachsichtigeren Beurteilung unterstellt werden. Die Erfahrung vieler Staaten hat gezeigt, dass diese Gefahr wirklich besteht, wenn ein Teil der Ausgaben in Spezialrechnungen verbucht wird.

Unsere Botschaft vom 1. November 1946 zum Voranschlag für 1947 ist für die Bestrebungen zur Senkung der Ausgaben besonders illustrativ. In ihr sind bereits die meisten Wege angedeutet, auf denen auch in der Folge das Ziel einer sparsamen Verwaltung immer wieder neu angestrebt worden ist. Auf budgettechnischem Gebiet wurde vom Finanz- und Zolldepartement damals verlangt, dass für alle Kredite, die höher als im Vorjahr angesetzt werden sollten, schon vor der Aufstellung des Voranschlages eine besondere Begründung einzureichen sei, die eingehend geprüft wurde. Da der Entwurf für den Voranschlag 1947 trotz dieser strengeren Vorprüfung als nicht annehmbar bezeichnet werden konnte, wurde er an die Departemente zur Überarbeitung zurückgewiesen. Ferner haben wir im Hinblick auf die Überbeschäftigung der Wirtschaft angeordnet, dass die Kredite für Bauten, Sachausgaben und Bundesbeiträge besonders zurückhaltend zu bemessen seien. Auch dieser Grundlinie des Verhaltens wurde bis heute immer wieder nachgelebt. Aus naheliegenden Gründen können aber Bauten und Anschaffungen nicht über eine längere Periode hinaus immer wieder hintangehalten werden, wenn ihre Zweckmässigkeit und Notwendigkeit erwiesen ist. Überdies führte die Verschiebung in den letzten Jahren nicht selten zu einer Verteuerung. Da die Politik der Zurückhaltung mit staatlichen Aufträgen in der Hochkonjunktur primär konjunkturelle Zwecke und nicht Einsparungen verfolgt, muss dieser Nachteil in Kauf genommen werden.

In der Botschaft von 1946 ist auch betont worden, es müsse möglichst vermieden werden, im Kriege entstandene Dienstzweige in die allgemeine Verwaltung überzuführen. Der beschleunigte Abbau der Vollmachten hat im Zusammenhang mit der gesetzlichen Fundierung einiger Gebiete diese Gefahr akut

werden lassen, während die Koreakrise da und dort zur Folge hatte, dass auf wirtschaftlichen und militärischen Sektoren der Abbau ins Stocken geriet oder dem Neuaufbau wich. Auch die Ausgestaltung der internationalen Organisationen führte zu einer zunehmenden Belastung der Verwaltung.

Schliesslich hatten wir am 22. Oktober 1946 beschlossen, ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Fachleute als Sparexperten beizuziehen, damit wirklich alle Möglichkeiten zur Senkung der Ausgaben untersucht werden. Diese Aktion ist heute noch im Gange. Nicht weniger als 17 hervorragende Fachleute haben sich bis jetzt der Aufgabe unterzogen, rund 60 Verwaltungsbetriebe eingehend zu prüfen, wobei das Hauptgewicht weniger darauf verlegt wurde, grosse Berichte zu erstatten, als die Amtsleiter für Einsparungen zu gewinnen. Die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte erhielten Gelegenheit, sich fortlaufend über die geleistete Arbeit zu orientieren.

Parallel zu dieser Prüfung der Verwaltung durch Experten wurde eine Sparrundfrage beim Personal durchgeführt, auf die 626 Antworten mit mehreren tausend Anregungen eingingen. Dieses Verfahren ist seither von verschiedenen Kantonen und Gemeinden mit gutem Erfolg übernommen worden.

Alle diese Untersuchungen haben immer wieder zum Schlusse geführt, dass wohl da und dort noch Einsparungen möglich waren, die so rasch als möglich in die Tat umgesetzt wurden, von denen aber nicht erwartet werden konnte, dass sie den Bund in fühlbarem Masse entlasten würden. Immer wieder hat sich gezeigt, dass der personelle und materielle Einsatz der Verwaltung wesentlich durch unsichere Zeitumstände und die geltende Gesetzgebung sowie die sich daraus ergebenden Aufgaben bedingt ist. So wurden die Departemente schon durch den Bundesratsbeschluss vom 29. Oktober 1946 aufgefordert, darüber Bericht zu erstatten, welche Rechts- und Verwaltungserlasse unter den damaligen Verhältnissen abgeändert werden sollten, um durch eine zeitbedingte Beschränkung der Ausgaben und Vermehrung der Einnahmen zum Rechnungsausgleich zu gelangen. In den Antworten wurde vor allem auf verschiedene Möglichkeiten zur Erhöhung oder Neueinführung von Gebühren hingewiesen, von denen bald Gebrauch gemacht worden ist. Auch andere Massnahmen, wie Herabsetzung von Entschädigungen für die Teilnahme an Konferenzen, Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Handel mit ausländischen Banknoten, teilweise Abschaffung der Visapflicht, Aufhebung des Kriegshundendienstes, Änderung in der Abgabe von Kleidungsstücken an das Festungswachtkorps usw., wurden unmittelbar in die Wege geleitet.

Wie der Botschaft zum Voranschlag für 1948 zu entnehmen ist, haben wir am 9. Juni 1947 einen Beschluss gefasst, mit dem die Departemente eingeladen worden sind, alle Subventionen auf die Möglichkeit einer Herabsetzung zu prüfen. Es ist gestützt hierauf gelungen, etwa 70 Subventionen um gegen 4 Millionen Franken zu kürzen. Verschiedene Subventionskredite, die in der Höhe unverändert blieben, hätten heraufgesetzt werden müssen, wenn nicht eine Revision der für die Ausrichtung massgebenden Bestimmungen in Aussicht genommen worden wäre. Doch sind wegen der Tendenz, bestehende

Subventionen auszuweiten und wirksamer zu gestalten, die Teilerfolge im Bestreben auf Senkung der Subventionsausgaben rechnermässig oft nicht in Erscheinung getreten.

Der Voranschlag für 1948 befriedigte die eidgenössischen Räte jedoch nicht. In einem Artikel 2 des Budgetbeschlusses vom 17. Dezember 1947 luden sie den Bundesrat ein, sobald als möglich Bericht und Antrag über einen Abbau der Ausgaben des Bundes zu unterbreiten, verbunden mit allfälligen Vorschlägen über hierzu notwendige Gesetzesänderungen. Mit unseren Berichten vom 11. Mai und 3. September 1948 sind wir dieser Einladung nachgekommen. Das Ergebnis war eine Kürzung der Voranschlags-Kredite um 43,7 Millionen Franken. Die Staatsrechnung für jenes Jahr wies gegenüber dem Voranschlag mit Nachträgen sogar eine um 305 Millionen Franken kleinere Ausgabensumme aus. Ferner wurden einige Gesetzesänderungen angedeutet, um die Ausgaben für Bundesbeiträge herabzusetzen. Wegen der damals in Beratung stehenden ersten Vorlage über die verfassungsmässige Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes und mit Rücksicht auf den unerwartet grossen Widerstand der Kantone unterblieben diese Gesetzesänderungen.

Im Voranschlag für 1949 wurde bei der Begründung der Subventionskredite erstmals auch der Stand der Zusicherungen und das für das folgende Jahr in Aussicht genommene Volumen neuer Zusicherungen bekannt gegeben, um den eidgenössischen Räten die Beurteilung auf weitere Sicht zu erlauben. Die Erfahrung hat gezeigt, dass auf verschiedenen Gebieten die notwendigen Subventionskredite weitgehend durch den Stand der Zusicherungen bedingt sind. Sollen die Auszahlungskredite der kommenden Jahre gesenkt werden, dann sind vor allem die laufenden Zusicherungen zu drosseln.

Von der ständigen Sorge um die Entwicklung der Bundesbeiträge erfüllt, beschlossen die beiden Finanzkommissionen im Zusammenhang mit den Beratungen über den Voranschlag für 1950, Ausschüsse zu bilden, deren Aufgabe es sein sollte, dem Bundesrat mit Vorschlägen darüber an die Hand zu gehen, wie die Subventionsausgaben gesenkt werden könnten. In Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Finanzverwaltung wurde ein Bericht ausgearbeitet, der uns von der Finanzkommission des Nationalrates am 12. April 1950 übermittelt worden ist. Die Finanzkommission des Ständerates unterstützte die Vorschläge am 9. Mai und postulierte vor allem die weitere Abstufung der Bundesbeiträge nach Massgabe der Finanzkraft der Empfänger sowie die Streichung der Bundesbeiträge an die Besoldungen kantonaler und kommunaler Funktionäre. Die gemachten Anregungen können im allgemeinen als Ausschnitt aus dem Abbauprogramm in der Botschaft vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes bezeichnet werden. Wir unterbreiteten diese Vorschläge am 1. Juni 1950 den Departementen zur Vernehmlassung und gaben den Finanzkommissionen am 16. November 1951 Kenntnis von der Stellungnahme der Verwaltungen. Die Vorschläge waren nicht auf sehr fruchtbaren Boden gefallen, aber wir versprachen, ihnen in der Folge so weit als möglich Rechnung zu tragen.

Dieser Ausgang hinterliess bei den Finanzkommissionen einen unbefriedigenden Eindruck, und wir erachteten es deshalb und im Hinblick auf die neue Vorlage zur verfassungsmässigen Ordnung der Bundesfinanzen als gegeben, im Entwurf des Budgets für 1953 eine Kürzung der gesetzlich nicht abschliessend oder überhaupt nicht geregelten Bundesbeiträge um 10 bzw. 20 Prozent vorzuschlagen. Nach Berücksichtigung einer Reihe von Härtefällen wurden 121 Subventionskredite um rund 2,8 Millionen Franken gekürzt. Es lag in der Tat nahe, in erster Linie die Bereitschaft der Räte zu Subventionseinsparungen, die keine Gesetzesänderungen erfordern, abzuklären. Das Ergebnis war indessen keineswegs ermunternd. Die eidgenössischen Räte haben den Abbau auf 69 Positionen wieder aufgehoben mit der Begründung, dass es nicht angängig sei, schematische Kürzungen vorzunehmen und darauf abzustellen, ob eine gesetzliche Grundlage bestehe oder nicht, weil auf diese Weise vor allem Subventionen für kulturelle Zwecke betroffen würden. Dabei ist aber daran zu erinnern, dass ein gutes Dutzend Bundesbeiträge, die unter den Abbau gefallen wären (Auslandsschweizer, Fürsorge für Anormale, Schweizerisches Rotes Kreuz usw.) ganz ausser Betracht gelassen und bei den anderen je nach Sachlage ein Abbau von 10 oder von 20 Prozent vorgeschlagen wurde. Das schematische Vorgehen war also sehr gemildert worden, aber es konnte nicht ganz darauf verzichtet werden, um eine möglichst grosse Zahl von Fällen zu erfassen. Dass trotzdem verhältnismässig viele Subventionen zu kulturellen Zwecken erfasst wurden, ist natürlich bedauerlich, aber die Räte haben auch die Beiträge an die Turn- und Sportverbände, die Militärvereine, die Wirtschaftsverbände usw. wieder erhöht.

Ob unter diesen Umständen Anträge auf Abänderung gesetzlicher Subventionsbestimmungen mehr Aussicht auf Erfolg haben, sei dahingestellt. Wie unser Vertreter im Nationalrat schon bei Entgegennahme des Postulates ausgeführt hat, verzichten wir in diesem Bericht nicht auf die Stellung derartiger Anträge, obschon der Nationalrat im Gegensatz zu seiner Finanzkommission keine solchen verlangt hat. Vorgängig möchten wir jedoch an den Beispielen des Personalaufwandes und der Bundesbeiträge für die Verbilligung der Lebenshaltung zeigen, wie sehr die Ausgaben des Bundes zeitweise mehr durch die allgemeinen Verhältnisse als durch gesetzliche Vorschriften bedingt sein können.

Einsparung von Personalausgaben

Die Kritik am Verwaltungsapparat des Bundes geht im allgemeinen von der Voraussetzung aus, die vorhandenen Personalbestände seien zum guten Teil Überreste der kriegswirtschaftlichen Ämter, deren endgültige Liquidation aus mannigfachen Gründen bis jetzt nicht gelungen sei. Soziale Rücksichten erswerten zudem den verantwortlichen Stellen die Entlassung überzähliger Arbeitskräfte, die deshalb von den kriegswirtschaftlichen Dienstzweigen in die ordentliche Verwaltung übergeführt worden seien. Das ständige Wachstum der Verwaltung sei im übrigen die Folge des bekannten Expansionsdranges der Verwaltungschefs, die ihre eigene Wichtigkeit mit der Grösse des von ihnen

geleiteten Verwaltungsapparates zu unterstreichen wünschten. Ausserdem bedürften die Arbeitsmethoden bei manch einem Dienstzweig einer Reform.

Die Industrialisierung der Wirtschaft unseres Landes, die technische Entwicklung, der Bevölkerungszuwachs und die Verkehrszunahme stellten Staat und Verwaltung indessen vor neue Aufgaben. Der kalte Krieg macht gleichzeitig einen Höchststand der militärischen Rüstung zur unabwendbaren Notwendigkeit. Der Wunsch nach sozialer Sicherheit ist in allen Wirtschaftszweigen und Bevölkerungsschichten grösser als je. Jede Session der eidgenössischen Räte ist lebendiger Beweis dafür, was für Probleme sich der Verwaltung ständig stellen. Im Bericht vom 9. November 1948 an die Bundesversammlung über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes (Bundesblatt 1948, Band III, Seite 864) wurde eine Aufstellung darüber gegeben, wie in einer einzigen Legislaturperiode zahlreiche Motionen und Postulate einlangen, die zu ihrer Verwirklichung den Ausbau bestehender oder sogar die Schaffung neuer Verwaltungen voraussetzen.

Dass wir solche Begehren stets zurückhaltend entgegengenommen haben, beweist schon der Erfolg des Personalabbaues seit Kriegsende. Von rund 80 000 Arbeitskräften im Jahre 1944 sanken die Bestände der Departemente immerhin auf rund 21 500 im Durchschnitt des Jahres 1952. Es wurden somit mehr als 8000 Stellen aufgehoben, die bei den gegenwärtigen Durchschnittsbesoldungen und Sozialaufwendungen eine jährliche Einsparung von etwa 60 Millionen Franken in der laufenden Rechnung des Bundes bedeuten. Gleichzeitig gingen aber auch die Belegschaften der Militärwerkstätten von rund 8400 auf 4500 Mann im Jahre 1948 zurück. Leider hatte die Durchführung des Rüstungsprogramms inzwischen eine neue Erhöhung des Personalbestandes dieser Betriebe auf 5400 Personen im Jahre 1952 zur Folge. Bis im März 1953 erfolgte aber wieder eine Reduktion auf 4960. Im ganzen war die Zahl der Arbeitskräfte in den Departementen und den Militärwerkstätten im Jahre 1952 noch um 11 500 geringer als zur Zeit des Höchststandes im Jahre 1944.

Der gesamte Personalbestand des Bundes wies 1952 gegenüber 1938 eine Zunahme um rund 100 Prozent auf, aber man übersieht oft, dass die Bestände der ganzen Zivilverwaltung nur um 50 Prozent zugenommen haben. In diesem Sektor hat sich die Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte um 3500 Einheiten erhöht. Davon entfallen 750 auf die Abteilungen des Politischen Departements, die Gesandtschaften und Konsulate, 300 auf Zoll und Grenzschutz, 800 auf die Lehr-, Versuchs- und auf andere Anstalten und 580 auf die Steuerverwaltung.

Die Verdoppelung des gesamten Personalbestandes ist vor allem die Folge einer Verdreifachung der Beschäftigtenzahl im Bereich des Militärdepartements. Während 1938 von je 100 im Dienste der Bundesverwaltung stehenden Personen 35 für das Militär tätig waren, stieg dieser Anteil 1952 auf 50 Personen. Auch auf militärischem Gebiet ist es nicht so, dass vor allem der Anteil der Zentralverwaltung ins Gewicht fielen. Von entscheidender Bedeutung ist vielmehr das für die Ausbildung der Armee, die Beschaffung und den Unterhalt der Ausrüstung und Anlagen sowie die militärischen Anstalten arbeitende Personal.

Entwicklung der Personalbestände der Departemente nach Tätigkeitsgebieten

| | 1938 | 1944 | 1946 | 1948 | 1950 | 1951 | 1952 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Totalbestand | 10 712 | 29 787 | 26 134 | 22 533 | 20 888 | 20 990 | 21 485 |
| <i>Zivile Departemente . . .</i> | <i>7 020</i> | <i>13 750</i> | <i>13 755</i> | <i>12 124</i> | <i>10 684</i> | <i>10 595</i> | <i>10 563</i> |
| Zentralverwaltung . . . | 1 976 | 8 206 | 7 271 | 5 380 | 3 935 | 3 995 | 3 960 |
| Gesandtschaften und Konsulate | 503 | 753 | 1 201 | 1 259 | 1 109 | 1 000 | 1 005 |
| Zollkreise und -ämter, Grenzwaache | 3 679 | 3 899 | 3 882 | 3 984 | 4 006 | 3 946 | 3 932 |
| Lehr-, Versuchs- und übrige Anstalten ¹⁾ . . . | 862 | 892 | 1 401 | 1 501 | 1 634 | 1 654 | 1 666 |
| <i>Militärdepartement . . .</i> | <i>3 692</i> | <i>16 037</i> | <i>12 376</i> | <i>10 409</i> | <i>10 204</i> | <i>10 395</i> | <i>10 922</i> |
| Zentralverwaltung . . . | 552 | 3 306 | 1 927 | 1 237 | 891 | 941 | 1 000 |
| Ausbildung der Armee und vordienstliche Ausbildung ²⁾ | 463 | 976 | 862 | 894 | 968 | 1 004 | 1 090 |
| Ausrüstung, Unterhalt von Material und An- lagen, Betrieb mili- tärischer Anstalten ³⁾ | 2 340 | 11 075 | 8 995 | 7 646 | 7 727 | 7 859 | 8 242 |
| Übrige Anstalten und Betriebe ⁴⁾ | 337 | 680 | 592 | 632 | 618 | 591 | 590 |

¹⁾ Landesbibliothek, Eidgenössische Technische Hochschule und Annexan-
stalten, Meteorologische Zentralanstalt einschliesslich Flugwetterdienst,
Landesmuseum, Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Münzstätte, Ge-
treideverwaltung, landwirtschaftliche Versuchs- und Untersuchungsanstalten
sowie Hengsten- und Fohlendepot.

²⁾ Lehrpersonal in Schulen und Kursen, Turn- und Sportschule.

³⁾ Militärpferdeanstalt, Militärflugplätze, Festungswachtkorps, Sanitäts-
magazine, Armeemagazine, Materiallager und Werkstätten des Luftschutzes,
Zeughäuser und Munitionsdepots, Armeemotorfahrzeugpark, Sektion für Aus-
rüstung der KTA.

⁴⁾ Landestopographie, Militärversicherung, Militärheilanstalten, jedoch
ohne Militärwerkstätten.

Die Verhältnisse bei Kriegsende erlaubten es, den Personalbestand der Zentralverwaltung verhältnismässig rasch um Tausende von Arbeitskräften zu verringern, weil wichtige kriegswirtschaftliche Massnahmen von einem Tag auf den andern hinfällig wurden. Die Hochkonjunktur erleichterte es den überzählig gewordenen Arbeitskräften damals, andere Arbeitsgelegenheiten zu finden. Zum Teil verzögerte sich die Aufhebung kriegswirtschaftlicher Massnahmen um mehrere Jahre, sodass auch der Abbau der Personalbestände etwas später möglich wurde.

Recht bald traten aber auf vielen Gebieten neue Verhältnisse ein, welche dem Wunsche nach Rückbildung der Personalbestände entgegenliefen. Während

die Schweiz vor dem Kriege 24 Gesandtschaften und 121 Konsulate unterhielt, sind es heute 45 Gesandtschaften und 108 Konsulate. Der Wiederaufbau der Aussenhandelsbeziehungen führte in verschiedenen Dienstzweigen zu Neuanstellungen. Der zivile Luftverkehr musste von Bundes wegen geordnet und das nötige Personal für die Flugsicherung beigelegt werden. Im Bereiche des Departements des Innern konnte sich auch die Eidgenössische Technische Hochschule der Notwendigkeit nicht entziehen, die Zahl der Lehrkräfte und Räume dem Massenandrang von Studenten anzupassen. Die Zunahme der Arbeitsaufträge wirkte bei den Annexanstalten der Eidgenössischen Technischen Hochschule, namentlich in der Materialprüfungsanstalt und in den Forschungsinstituten, in der gleichen Richtung. Die Einführung der Neuheitenprüfung im neuen Patentrecht würde die Neueinstellung von 200 Arbeitskräften erfordern. Dies sind nur Beispiele für die mannigfachen Ursachen, welche ein rascheres Fortschreiten des Personalabbaus seit geraumer Zeit verhinderten.

Den Bemühungen um Reduktion der Personalbestände wurde jedoch der schwerste Schlag versetzt durch die ungünstige Entwicklung der internationalen Lage. Die Wiederaufrüstung zwang sogar zu Personalvermehrungen.

Es blieb nichts unversucht, um den Abbau bei allen Dienstzweigen fortzusetzen. Dem Personalamt wurde eine Arbeitsnachweis- und Beratungsstelle angegliedert, welche Massnahmen zur Beschleunigung des Personalabbaus vorzubereiten und durchzuführen hatte. Sie nahm in über 20 Dienstzweigen eine gründliche Überprüfung des Personalbedarfes und der Organisation vor, und es gelang dabei, eine grössere Anzahl Stellen aufzuheben.

Am 27. Februar 1948 erneuerten wir unseren schon 1945 gefassten Beschluss, Neuanstellungen beim Ausscheiden von Bediensteten infolge Invalidität, Alter und Tod sowie bei freiwilligen oder erzwungenen Austritten grundsätzlich zu sperren. Ferner forderten wir die Departemente durch einen Beschluss vom 26. August 1948 auf, ihre gesetzlichen Aufgaben zu überprüfen, um festzustellen, welche davon überholt oder allenfalls durch Änderung der einschlägigen Gesetze, Verordnungen oder Beschlüsse fallen zu lassen seien.

Die Personalsperre ist seither durch Bundesratsbeschluss vom 23. Dezember 1952 bestätigt und verschärft worden. Ihre Durchführung hat sich aber den im Einzelfall vorhandenen Umständen anzupassen. In gewissen Dienstzweigen erlaubt es die Arbeitslast auch heute nicht, einen Personalabbau durchzuführen. In andern Fällen besorgten die Inhaber freigewordener Stellen Spezialaufgaben, die nicht dem vorhandenen Personal übertragen werden konnten, weil es nicht über die erforderliche Vorbildung verfügte. Überhaupt hat der Personalabbau auf die Zusammensetzung des Personalkörpers nach Alter und Beruf Rücksicht zu nehmen, wenn die Verwaltung leistungsfähig bleiben soll. Die «Personalsperre» erfordert also eine differenzierte Handhabung und kann nicht einfach den radikalen Verzicht auf die Einstellung von Nachwuchs bedeuten.

Die Dienstabteilungen wurden durch das Mittel der «Personalsperre» veranlasst – und sie werden es immer noch –, sich der Stellenvermittlung des

Personalamtes zu bedienen und möglichst Bewerber zu berücksichtigen, die schon im Bundesdienst beschäftigt sind. Ein unbedingtes Vorrecht auf freie Bundesstellen kann aber keinem Aushilfsangestellten oder -arbeiter eingeräumt werden. In erster Linie muss feststehen, ob die zur Ausübung einer bestimmten Tätigkeit notwendigen persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Gelegentlich ist es aus diesem Grunde notwendig, auf Bewerber zu greifen, die nicht im Bundesdienst stehen, trotzdem andererseits Personal überflüssig wird. Die Dienstabteilungen können nicht verpflichtet werden, bei der Besetzung von Beamtenstellen unter allen Umständen Anwärter zu berücksichtigen, die anderswo für eine ganz vorübergehende Tätigkeit mit geringeren Anforderungen eingestellt wurden. So weit dürfte man es im allgemeinen Interesse nicht kommen lassen. Darauf möchten wir ausdrücklich hinweisen, weil die Grenzen einer vernünftigen Handhabung der Personalsperre oft übersehen werden.

Anlässlich der Beratung des Voranschlages für das Jahr 1953 hiess der Nationalrat ein Postulat seiner Finanzkommission gut, das wie folgt lautet:

«Der Bundesrat wird eingeladen, ein von den einzelnen Departementen unabhängiges, ihm unterstelltes Organ zu schaffen, das die Bundesverwaltung laufend auf die Zweckmässigkeit ihrer Organisation und ihres Personalbestandes überprüft. Dieses Organ soll Vorschlagsrecht haben und für die Durchführung der notwendigen Massnahmen sorgen. Es hat der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte laufend Bericht zu erstatten.»

Wir haben dieses Postulat zur Prüfung entgegengenommen. Die Heranziehung von Experten ausserhalb der Bundesverwaltung zur Prüfung von Sparmöglichkeiten hat zahlreiche positive Vorschläge ergeben, die auch zum Teil schon ausgewertet worden sind. Wir sind jedoch ebenfalls der Meinung, dass mit der Weiterführung dieser Aufgabe eine Stelle innerhalb der Bundesverwaltung betraut werden sollte und haben darüber bereits im Prinzip Beschluss gefasst. Im Gegensatz zum Postulat des Nationalrates halten wir jedoch dafür, dass diese Stelle in erster Linie dem Bundesrat verantwortlich sein muss. Wir werden unsererseits die Finanzdelegation und die Finanzkommission der eidgenössischen Räte über die Ergebnisse der Prüfung weiterer Sparmöglichkeiten orientieren.

Der Abbau der Verbilligungssubventionen

Durch die Tiefhaltung der Abgabepreise für Brot- und Futtergetreide wurden schon seit 1941 Mehl, Brot und Teigwaren sowie auch viehwirtschaftliche Erzeugnisse zu Lasten der Bundeskasse verbilligt. Im Jahre 1943 setzte die besondere Verbilligung der Trinkmilch ein, für welchen Zweck die Preisausgleichskasse für Milch geschaffen wurde, und 1944 kam dazu die allgemeine Verbilligung auch der zu Käse und Butter verarbeiteten Milch, indem die Erhöhung des Produzentenmilchpreises ab 1. November 1944 um 2 Rappen je Kilogramm aus Bundesmitteln bezahlt wurde. Damals begannen auch die Beiträge für die Verbilligung des Wohnungsbaues grössere Ausmasse anzunehmen. Alle diese Massnahmen trugen wesentlich dazu bei, dass der Lebenskosten-

index von Mitte 1944 bis zum Ende des Weltkrieges im Herbst 1945 unverändert auf der Höhe von 152 bis 153 (wenn August 1939 = 100) gehalten werden konnte.

Nachdem die Löhne lange hinter der Steigerung der Lebenskosten zurückgeblieben waren, wurden sie nach Kriegsende der Teuerung angepasst und stiegen zum Teil darüber hinaus, was angesichts der immer noch bestehenden Warenknappheit die inflationistischen Tendenzen verstärkte. Um weitere Nominallohnsteigerungen überflüssig zu machen, entschlossen wir uns, eine Senkung der Lebenskosten in die Wege zu leiten, und zwar in Vorwegnahme einer, wie man annahm, ohnehin kommenden allgemeinen Rückbildung der Preise auf dem Weltmarkt. Zur Finanzierung dieser Massnahmen wurden dem Fonds der Kriegsrisikoversicherung 100 Millionen Franken entnommen. Am 1. Oktober 1945 wurde im Zuge dieser Aktion der Preis für das Ruchbrot, das damals unsere einzige Brotsorte war, mit einem Schlag von 55 Rappen auf 47 Rappen je Kilogramm herabgesetzt; ebenso wurden die Teigwaren verbilligt und vorübergehend auch Reis, Mais, Hafer- und Gerstenprodukte, Hülsenfrüchte sowie Speiseöle und Speisefette, mit dem Erfolg, dass der Lebenskostenindex im Frühjahr 1946 tatsächlich unter 150 sank. Die Nominallöhne stiegen aber weiter, und schliesslich kam auch der Index wieder in Bewegung. Nach seiner ersten Erhöhung um rund 50 Prozent während der Kriegszeit erklimm er vom Herbst 1946 bis Ende 1947 eine zweite Stufe von weiteren 18 Punkten, um dann auf der Höhe von 168 zum Stillstand zu kommen.

Im Jahre 1947 wurde die Landwirtschaft von einer Dürre heimgesucht, die nicht nur eine besondere Hilfsaktion des Bundes nötig machte, sondern auch zu einer Hinaufsetzung der Preise verschiedener Produkte führte. So wurde z. B. der vom Bund bezahlte Abnahmepreis für Getreide um 8,50 Franken je Zentner und der Milchpreis um 4 Rappen je Kilogramm erhöht. Von diesen vier Rappen übernahm der Bund einen Rappen auf seine Kosten, womit seine Zuschüsse an die Milchproduzenten sich von bis anhin zwei auf drei Rappen je Kilogramm vermehrten. Das bedeutete gleichzeitig eine Verbilligung für Käse um ca. 35 Rappen und für Butter um 75 Rappen je Kilogramm. Damals kam es neben der Futtermittelverbilligung auch zu einer direkten Verbilligung des Fleisches in der Form von Zuschüssen an die Schlachtviehproduzenten aus der Preisausgleichskasse für Fleisch, die bei ihrer Liquidation mit einem Defizit von über 14 Millionen Franken zu Lasten des Bundes abschloss.

Ohne Einrechnung der aus der Preisausgleichskasse für Fleisch, aus der Preisausgleichskasse für Milch und aus andern Preisausgleichskassen geleisteten Beiträge erreichten die Aufwendungen des Bundes für die Verbilligung der Nahrungs- und Futtermittel allein im Jahre 1948 rund 220 Millionen Franken und insgesamt bis Ende jenes Jahres mehr als 1 Milliarde Franken. Dazu kamen noch die Beiträge für die Verbilligung des Wohnungsbaues.

Wir sahen uns angesichts solcher Aufwendungen veranlasst, eine Rückbildung ins Auge zu fassen. Sie durfte aber das Ende 1947 zustandegekommene und anfangs 1948 in Kraft getretene Stabilisierungsabkommen nicht gefährden,

das die Spitzenverbände der Wirtschaft untereinander eingegangen waren. Eine Erhöhung des Lebenskostenindex musste deshalb vermieden werden, und die Verbilligungsmassnahmen konnten nur insoweit abgebaut werden, als die Einhaltung dieser Richtlinie es erlaubte.

Im Ergänzungsbericht vom 3. September 1948 über einen Abbau der Ausgaben des Bundes formulierten wir unser Programm wie folgt:

«Der heutige Aufwand ist weiter in dem Masse abzubauen, als dies möglich ist, ohne den Lebenskostenindex über seinen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Stabilisierungsabkommens erreichten Stand von 163 zu erhöhen. Solange Verbilligungszuschüsse ausbezahlt werden, soll der Lebenshaltungsindex auch nicht wesentlich unter diesen Stand sinken. Allfällige Preisabschläge, die sich im Index auswirken, sind durch die Hinaufsetzung von Preisen verbilligter Artikel bzw. durch eine Herabsetzung der Verbilligungszuschüsse zu kompensieren.»

Die Aussichten, diesen Plan zu verwirklichen, waren umso besser, als mit dem Sinken der Importpreise im Jahre 1949 auch der Lebenskostenindex eine leichte Neigung zum Nachgeben bekundete. Jetzt verlangten aber die Vertreter der Konsumenten, die Verbilligung dürfe nur insoweit abgebaut werden, als die Importpreise der verbilligten Produkte zurückgehen, d. h. die Aufwendungen des Bundes müssten von selber zurückgehen, ohne dass die Preise verbilligter Artikel erhöht würden. Tatsächlich ergab sich damals vom Weltmarkt her eine automatische Entlastung der Bundeskasse. Nachdem schon 1948 die Verbilligung der Importfuttermittel zu Ende gekommen war, verminderte sich der Verlust auf dem importierten Brotgetreide, der 1948 nach Abzug der Erlöse aus der Weissmehlbelastung 137 Millionen Franken betragen hatte, im Jahre 1949 auf 18 Millionen Franken, während sich dagegen der Verlust auf dem Inlandgetreide erhöhte. Durch den sogenannten Fleischstreik vom November 1948 wurde das System der Fleischverbilligung gesprengt, sodass im Frühjahr 1949 neben der Wohnbausubventionierung nur noch folgende Waren verbilligt wurden: Ruchbrot mit 19 Rappen je Kilogramm, Halbweissbrot 1 Rappen, Teigwaren etwa 15 Rappen, Trinkmilch durchschnittlich 7 Rappen, Käse rund 30 Rappen und Butter 75 Rappen. Diese Verbilligungsmassnahmen kamen die Bundeskasse auf rund 100 Millionen Franken im Jahr zu stehen. Die Beseitigung dieser letzten Positionen erwies sich als ausserordentlich mühsam.

Auf dem Milchsektor konnte die Entlastung nicht von einem Rückgang der Weltmarktpreise erhofft werden. Preiserhöhungen liessen sich nicht vermeiden. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund äusserte sich jedoch Mitte 1949 dahin, dass für ihn ein Abbau der Verbilligungsbeiträge für Brot und Milch erst dann diskutabel sei, wenn der Index der Lebenshaltungskosten auf wenigstens 160 Punkte falle. Damals bewegte er sich zwischen 161 und 162. Im Jahre 1950 ging er jedoch endlich auf 159 und 158 zurück, und nun konnten wir mit dem Abbau der allgemeinen Milchverbilligung um 3 Rappen und der entsprechenden Verbilligung der Milchprodukte beginnen.

Nachdem die Produzenten sich bei leicht rückläufigen Produktionskosten und steigender Milchproduktion sowie angesichts der Schwierigkeiten im Käseexport damit einverstanden erklärt hatten, später einen Rappen wenn möglich selbst zu übernehmen, beschlosssen wir, mit Wirkung ab 1. Mai 1950 den Zuschuss aus der Bundeskasse an die Verkehrsmilch von 3 auf 1 Rappen je Liter zu reduzieren, den Konsummilchpreis um 2 Rappen zu erhöhen und den Preis für Käse um 35 Rappen je Kilogramm heraufzusetzen, während der Butterpreis mit Hilfe der Erlöse aus dem Butterimport stabil gehalten werden konnte. Dadurch wurde die Bundeskasse jährlich um 35 Millionen Franken entlastet. Am 1. Mai 1951 wurde noch der letzte verbliebene Bundesrappen abgebaut durch die Herabsetzung des Produzentenmilchpreises von 38 auf 37 Rappen je Kilogramm. Damit wurden weitere 17 Millionen Franken eingespart. Gleichzeitig kam es auch noch zu einer dritten Einsparung durch die Verminderung der Zuschüsse aus der Preisausgleichskasse für Milch um 1 Rappen je Liter, wodurch das Defizit dieser Kasse um 7 Millionen Franken jährlich vermindert und der Bund um ebensoviel entlastet wurde.

Als am 1. Mai 1952 der Produzentenmilchpreis wieder auf 38 Rappen erhöht wurde, war von einer Übernahme dieses Aufschlages durch die Bundeskasse keine Rede mehr. Immerhin beschlossen wir, trotz eines erneut drohenden Defizits der Preisausgleichskasse für Milch, die Zuschüsse an die Trinkmilch unverändert beizubehalten, damit die Konsumenten nicht noch stärker belastet wurden, als es sich aus der Verbesserung der Produzentenpreise ergab.

Nebst der allgemeinen Verbilligung des Backmehls mittels der Belastung des Weissmehls wird das Ruchmehl und das Ruchbrot preislich noch zusätzlich begünstigt durch Vergütungen, die den Müllern für das von ihnen ausgestossene Ruchmehl bezahlt werden. In der Öffentlichkeit wird dies häufig beanstandet, weil die Verbilligung des Ruchmehls die Gefahr seiner Verfütterung mit sich bringt.

Es wäre aber unrichtig, anzunehmen, dass auf dem Sektor des Brotgetreides nicht schon bisher Einsparungen erzielt worden seien. Abgesehen von der automatischen Entlastung der Bundeskasse durch den Rückgang der Getreideimportpreise nach 1948 konnten die Ausgaben dadurch gesenkt werden, dass im Frühjahr 1947 neben dem Ruchbrot das teurere Halbweissbrot eingeführt wurde, für das der Bund weniger Zuschüsse leistet. Der Anteil des Halbweissbrotes am gesamten Brotverbrauch ist heute auf drei Fünftel angestiegen und der Anteil des Ruchbrotes auf zwei Fünftel gefallen, wodurch die Bundeskasse um 25-30 Millionen Franken jährlich entlastet worden ist.

Ferner ist auch die zusätzliche Verbilligung des Ruchmehles vermindert worden, indem wir auf den 1. Februar 1950 eine Preiserhöhung um 5 Franken je Zentner Mehl respektiv 4 Rappen je Kilogramm Ruchbrot anordneten, sodass dieses Brot seither 51 Rappen je Kilogramm kostet. Die auf diese Weise erzielte Einsparung ist allerdings wieder aufgezehrt worden durch eine Senkung des Halbweissmehlpreises, die zur Verbesserung des Backlohnes verfügt werden musste.

Für die Verbilligung des Wohnungsbaues hat der Bund 226 Millionen Franken aufgewendet, wozu noch 63 Millionen Franken Vergütungen an die Kantone kamen. In der Volksabstimmung vom 29. Januar 1950 ist die Vorlage über die Fortsetzung dieser Massnahme verworfen worden.

Der Gesamtaufwand des Bundes zur Tiefhaltung der Lebenskosten, einschliesslich der Aufwendungen für die ausserordentliche Verbilligung des Inlandgetreides, kann bis Ende 1952 auf 1,4 Milliarden Franken beziffert werden. Der Abbau dieser Leistungen musste so durchgeführt werden, dass das mit ihnen verfolgte Ziel nicht gefährdet wurde. Trotzdem konnten die jährlichen Ausgaben des Bundes für die Verbilligung der Lebenshaltung und die Förderung des Wohnungsbaues, die 1948 rund 274 Millionen Franken erreichten, auf 22 Millionen Franken im Jahre 1952 gesenkt werden.

II.

Historische Entwicklung der Bundesbeiträge

Das heutige System der Bundesbeiträge ist das Ergebnis eines Jahrhunderts bundesstaatlicher Entwicklung. Die Aufgabenteilung und Gesetzgebung, ja die wirtschaftliche, politische und kulturelle Gesamtkonzeption sind damit aufs engste verbunden. Die Ausschüttung von Subventionen ergab sich bisher aus bestimmten Verhältnissen und Entwicklungen; sie ist darum in grossen Zügen durchaus folgerichtig und kann nicht grundlegend geändert werden, ohne dass entweder diese Verhältnisse eine Umgestaltung erfahren oder die seinerzeit getroffenen Lösungen wieder grundsätzlich in Diskussion gezogen werden. Der von den eidgenössischen Räten gewünschte Bericht muss sich deshalb darauf beschränken, anhand der historischen Entwicklung und des heutigen Zustandes das Wesen der Bundesbeiträge herauszuarbeiten, um gestützt hierauf einige Korrekturen zu beantragen.

Wir beschränken uns bei diesem historischen Rückblick auf typische Hinweise aus den Anfängen, insbesondere auf die immer wieder festzustellenden Rückwirkungen auf anderen Gebieten.

Unter der Herrschaft der Verfassung von 1848 hatte der Bund im allgemeinen lediglich die Befugnis, mit Subventionen bei der Errichtung öffentlicher Werke mitzuhelfen, was er vor allem bei Gewässerkorrekturen sowie Strassen- und Brückenbauten tat. Daneben förderte er aber – ohne verfassungsmässige Grundlage – bald auch die Auswanderung, die Pferdezucht, die Viehseuchenbekämpfung und – charakteristischerweise auch den Bau einer katholischen Kirche in Bern und einer protestantischen in Luzern. Bereits in dieser Zeit wurde es offensichtlich, dass der Bund nach den langen Verfassungskämpfen bestrebt war, mit Hilfe seiner Beiträge eine Politik des Ausgleichs zu betreiben und die Idee des Bundesstaates über die verfassungsmässigen Satzungen hinaus zu entwickeln.

Die Verfassung von 1874 weitete die Gesetzgebungs- und Subventionskompetenzen des Bundes bedeutend aus. Es kam die Oberaufsicht über die

Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge hinzu, das Gesetzgebungsrecht über Fischerei, Jagd und Vogelschutz sowie über die gemeingefährlichen Epidemien, die Viehseuchen usw. Auch auf militärischem Gebiet wurde die Zuständigkeit des Bundes verstärkt, wogegen man ihn von der weiteren Ausrichtung einiger Vergütungen an die Kantone entlastete.

In der Folge zeigte sich, dass die dem Bund zugewiesenen Zollerträge mit der Belebung von Handel und Wandel immer grösser wurden, so dass es schliesslich zur sogenannten «Beutezugsinitiative» von 1894 kam, weil die Kantone aus der direkten Besteuerung noch nicht die Erträge erzielen konnten, derer sie zur Erfüllung der vielen neuen, ihnen vom Bund zugewiesenen Aufgaben bedurften. Das führte dazu, dass sie vom Bund immer mehr Beiträge für diese Zwecke verlangten.

Sodann ergab sich mit der zunehmenden Industrialisierung unseres Landes und seiner immer grösser werdenden weltwirtschaftlichen Verflechtung eine Fülle neuer Probleme, die kaum anders als zentral geregelt werden konnten. Die Schweiz ist an und für sich ein kleines Wirtschaftsgebiet, und wenn es trotz des raschen Aufblühens von Handel und Industrie möglich geblieben ist, die Souveränität von 25 Kantonen aufrecht zu erhalten, so ist das nicht zuletzt auf das eminent wichtige Instrument der Subventionen zurückzuführen. Mit ihnen gelang es, Verfassungsänderungen den Boden zu ebnen, die Annahme und den Vollzug von einheitlichen Vorschriften zu sichern, die Gegensätze von Stadt und Land zu mildern, den ärmeren Kantonen finanziell beizustehen und nicht zuletzt auch einen gewissen gewissen sozialen Ausgleich zu bewerkstelligen.

Das Bundesgesetz von 1877 über die Wasserbaupolizei im Hochgebirge sah von Anfang an und in Ausweitung der verfassungsmässigen Kompetenz auch eine teilweise Oberaufsicht über die Gewässer im Unterland vor, die erst 1897 durch eine Revision der Verfassung sanktioniert wurde. An diesem Gesetz ist bemerkenswert, dass es für die Zusprache von Bundesbeiträgen über 50 000 Franken einen Beschluss der Bundesversammlung vorschrieb. Die Legislative behielt sich also gegenüber der Exekutive den Entscheid über alle wichtigen Fälle vor. Wo die Beitragssätze dieses Gesetzes nicht ausreichten, griff man immer wieder auf den Verfassungsartikel über die Errichtung öffentlicher Werke zurück. Ähnlich gestalteten sich die Dinge auf forstlichem Gebiet. Der Geltungsbereich des Bundesgesetzes von 1876 beschränkte sich anfänglich auf das Hochgebirge. Nachdem aber die gewässerbaulichen Beiträge auch im Unterland gewährt werden konnten, ging es nicht mehr lange, bis auch die forstlichen Bestimmungen auf das ganze Land Anwendung fanden.

Im Gebiet des Eisenbahnwesens hatte sich der Bund anfänglich Zurückhaltung auferlegt. Der Bau der Gotthardbahn war jedoch der Anlass für eine Neuorientierung, indem sich der Bund nicht nur für eine Subvention entschliessen, sondern auch seine Unterstützung für eine Ost- und Westalpenbahn sowie einer Bahn durch den Ceneri in Aussicht stellen musste. Später kamen verschiedene Hilfsmassnahmen für andere Bahnen hinzu.

Nach dem Bundesgesetz von 1875 über Jagd und Vogelschutz erwuchsen einigen Kantonen Aufwendungen für die Wildhut. Die Kantone verlangten bald und mit Erfolg, dass ihnen dafür Entschädigungen des Bundes zugesprochen wurden. Auch das Fischereigesetz vom gleichen Jahr wurde im selben Sinne ausgebaut. Im Gebiet der Lebensmittelpolizei hielt sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu einem Postulat von 1882 für nicht zuständig. Im Jahre 1897 wurde aber eine Verfassungsvorlage vom Volke gutgeheissen, wonach die Ausführung der zu erlassenden Vorschriften durch die Kantone geschieht, unter Aufsicht und mit der finanziellen Unterstützung des Bundes. Das gestützt hierauf im Jahre 1905 erlassene Bundesgesetz sah auch wieder Besoldungsbeiträge vor.

Als sehr bedeutungsvoll erwies es sich, dass verschiedene Zweige der Landwirtschaft und auch die landwirtschaftlichen Vereine unter dem Drucke der Agrarkrise und im Zusammenhang mit dem Auftreten verschiedener Schädlinge ohne verfassungsmässige Zuständigkeit vom Bund subventioniert worden waren. Im Jahre 1884 wurden diese Bestimmungen im Bundesbeschluss betreffend die Förderung der Landwirtschaft zusammengefasst und ausgebaut, insbesondere für das Unterrichtswesen. Parallel dazu musste im gleichen Jahr auch ein Beschluss über die gewerbliche und industrielle Berufsbildung gefasst werden, der gleichfalls keine ausdrückliche Stütze in der Verfassung fand. Das kaufmännische und das hauswirtschaftliche Bildungswesen kamen bald hinzu. Nachdem der Weg der wirtschaftspolitischen Subventionen damit gleich zweispurig beschritten worden war, folgte der weitere Ausbau Schritt um Schritt bis zu den Hilfsaktionen für die Stickerei, die Hotellerie, die Uhrenindustrie und das Gewerbe.

Interessant ist auch die Entwicklung auf dem Gebiet des Primarschulwesens. Die Verfassung von 1874 bot dem Bunde wenig Möglichkeiten, sich auf diesem Gebiet einzuschalten. Er unterstützte aber seit 1877 permanente Schulausstellungen. Im Jahre 1882 wurde eine Vorlage auf Ausdehnung der Bundeskompetenz verworfen. Im Jahre 1902 billigte der Souverän den neuen Artikel 27bis der Bundesverfassung, wonach der Bund den Kantonen Beiträge zu leisten hat. Ab 1903 geschah dies durch Gewährung eines Grundbeitrages, ergänzt durch einen Gebirgszuschlag. In der Folge kamen Sprachzuschläge hinzu. Wir haben kürzlich eine Neuregelung vorgeschlagen, die die Beiträge an Kantone mit besonderen Schwierigkeiten auf dem Gebiete des Schulwesens bedeutend verstärkt und gleichzeitig eine kleine Einsparung für den Bund vorsieht.

Es lag uns vor allem daran, die zeitlich weit zurückliegende Entwicklung wieder etwas in Erinnerung zu rufen. Wie es später auch zu einer grossen Zahl anderer Subventionen gekommen ist, dürfte noch in frischer Erinnerung sein. Wir erwähnen lediglich noch die Beiträge für den Arbeitsnachweis, die Kranken-, Unfall-, Tuberkulose- und Arbeitslosenversicherung. Dass die Verhältnisse während der beiden Weltkriege und während der Krise der Dreissigerjahre der Subventionstätigkeit des Bundes jeweils einen mächtigen Auftrieb

verliehen, ist bekannt. Die Massnahmen zur Linderung der Notlage in der Landwirtschaft, insbesondere die Kredithilfe, führten zur Unterstützung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften und diese wieder zur Leistung von Beiträgen an den Verband der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften. Aus der jüngsten Zeit möchten wir nur noch die am 27. März 1953 beschlossene Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend die Wasserbaupolizei erwähnen, mit der eine Vollmachtenregelung aus der Zeit des Krieges abgelöst wurde. Die eidgenössischen Räte haben darin entgegen dem Antrag des Bundesrates angeordnet, dass bei bestehenden Stauanlagen die Kosten für die vom Bund zum Schutze vor Kriegshandlungen verlangten baulichen Massnahmen, die über die statischen Anforderungen hinausgehen, zu einem Drittel subventioniert werden.

Das heutige Bild der Bundesbeiträge

Unsere Botschaften zu den Voranschlägen und Staatsrechnungen sowie die beigegebenen Statistiken geben jeweils ein Bild der Bundesbeiträge. Die finanzielle Bedeutung der Subventionen im Rahmen der ganzen Staatsrechnung haben wir in der Botschaft vom 20. Januar 1953 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes geschildert. In verschiedenen Dissertationen und wirtschaftspolitischen Veröffentlichungen sind wieder andere Gesichtspunkte zur Geltung gekommen. Das eidgenössische Statistische Amt publiziert in seinen jährlichen Veröffentlichungen über «Bundessubventionen und gesetzliche Anteile» die Ergebnisse seiner Erhebungen, die sich nicht nur auf die Staatsrechnung beziehen und teilweise von anderen Überlegungen aus bearbeitet werden. Wir möchten mit den folgenden Betrachtungen auf diese Veröffentlichungen abstellen, die sich – was noch einmal betont sei – nicht ganz mit der Staatsrechnung decken.

a. Bundessubventionen nach Rechtsgrundlagen

| Rechtsgrundlagen | Beiträge in Millionen Franken | | | | | |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1946 | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 |
| Verfassungsvorschriften ohne Ausführungserlasse | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,7 | 1,6 | 2,1 |
| Bundesgesetze | 112,5 | 88,9 | 213,1 | 241,4 | 231,8 | 255,6 |
| Allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse | 15,5 | 20,7 | 36,0 | 51,8 | 48,5 | 90,1 |
| Dringliche Bundesbeschlüsse | 1,1 | 2,3 | 28,6 | 2,4 | 29,7 | 2,4 |
| Nicht allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse | 60,1 | 59,3 | 31,0 | 28,8 | 30,0 | 25,7 |
| Voranschlag | 117,6 | 174,1 | 190,8 | 45,9 | 49,1 | 14,1 |
| Vollmachtenbeschlüsse | 158,4 | 164,3 | 89,8 | 77,4 | 46,0 | 22,6 |
| Andere Bundesratsbeschlüsse | 0,9 | 1,3 | 13,4 | 11,3 | 6,9 | 1,7 |
| Total | 467,2 | 512,0 | 603,8 | 460,7 | 443,6 | 414,3 |

Diese Aufstellung sagt selbstverständlich nichts aus über die Verfassungsmässigkeit der Beiträge, sondern stellt nur fest, auf welcher Stufe der Gesetz-

gebung die Vorschriften erlassen wurden. Auch wenn dies in einigen Fällen durch blosse Bundesratsbeschlüsse erfolgt ist, so können diese auf einem generellen Erlass der Bundesversammlung fussen, der sich im Rahmen der Verfassung hält.

Gleichzeitig geht daraus hervor, in welchem Umfang das Volk beim Erlass der Subventionsvorschriften mitgewirkt hat. Bei einem Vergleich des Gesamtaufwandes der Jahre 1946 und 1951 ergibt sich, dass der Anteil der Subventionen, die unmittelbar gestützt auf die Verfassung oder nach Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, d. h. unter Mitwirkung des Volkes, beschlossen wurden, von 28 auf 84 Prozent gestiegen ist. Vom Standpunkt der Volksrechte aus betrachtet, kann diese Entwicklung nur begrüsst werden. Ob sie auch dazu beigetragen hat, dass die Subventionswirtschaft deswegen häuslicher geworden ist, kann an Hand dieser Zahlen nicht beurteilt werden. Die vom Volk verworfenen Vorlagen kommen darin natürlich nicht zum Ausdruck.

b. Subventionen nach Verwendungszwecken

| Verwendungszwecke | 1938 | | 1945 | | 1951 | |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------|----------------------|-------|-------------|-------|
| | in 1000 Fr. | % | in 1000 Fr. | % | in 1000 Fr. | % |
| Strassen und Brücken . . . | 21 064 | 10,8 | 5 196 | 1,2 | 39 615 | 9,6 |
| Gewässerkorrekturen und -verbauungen | 4 973 | 2,5 | 5 492 | 1,3 | 4 974 | 1,2 |
| Forstwirtschaft | 2 285 | 1,2 | 2 650 | 0,6 | 3 445 | 0,8 |
| Jagd, Tierschutz, Fischerei | 255 | 0,1 | 252 | 0,1 | 234 | 0,1 |
| Landwirtschaft ¹⁾ | 48 153 | 24,6 | 49 080 | 11,5 | 51 666 | 12,5 |
| Kartoffel- und Obstverwertung (Alkoholverwaltung) ²⁾ | 5 341 | 2,7 | 1 745 | 0,4 | 5 963 | 1,4 |
| Getreideversorgung | 20 833 ²⁾ | 10,6 | 31 169 ²⁾ | 7,3 | 43,279 | 10,4 |
| Unterricht, berufliche Ausbildung | 11 666 | 5,9 | 14 274 | 3,3 | 18 578 | 4,5 |
| Wissenschaft, Kunst, Kultur | 830 | 0,4 | 1 706 | 0,4 | 4 746 | 1,1 |
| Gesundheitswesen | 13 446 | 6,9 | 23 227 | 5,4 | 40 042 | 9,7 |
| Militär, Turnen, Sport | 2 088 | 1,1 | 3 498 | 0,8 | 4 502 | 1,1 |
| Sozialpolitik | 48 851 | 24,9 | 123 718 | 28,9 | 39 831 | 9,6 |
| Gemeinnützigkeit, Fürsorge | 10 071 | 5,1 | 151 191 | 35,3 | 139 977 | 33,8 |
| Handel, Industrie, Gewerbe, Verkehr | 6 230 | 3,2 | 14 719 | 3,5 | 16 516 | 4,0 |
| Politik, Rechtspflege, Polizei | 12 | 0,0 | 12 | 0,0 | 948 | 0,2 |
| Total | 196 098 | 100,0 | 427 929 | 100,0 | 414 316 | 100,0 |

¹⁾ Inklusive Ersparnisbeiträge für Güterzusammenlegungen aus dem Grundbuchvermessungsfonds.

²⁾ Vom 1. Juli des Vorjahres bis 30. Juni des Berichtsjahres.

Aus dieser Aufstellung ist ersichtlich, dass die Verdoppelung der Beiträge von 1938 bis 1945 fast ganz die Folge erhöhter Ausgaben für die Sozialpolitik, Gemeinnützigkeit und Fürsorge war. Dabei fallen vor allem die Beiträge für die Verbilligung der Lebenshaltung, die Förderung der Wohnbautätigkeit, die Alters- und Hinterlassenenfürsorge und die Auslandschweizerhilfe in Betracht. Wenn die Gesamtausgaben für Bundesbeiträge von 1945 bis 1951 nicht stark gesunken sind, obschon die Ausgaben für die Verbilligung und die Auslandschweizerfürsorge bedeutend weniger erforderten, so ist das vorab die Folge des Inkrafttretens der AHV.

c. Subventionen nach Empfängern
(in 1000 Franken)

| Verwendungszwecke | 1945 | | | 1951 | | |
|------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------|------------------|------------|---------------------------------------|------------------|
| | an Kantone | Direkt an Dritte, wovon nach Kantonen | | an Kantone | Direkt an Dritte, wovon nach Kantonen | |
| | | aufteilbar | nicht aufteilbar | | aufteilbar | nicht aufteilbar |
| Strassen und Brücken. | 5 139 | — | 57 | 39 219 | 324 | 72 |
| Gewässerkorrekturen und -verbauungen. | 5 477 | — | 15 | 3 798 | 1 161 | 15 |
| Forstwirtschaft | 2 594 | 1 | 55 | 3 333 | — | 112 |
| Jagd, Tierschutz, Fischerei | 205 | 12 | 35 | 224 | — | 10 |
| Landwirtschaft | 38 166 | 6 429 | 4 485 | 32 988 | 10 798 | 7 880 |
| Kartoffel- und Obstverwertung (Alkoholverwaltung). | 223 | — | 1 522 | 192 | 143 | 5 628 |
| Getreideversorgung | 1 042 | 28 626 | 1 501 | 846 | 40 708 | 1 730 |
| Unterricht, berufliche Ausbildung | 13 021 | 968 | 285 | 16 563 | 1 430 | 585 |
| Wissenschaft, Kunst, Kultur | 536 | 103 | 1 067 | 444 | 970 | 3 332 |
| Gesundheitswesen | 4 871 | 17 390 | 966 | 8 329 | 28 108 | 3 605 |
| Militär, Turnen, Sport | 962 | 1 764 | 772 | 170 | 1 611 | 2 721 |
| Sozialpolitik | 37 044 | 5 196 | 81 478 | 25 851 | 5 418 | 8 562 |
| Gemeinnützigkeit, Fürsorge inklusive AHV | 29 488 | 9 375 | 111 828 | 8 993 | 13 359 | 117 625 |
| Handel, Industrie, Gewerbe, Verkehr | 2 694 | 1 868 | 10 157 | 3 789 | 2 124 | 10 603 |
| Politik, Rechtspflege, Polizei | — | 1 | 11 | 923 | — | 25 |
| Im ganzen | 141 462 | 72 233 | 214 234 | 145 662 | 106 149 | 162 505 |
| | | 286 467 | | | 268 654 | |

An Hand dieser Übersicht lässt sich feststellen, dass in beiden Jahren nur der kleinere Teil der Bundesbeiträge an die Kantone als Empfänger geflossen ist. Dabei ist erst noch hervorzuheben, dass viele dieser Beiträge nicht wirklich den Kantonen selbst zugute kommen. Die landwirtschaftlichen Beiträge z. B. werden nach der verwaltungsmässigen Ordnung in erheblichem Umfange durch die Kantone angefordert und an sie ausbezahlt, aber nur zum Zwecke

der Weiterleitung an die eigentlichen Begünstigten. Dabei ist immerhin zu beachten, dass in der Gruppe «Gemeinnützigkeit und Fürsorge» 1945 ein Posten von 100 Millionen Franken für die Schweizer Spende und 1951 ein solcher von 106,7 Millionen Franken für die AHV enthalten war. Trägt man diesem Umstande Rechnung, so ergibt sich, dass die direkt an Dritte geflossenen Beiträge nicht sehr viel höher waren als die an die Kantone bezahlten.

Nach dieser Statistik sind die unmittelbar an Dritte ausbezahlten Subventionen etwa doppelt so gross wie die an die Kantone geleisteten und charakterisieren eine neue Erscheinung in der Subventionspraxis der letzten Jahrzehnte. Diese direkte Verbindung zwischen dem Bund und den letztendlichen Subventionsempfängern bringt deutlich zum Ausdruck, wie gross die unmittelbare Einflussnahme des Bundes mit Hilfe der Subventionen geworden ist. Hinzu kommt, dass der überwiegende Teil dieser direkt ausbezahlten Beiträge nicht einmal mehr nach Kantonen aufteilbar ist, weil sie an Organisationen gesamt-schweizerischer Art oder ins Ausland fliessen. Als neuere Typen dieser Art von Beiträgen erwähnen wir diejenigen für die Handels- und Verkehrszentrale, die Verbilligung, die Auslandschweizerhilfe, die Sanierung interkantonalen Verkehrsunternehmungen, die Wiederherstellung der Schiffahrtswege nach Basel, die Verwertung von Weissweinüberschüssen und vor allem die AHV. Aus dieser Aufzählung geht zugleich hervor, dass es sich oft um Materien handelte, die einer föderalistischen Ordnung nur schwer zugänglich waren.

d. Besondere Einnahmen zur Deckung von Bundessubventionen

Für eine Reihe von Bundesbeiträgen liegen insofern besondere Verhältnisse vor, als die durch sie verursachten Ausgaben durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt werden, so dass kein Einsatz von allgemeinen Bundesmitteln erforderlich ist. Früher versprach man sich sehr viel von diesem Vorgehen. Dadurch sollten die Bundeskasse geschont und die Ausgaben für Beiträge herabgedrückt werden. Je länger je mehr zeigte sich indessen, dass die Einnahmen des Staates als Ganzes aufgefasst werden müssen. Mit der Erhebung zweckbestimmter Einfuhrabgaben, z. B. bei den Weinen, wurde die Möglichkeit der Erhebung von Zöllen zugunsten der allgemeinen Bundeskasse beschränkt. Dazu kam, dass sich die Drosselung der Ausgaben als eine Illusion erwies. Während des Krieges ging der Ertrag dieser zweckbestimmten Einfuhrabgaben auf verschiedenen Gebieten zurück, aber die damit zu deckenden Ausgaben liessen sich nicht immer anpassen. Die grenztierärztlichen Gebühren werfen heute wieder normale Erträge ab; die Ausgaben für die Tierseuchenbekämpfung haben sich wegen der beschleunigten Bekämpfung der Rindertuberkulose aber stärker erhöht und müssen teilweise aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden. Zudem hatte man da und dort den Eindruck, dass die Ansprüche der Subventionsnehmer grösser wurden, wenn der Stand der Deckungsmittel zunahm. Eine laufende Verrechnung der Subventionen mit dem Ertrag der zu ihrer Finanzierung bestimmten Einnahmen kommt nicht in Frage, weil sonst die Staats-

rechnung und der Voranschlag kein vollständiges Bild der Einnahmen und Ausgaben mehr gäben. All das führt zum Schluss, dass die Schaffung besonderer Einnahmen kaum geeignet ist, die Ausgaben für Bundesbeiträge herabzusetzen. Es ist aber denkbar, dass einige Belastungen der Wirtschaft zum Zwecke der Deckung besonderer Beiträge nur dank dieser Bindung eingeführt werden konnten. Wo Subventionen nicht gesenkt oder beseitigt werden können, ermöglicht die Erhebung von Deckungsabgaben wenigstens eine Entlastung des Bundes. Mit einem Verzicht auf die weitere Ausrichtung solcher Beiträge ginge der Bund zumeist auch dieser besonderen Einnahmen verlustig.

Seit Kriegsende erfuhren diese zweckgebundenen Einnahmen eine sprunghafte Aufwärtsentwicklung. Unmittelbar vor dem Kriege brachten sie 40 Millionen Franken ein; sie sanken dann wegen des starken Rückganges der Einfuhr von Futtermitteln und Benzin auf 15 Millionen Franken im Jahre 1941. Im Jahre 1951 erreichten diese Einnahmen aber 245 Millionen Franken. Diese starke Steigerung ist vor allem auf die fiskalische Belastung des Tabaks, die Preiszuschläge auf Importfuttermitteln und die Zölle auf Motortreibstoffen zurückzuführen.

Von besonderer Bedeutung sind die Einnahmen zur Deckung von Bundessubventionen auf dem Gebiet der Landwirtschaft sowie für den Preisausgleich, wobei es sich um Massnahmen handelt, die nur über den Bund geleitet werden, weil es nicht anders geht. Die Preiszuschläge auf Futtermitteln warfen 1952 14 Millionen Franken ab und finden Verwendung zur Ausrichtung der Anbau-prämien für Futtergetreide, die eine jährliche Ausgabe von etwa 10 Millionen Franken verursachen, sowie zur Deckung der Aufwendungen für die Verbilligung und Verbesserung des Saatgutes von Futtergetreide und Kartoffeln. Nach dem neuen Landwirtschaftsgesetz ist der Ertrag der Preiszuschläge auf Importfuttermitteln auch zur Deckung der Kosten aus der Rapsverwertung einzusetzen, und allfällig verbleibende Überschüsse sind heranzuziehen zur Mitfinanzierung der Aufwendungen des Bundes, die ihm aus der Förderung des Exportes landwirtschaftlicher Erzeugnisse, namentlich von Nutz- und Zucht-tieren, sowie aus der Bekämpfung von Preiszusammenbrüchen landwirtschaftlicher Produkte entstehen.

Den grössten Umfang hat die Finanzierung aus besonderen Deckungsquellen im Bereich der Milchwirtschaft angenommen. An erster Stelle sind hier die von der Butyra realisierten Gewinne auf der Importbutter zu erwähnen, die heute für die Tiefhaltung des Preises der Inlandbutter eingesetzt werden, nach dem Landwirtschaftsgesetz aber auch zugunsten anderer Milchprodukte verwendet werden können. Die Erträgnisse der Preiszuschläge auf eingeführten Speisefetten und Speiseölen und ihren Rohstoffen und Halbfabrikaten sollen in Zukunft ebenfalls zur Preistiefhaltung der inländischen Milchprodukte beitragen, und das gleiche gilt von den Preiszuschlägen auf eingeführter Trockenmilch. Nach der allfälligen Aufhebung der Preisausgleichskasse für Milch werden für den nämlichen Zweck auch noch die Erträgnisse der Rahmabgabe, der Kri-sengebühr auf Konsummilch sowie des heutigen Zollzuschlages auf Butter ver-

füßbar, die jedoch gegenwärtig und bis auf weiteres noch für die Verbilligung der Trinkmilch Verwendung finden.

Schliesslich ist auf die Belastung des Weissmehles hinzuweisen, die im Jahre 1952 den Betrag von 34,5 Millionen Franken abgeworfen und den Mülern und der Getreideverwaltung die Tiefhaltung der Preise für das Backmehl ermöglicht hat. Die Beibehaltung einer Belastung des Weissmehles ist sowohl für die Tiefhaltung des Brotpreises wie für den Bundesfinanzhaushalt von allergrösster Wichtigkeit, und es ist zu hoffen, dass dieser Tatsache auch bei Würdigung der Forderungen auf einen Abbau der gegenwärtigen Brotgetreideordnung die nötige Beachtung geschenkt werde.

In diesem Zusammenhange darf aber auch die Einführung einer Gebühr für die Gewährung von Export-Risikogarantien im Jahre 1947 nicht übergangen werden. Sie hat seither zu jährlichen Einnahmen von rund 800 000 Franken geführt, aus denen über die Deckung der laufenden Verluste hinaus eine Reserve von 4½ Millionen Franken angelegt werden konnte.

e. Die Bemessungsgrundlage der Bundesbeiträge

Für die Bemessung der Beiträge sind grundsätzlich zwei Systeme möglich; das eine besteht in der Zuweisung fester Beträge (absolute Beiträge) und das andere in der Zusprache auf Vergütung eines bestimmten Kostenanteils (relative Beiträge). Ausserdem besteht natürlich die Möglichkeit von Kombinationen der beiden Systeme. Das eine wie das andere Verfahren hat seine Vorteile und seine Nachteile, für den Subventionsnehmer wie für den Subventionsgeber.

Bei den Subventionen ohne nähere Regelung, die nur auf dem Bundesbeschluss über den Voranschlag beruhen, ist es selbstverständlich, dass nur absolute Beträge in Frage kommen. Aber auch in einigen Bundesbeschlüssen und bei den unmittelbar auf der Verfassung beruhenden Alpenstrassen-Entschädigungen an einige Kantone wird der gleiche Weg beschritten. Dieses System hat für den Subventionsgeber den grossen Vorteil, dass ihm bei einer Teuerung – bis zur Revision der einschlägigen Vorschriften – keine Mehrausgaben erwachsen, während umgekehrt der Subventionsnehmer einen Kaufkraftschwund erleidet. Bei rückläufigen Preisen werden die Rollen des Verlierers und des Gewinners vertauscht. Auf der anderen Seite kann das System den Nachteil haben, dass beim Beitragsnehmer der Anreiz auf vermehrte Leistungen entfällt, weil ihm ein unveränderlicher Beitrag zur Verfügung steht. Im Falle einer Teuerung mag er sich sogar gezwungen sehen, seine Tätigkeit einzuschränken, wenn es ihm nicht gelingt, die Mehrkosten durch Zuwendungen von anderer Seite zu decken. Um den Nachteilen der festen Beiträge vorzubeugen, wurden verschiedene Wege beschritten. Im Bundesbeschluss über die Stiftung Pro Helvetia wird der Beitrag auf mindestens 600 000 Franken festgelegt, während in demjenigen über die technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder von Beiträgen bis zu einer Million die Rede ist. In anderen Fällen ist nebst den Vorschriften über die Bemessung

des einzelnen Beitrages der gesamte Voranschlagskredit begrenzt, so im Bundesbeschluss über die vaterländischen Altertümer und die historischen Kunstdenkmäler. Ähnlich wurde im Bundesbeschluss über die Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst vorgegangen, wobei aber folgender Zusatz angebracht wurde: «Dieser Kredit kann erhöht werden, wenn das Bedürfnis hierfür sich fühlbar macht und wenn die finanzielle Lage des Bundes es erlaubt». Der Beitrag an die Gesellschaft für die Förderung der Forschung an der ETH wurde nur für die Jahre 1945 bis 1947 auf je 120 000 Franken festgelegt, während er für die späteren Jahre auf dem Budgetwege zu bestimmen ist. Um mit der Zusprache eines festen Beitrages zugleich eine Entwöhnung einzuleiten, wurden dem Verband der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften in den ersten fünf Jahren je 100 000 Franken, in den zweiten fünf Jahren aber nur noch je 50 000 Franken zugesprochen. Als Gegenstück kann der Bundesbeschluss von 1952 über den Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung erwähnt werden, mit dem aufsteigende Beiträge von 2, 3 und 4 Millionen Franken vorgesehen worden sind. Andere Beiträge sind nur fest pro Einheit fixiert, wobei dem Bundesrat erst noch eine gewisse Bewegungsfreiheit offen gelassen wurde. Die Ackerbauprämien z. B. dürfen 250 Franken je Hektare nicht übersteigen.

Weit verbreiteter ist das System der relativen Beiträge, die wieder ganz verschiedene Formen annehmen können. Hier läuft der Subventionsgeber das Risiko steigender Kosten und geniesst den Vorteil fallender Preise. Diesem System wird vorgeworfen, dass es den Subventionsempfänger zu grossen Ausgaben verleite, wobei aber nicht beachtet wird, dass sich der Subventionsgeber in der Regel die Genehmigung der Kostenvoranschläge und der Pläne vorbehält, so dass er zu weitgehende Absichten einschränken oder bestimmte Aufwendungen als nicht anrechenbar erklären kann. Auch eine mangelnde Anpassungsfähigkeit an die Finanzlage des Empfängers ist für dieses System schon festgestellt worden. Das ist indessen nur dort der Fall, wo der Beitragssatz weder nach oben noch nach unten beweglich ist. In allen anderen Fällen, wo Rahmen- oder lediglich Maximal- bzw. Minimalansätze bestehen, ergibt sich dieser Nachteil nicht. Selbst bei den starren Beitragssätzen hat die Finanzordnung die Möglichkeit geschaffen, den Abbau nach Massgabe der Bedürftigkeit der Empfänger vorzunehmen. Der unverkennbare Vorteil aller relativen Beiträge besteht in der engen Bindung an die Leistung, während ihm auf der anderen Seite insbesondere bei anziehenden Preisen und Löhnen der Nachteil eignet, dass sich der Subventionsgeber der Gefahr eines steigenden Aufwandes aussetzt. Demgegenüber darf aber nicht übersehen werden, dass auch die Beiträge an die Krankenkassen, die auf feste Beträge pro Mitglied lauten, stark gestiegen sind, erstens wegen der immer grösser werdenden Mitgliederzahl und zweitens wegen der Zusatzbeiträge, die von den eidgenössischen Räten jeweils für zwei bis drei Jahre beschlossen worden sind.

An typischen Zwischenlösungen möchten wir die folgenden nennen. Nach dem Bundesgesetz von 1930 über die berufliche Ausbildung können für Neu-

und Erweiterungsbauten Beiträge bis zu einem Fünftel der Bausumme, im Maximum aber bis zu 200 000 Franken, gewährt werden. Der Bundesrat hat die Inkraftsetzung dieser Vorschrift erst im Jahre 1948 verfügt und gleichzeitig bestimmt, dass die Beiträge einstweilen auf einen Zehntel der Bausumme und auf 100 000 Franken im Einzelfall begrenzt werden. Dieses Prozedere hat einen stark degressiven Effekt. Mit dem Bundesbeschluss über die Subventionierung des Universitätsinstitutes für Höhere Internationale Studien in Genf wurde eine noch vorsichtigere Lösung gewählt. Hier wurde ein Beitrag von 30 Prozent der Ausgaben des Institutes zugesprochen unter der Bedingung, dass dieser 100 000 Franken pro Jahr und die Hälfte der jährlichen vom Kanton Genf dem Institut gewährten Subventionen nicht übersteigt. Interessant ist auch die Bemessung des Bundesbeitrages an die Verkehrszentrale. Es wird ein fester Beitrag von 2½ Millionen Franken ausgerichtet, dazu kommt ein variabler in der Höhe von 50 Prozent der Mitgliederbeiträge ohne eidgenössische Anstalten, im Maximum aber 500 000 Franken.

Eine sparsame Subventionswirtschaft ist nicht an das eine oder andere System gebunden, sondern hat immer nach der im konkreten Fall angemessenen Lösung zu trachten, die je nach den Umständen einmal so, einmal anders beschaffen sein muss. Es hält zuweilen schwer, die Ordnung derart zu treffen, dass dem Subventionsnehmer gedient ist und der Bund zugleich vor Überraschungen geschützt wird.

Die Primarschulbeiträge stellen einen Sonderfall dar. Unsere Vorschläge für die Neuordnung sind in der Presse günstig aufgenommen worden, weil wir die Verstärkung der Gebirgs- und Sprachenzuschläge sowie insbesondere die Verteilung nach der Zahl der Kinder im Alter von 7 bis 15 Jahren, statt nach der Einwohnerzahl vorschlugen. Man erwartete von uns ähnliche Reformvorschläge auf anderen Gebieten im Sinne vermehrter Zweckmässigkeit und Ersparnis. Die nach unserem Vorschlag mögliche Einsparung droht nach den parlamentarischen Anträgen dahinzufallen und die Zweckmässigkeit beschränkt sich auf einen verstärkten Finanzausgleich. Im Gebiet des Primarschulunterrichtes auferlegt die Verfassung den Kantonen bestimmte Verpflichtungen, aber der Bund besitzt mit seinen Beiträgen nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten. Sie beschränken sich nach unserem Vorschlag auf die Infirmenschulung. Im übrigen haben die Primarschulbeiträge den Charakter von globalen Entschädigungen ohne andere Lenkungsmöglichkeiten. Es wäre z. B. ganz unmöglich, die Beiträge für die Kranken- oder Arbeitslosenversicherung, die Tuberkulosebekämpfung, das Meliorationswesen, die Gewässerverbauungen usw. ähnlich zu regeln, weil hier die effektiven Leistungen den Beiträgen zugrunde gelegt werden müssen.

Eine andere Frage ist in diesem Zusammenhange noch von Bedeutung: die Bedingung, wonach der Bund seine Beiträge von Zuwendungen der Kantone abhängig macht. Wir möchten darauf nicht verzichten, weil der Bund damit die Gewissheit erhält, dass auch der Kanton die Gesuche eingehend prüft und die Verwendung der Gelder überwacht. In einem Bundesstaat ist das sehr

wesentlich. Der Vorwurf, der gegenüber dieser Ordnung meistens erhoben wird, geht mehr dahin, dass sich wegen der Mitverpflichtung der Kantone nur die reichen Stände gestatten können, Bundesbeiträge auszulösen. Im Hinblick auf die verlangte Senkung der Bundesausgaben für Beiträge ist diese Kritik irrelevant, dagegen ist sie unter dem Titel Finanzausgleich zu beachten. Es darf aber beigefügt werden, dass die Höhe der kantonalen Zuwendungen auf vielen Gebieten nicht festgelegt ist. Nach dem neuen Landwirtschaftsgesetz kann gegenüber finanziell stark belasteten Kantonen, namentlich mit ausgedehnten Berggebieten, von gleich hohen Beiträgen abgesehen werden. Ausserdem können Beiträge von Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie in besonderen Fällen Beiträge von Dritten, die sie nicht auf Grund einer unmittelbaren Beteiligung zu leisten haben, bei der Festsetzung des Bundesbeitrages zum Beitrag des Kantons hinzugerechnet werden. Zur Erlangung von Subventionen für die Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten müssen die Kantone mindestens gleich hohe Leistungen erbringen, die aber zum Teil auf die Gemeinden abgewälzt und unter Erhöhung der Bundesbeiträge auf die Hälfte herabgesetzt werden können, wenn auch die Gemeinde offensichtlich nicht in der Lage ist, den ausfallenden Teil der Kantonsleistung zu übernehmen. Wir werden es uns angelegen sein lassen, auch auf anderen Gebieten für Erleichterungen zugunsten finanzschwacher Kantone zu sorgen.

Würdigung der Bundesbeiträge

Die Ausrichtung von Beiträgen der Zentralgewalt an die Gliedstaaten ist ein geradezu ideales Hilfsmittel der Innenpolitik aller Bundesstaaten der Welt. Es ist darum nicht zu verwundern, dass es auch in der Schweiz, wo die verschiedenartigsten Interessen auszugleichen sind, besondere Bedeutung erlangt hat. Die Diskussionen um die Bundesbeiträge sind seit Jahrzehnten an der Tagesordnung, aber im Grunde ist sich jedermann darüber klar, dass diese Beiträge in unserem öffentlichen Leben grundsätzlich ihre Berechtigung haben.

Es liegt im Wesen der Subventionen begründet, dass sie nur Massnahmen zum Gegenstand haben können, die vom Bund nicht selbst durchgeführt werden. Die unmittelbaren Zweckbestimmungen sind ausserordentlich vielgestaltig. Aber auch die mittelbaren Zielsetzungen sind sehr komplex. Während sich der Bund in einem Falle mit der Zusprache einer Subvention der weitergehenden Regelung einer Materie fernhalten will, trachtet er in einem anderen darnach, damit das Zustandekommen einer Verfassungsrevision oder die Annahme bzw. die Revision eines Gesetzes und später auch die Durchführung zu erleichtern. Vielfach ist es nur dank der Ausrichtung von Bundesbeiträgen gelungen, die Kantone zu einem einheitlichen und bestimmten Mindestanforderungen Rechnung tragenden Vollzug der Gesetze zu veranlassen, wobei sich die Kantone allerdings eine gewisse Beaufsichtigung durch den Bund gefallen lassen mussten. Auf verschiedenen Gebieten vermochte der Bund mit blossen Subventionsanerbieten die Kantone und Gemeinden zu bestimmten Vorkehren zu

ermuntern. Auch im Interesse der Landesverteidigung liegende Tätigkeiten und Anschaffungen fördert er mit Subventionen. Ganz besondere Bedeutung erlangte die wirtschafts-, verkehrs- und sozialpolitische Einflussnahme des Bundes mittels seiner Beiträge. Dabei handelt es sich um gelegentliche Eingriffe zur Behebung von Notständen oder um dauernde Ordnungen. Selbst im Gebiet der Kultur, insbesondere der Kunst und der Wissenschaft, greift er helfend ein. Vor allem ist es mit den Subventionen aber möglich, den Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen einerseits und unter den Kantonen andererseits zu fördern.

Diese Zielsetzungen der Subventionswirtschaft sind so mannigfach, dass man sich gar nicht darüber wundern muss, wenn der Aufwand immer grösser wird. Es fragt sich darum, ob die Subventionen auf allen Gebieten, wo sie bisher Eingang fanden, auch heute noch unerlässlich sind und ob die damit verfolgten Absichten nicht auf anderen Wegen erreicht werden könnten.

Wie einleitend ausgeführt wurde, kann von Subventionen nur die Rede sein, wenn der Bund damit Zwecke ausserhalb seiner eigenen Verwaltung erreichen will. Man wäre also versucht zu fragen, ob es nicht angezeigt wäre, dass der Bund z. B. Lawinengebäude und Aufforstungen selbst ausführt, statt daran Beiträge bis zu 80 Prozent auszurichten. Dem stehen jedoch schon grundsätzliche Überlegungen entgegen. Überdies würde das zur Folge haben, dass die Kosten dieser Werke zu 100 Prozent den Sach- und Personalaufwand des Bundes belasten würden, während bei den Subventionen nur ein Kostenanteil von 80 Prozent wegfiel. Allerdings haben wir es vor einiger Zeit für richtig erachtet, die Beiträge an die Grundbuchvermessung nicht mehr unter den Subventionen aufzuführen, weil diese Kosten nach Artikel 39 des Schlusstitels zum Zivilgesetzbuch zur Hauptsache vom Bund zu tragen sind. Ein anderes Beispiel bildet der Kassenausgleichsfonds für die Arbeitslosenversicherung. Bisher figurierte er unter den Rückstellungen des Bundes und die eigenen Beiträge wurden unter den Vermögensveränderungen, alle Beiträge des Fonds an die Kassen aber unter den Subventionen verbucht. Da dem Fonds nach dem neuen Gesetz über die Arbeitslosenversicherung von anderer Seite mehr Beiträge zufließen als vom Bund, wurde er letztes Jahr von den Rückstellungen in die selbständigen Fonds überführt, was zur Folge hat, dass nur noch die Einlagen des Bundes unter den Subventionen erscheinen. Diese Ordnung ist den tatsächlichen Verhältnissen angemessener. Umbuchungen, die einer solchen Begründung entbehren, können nicht als Beiträge zur Lösung des Problems der Subventionen in Betracht fallen.

Es wird manchmal auch daran gedacht, dass mit Steuervergünstigungen in einzelnen Fällen ähnliche Wirkungen erreicht werden könnten wie mit den Subventionen. Auch hier ist jedoch äusserste Vorsicht am Platze, wenn der Grundsatz der allgemeinen Besteuerung nicht durchbrochen werden soll. Mit den Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft wurde jedoch ein sehr interessanter Versuch nach dieser Richtung unternommen, der dazu beitragen kann, die Subventionsausgaben des Bundes im Falle einer Krise weniger

stark anschwellen zu lassen. Dem gleichen Zwecke soll die in Artikel 7 des Uhrenstatuts vorgesehene Schaffung von Krisenfonds dienen. Auch der Solidaritätsfonds der Schiffstickerei und der Hilfsfonds der Handmaschinenstickerei sind in diesem Zusammenhange zu erwähnen. Der Bund hat die neuerliche Mithilfe im Falle einer Krise dieses konjunkturell sehr empfindlichen Erwerbszweiges davon abhängig gemacht, dass in der Hochkonjunktur auf dem Wege der Selbsthilfe Mittel für den ersten Krisenbedarf bereitgestellt werden. Das ist bereits in namhaftem Umfange geschehen und es ist zu hoffen, dass die Wirtschaft auch auf anderen Gebieten diesem Beispiel folgt. Die Selbsthilfe ist im Ausmass des Zumutbaren sicher die zweckmässigste Form der Beschränkung der Subventionsausgaben.

Auch in Zukunft wird man nicht darauf verzichten können, die Annahme neuer Verfassungsbestimmungen oder von Gesetzen durch das Inaussichtstellen von Bundesbeiträgen zu erleichtern, aber man wird sich angesichts des heutigen Standes der Subventionsausgaben vermehrt überlegen müssen, ob dies immer unerlässlich ist. Wo es angeht, sollte mit dem Erlass zentraler Vorschriften so lange zugewartet werden, bis die Überzeugung von ihrer Notwendigkeit so allgemein ist, dass Bundesbeiträge entbehrlich sind. Die Lenkung mit Hilfe von Subventionen mag auf vielen Gebieten notwendig sein, aber sie erfordert nicht nur Aufwendungen für die Subventionen, sondern auch für die Fachverwaltungen, den Rechnungsverkehr und die Kontrolle des Bundes. Mit der Entgegennahme von Subventionen müssen die Empfänger die Mitsprache des Bundes in Kauf nehmen. Für ihn kann es unter diesen Umständen nicht in Frage kommen, die Subventionsbedingungen zu erleichtern und die Kontrollen – soweit sie einen Sinn haben und nicht rationeller durchgeführt werden können – abzubauen, weil die Begehlichkeiten damit erst recht geweckt würden. An den Subventionsnehmern liegt es jedoch, die ihnen erwachsenen Aufgaben möglichst aus eigenen Kräften und im Wege der gegenseitigen Verständigung ohne Mithilfe des Bundes zu lösen.

Eine der vornehmsten Aufgaben der Subventionswirtschaft sehen wir auf dem Gebiet des Finanzausgleichs. Aber auch da gilt es, die Grenzen der Möglichkeiten zu beachten; wir werden später darauf zurückkommen. Hier sei lediglich hervorgehoben, dass der Finanzausgleich nicht nur mit Subventionen, sondern insbesondere auch mit den Anteilen an Bundeseinnahmen bewerkstelligt werden kann. Schwierigkeiten sind auf beiden Wegen zu überwinden. Wie eng sich diese konkurrierenden Möglichkeiten berühren, sei anhand der Zahlungen an die Kantone aus dem Ertrag der Zölle auf Motortreibstoffen gezeigt. Ob diese Zahlungen als Ertragsanteile oder als Subventionen bezeichnet werden, ändert nichts daran, dass ihnen hinsichtlich des Finanzausgleichs grosse Bedeutung zukommt. Nach dem Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 werden damit aber noch zwei weitere Zwecke verfolgt, der Ausbau des Strassennetzes und die Verhinderung kantonaler Durchgangsgebühren. Daraus ergibt sich eindeutig, dass es sich um Subventionen und nicht um Ertragsanteile handelt. Sehr oft wird übersehen, dass der Bund und seine Betriebe auch mit der Ver-

gebung von Aufträgen in nicht zu unterschätzender Weise zur Belebung der Wirtschaft finanzschwacher Kantone und damit zum Finanzausgleich beitragen.

Im übrigen ist es unverkennbar, dass der Subventionswirtschaft eine gewisse Mechanik innewohnt. Die Ausrichtung der Beiträge kann nur gestützt auf Gesetze, Bundesbeschlüsse oder Bundesratsbeschlüsse erfolgen, die publiziert und von den Interessenten genauestens zur Kenntnis genommen werden. Wenn schon Beiträge des Bundes erhältlich gemacht werden können, dann fühlen sich viele Behörden und Organisationen aus Gründen der Rechtsgleichheit und zur Entlastung der eigenen Steuerzahler und Mitglieder fast für verpflichtet, darum nachzusuchen. Es scheint von den Subventionserlassen des Bundes so etwas wie ein suggestiver Zwang für die Subventionsnehmer auszugehen, gegen den alle Appelle an die staatspolitische Einsicht nichts fruchten.

Dazu kommt, dass viele Subventionen oft als Präjudiz für andere wirken. Die Beiträge des Bundes sind als Ersatz für anderweitig nicht erhältliche Mittel gedacht und schliessen – unausgesprochen – die Verpflichtung zu vermehrten Leistungen in sich. Es ist aber schon darauf hingewiesen worden, sie beeinträchtigen den Willen zur Selbsthilfe und würden früher oder später als Selbstverständlichkeit betrachtet. Nachdem die Empfänger die Hilfe des Bundes erfahren durften, ist es für sie vielfach gegeben, dass beim Eintritt einer Teuerung oder anderer Schwierigkeiten eine Verstärkung dieser Hilfe verlangt wird. Dazu kommt, dass die Subventionsvorschriften nicht selten starr gefasst sind, sodass der Verwaltung zu wenig Möglichkeiten bleiben, um in Fällen geringerer Bedeutung einen Beitrag zu verweigern oder diesen besonders tief anzusetzen. Auch die Aufhebung von gesetzlich verankerten Bundesbeiträgen hat sich als ausserordentlich schwer erwiesen, wenn die veränderten Verhältnisse eine weitere Ausrichtung nicht mehr als unumgänglich erscheinen liessen. Wir haben diesem Nachteil schon in verschiedenen Fällen durch eine Terminierung abzuhelpen getrachtet.

Alle diese Umstände haben mit der Zeit dazu beigetragen, dass die Kritik in der Öffentlichkeit die Berechtigung, ja die Unentbehrlichkeit der Subventionen gelegentlich übersehen und Zweifel über die Zweckmässigkeit der Subventionswirtschaft als Ganzes geäussert hat. Dies namentlich darum, weil sich die Finanzlage des Bundes inzwischen verschlechterte. Der Bund hat heute besonders wegen der Aufrüstung Mühe, seine eigenen Aufgaben zu finanzieren. Es darf unter diesen Umständen nicht als Ausdruck eines geringeren Wohlwollens gegenüber den Beitragsempfängern oder als Verkenning ihrer Tätigkeit aufgefasst werden, wenn er neuen Beitragsgesuchen sehr kritisch gegenübersteht oder sogar darnach trachtet, bisherige Subventionen fallen zu lassen. Die Beratungen aller Vorlagen über eine verfassungsmässige Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes, die Verwerfung der Rüstungsfinanzierung und andere Anzeichen sprechen eindeutig dafür, dass es schwer halten dürfte, die Einkünfte des Bundes zu vermehren. Die Staatsrechnung für 1952 schloss mit einem Reinaufwand von 181 Millionen Franken ab und das Budget für 1953 ergibt

einen solchen von 169 Millionen Franken. Es kann also längst nicht mehr von einer übervollen Bundeskasse gesprochen werden. Trotz andauernder Hochkonjunktur werden wir mit diesen beiden Rückschlägen mehr als die Hälfte aller Tilgungen kompensiert haben, die uns in den Jahren seit Kriegsende mühsam gelungen sind.

Andererseits hat die Entwicklung unserer Volkswirtschaft, die der Bund mit seinen Beiträgen während eines Jahrhunderts begünstigt hat, zu einem Wohlstand und zu einer Steigerung der steuerbaren Einkommen und Vermögen geführt, dass es vielerorts möglich sein sollte, ohne Bundesbeiträge auszukommen.

Grundsätze für die Gewährung von Bundesbeiträgen

Nachdem der Aktionsbereich der Subventionen im Laufe der Jahrzehnte stark ausgedehnt worden ist und andererseits die Finanzlage des Bundes sich wesentlich verschlechtert hat, gilt es vorab, sich auf gewisse Grundsätze für die Gewährung von Beiträgen zu einigen.

In rechtlicher Hinsicht wurde im Entwurf von 1948 für eine Neuordnung der Bundesfinanzen als Artikel 42^{ter}, Absatz 2, der Bundesverfassung folgende Bestimmung vorgesehen:

«Bundesbeiträge können im Rahmen der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes ausgerichtet werden. Die danach zulässigen Beitragszwecke sowie Voraussetzungen, Höhe und Bedingungen der Beitragsleistungen werden durch Bundesgesetz oder Bundesbeschlüsse festgesetzt. Dabei soll der Finanzkraft der Kantone angemessen Rechnung getragen werden.»

Im Entwurf von 1953 begnügten wir uns mit dem letzten Satz. An dieser Stelle muss in erster Linie ausgeführt werden, was für Überlegungen dazu geführt haben.

Die ganze Entwicklung während eines Jahrhunderts hat ergeben, dass den rechtlichen Sicherungen gegen ein Überborden der Subventionswirtschaft kein entscheidendes Gewicht beigemessen werden darf. Es haben sich immer wieder Lagen ergeben, wo mit der Gewährung von Beiträgen der rechtlichen Ordnung vorgegriffen werden musste. Auch in der Botschaft von 1948 wurde ausgeführt:

«Dabei ist immerhin zu bemerken, dass die Zuständigkeit des Bundes auf einem bestimmten Gebiet nach langer und ständiger Praxis nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt zu werden braucht, sofern sich diese Zuständigkeit mittelbar aus dem Inhalt der Verfassung ergibt. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass beispielsweise die in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich vorgesehene Förderung der Kunst und Wissenschaft durch Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeiten gewisser Institutionen und Vereine zulässig ist.»

Andere Beiträge, wie solche charitativer Art, z. B. im Falle von Katastrophen, mögen ähnlich beurteilt werden, sodass wir es vorgezogen haben, diesmal auf eine so weitgehende Vorschrift zu verzichten. Das heisst keineswegs, dass wir der Meinung wären, der Bund solle sich in Zukunft mit seinen Beiträgen über verfassungs- und gesetzmässige Schranken hinwegsetzen. Die Bindung an Ver-

fassung und Gesetz ergibt sich schon aus den Grundsätzen des allgemeinen Staats- und Verwaltungsrechtes sowie einer demokratischen und gesetzmässigen Verwaltung. Mit der Annahme der Wirtschaftsartikel sind weite Lücken der verfassungsmässigen Zuständigkeit geschlossen worden, was hinwiederum nicht heisst, dass darüber keine Meinungsverschiedenheiten mehr aufkommen könnten.

Was das Erfordernis der Subventionsregelung in Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen betrifft, so ist es klar, dass wir in wichtigen Fällen auch hierauf nicht verzichten möchten. Allein es ist festzustellen, dass auf diese Weise eine Überbelastung der eidgenössischen Räte mit Vorlagen kleiner Tragweite entstehen kann, die nicht geeignet ist, eine sorgfältige Prüfung zu fördern. Überdies wird dadurch nicht nur die Exekutive, sondern auch die Legislative in einer Weise festgelegt, die sich später, bei geringerer Veranlassung zur Ausrichtung der Beiträge, als hindernd erweisen kann. Die blossе Festsetzung von Bundesbeiträgen im Rahmen des Voranschlages darf gewiss nicht Schule machen, aber es dürfte schwer nachzuweisen sein, dass die damit verbundene jährliche Überprüfung für den Bund zu schlechteren Ergebnissen geführt hat als die Festlegung in Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen. Die Befürchtung ist leider nicht von der Hand zu weisen, dass die Kodifikation rein budgetärer Subventionen wie auch die Revision bestehender Subventionserlasse eher eine finanzielle Mehrbelastung als eine Entlastung des Bundes nach sich ziehen könnte.

Da die rechtlichen Vorbedingungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen, so klar und unbestritten sie sind, in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden dürfen, ist es wichtig, sie durch einige finanzwirtschaftliche Grundsätze zu ergänzen.

Die Subventionen sind Geldleistungen kraft öffentlichen Rechts, die anderen Rechtspersonen für bestimmte Zwecke zukommen, deren Realisierung nicht zu einer unmittelbaren Gegenleistung an den Subventionsgeber führt. Es ist naheliegend, an diese bestimmten Zwecke den gleichen Maßstab anzulegen, wie an die öffentlichen Werke, die der Bund nach Artikel 25 der Bundesverfassung unterstützen kann und verfassungsgeschichtlich den Ausgangspunkt für die späteren Subventionsregelungen bildeten. Darnach müssten die Subventionszwecke im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben liegen. Unter öffentlichen Werken wurden bis jetzt nur bauliche Vorkehren verstanden, sodass das gemeineidgenössische Interesse im räumlichen Sinne aufzufassen war. Übertragen auf die Subventionen, kann es aber auch im persönlichen, kulturellen, staatspolitischen und wirtschaftlichen Sinne begründet werden. Beiträge, wie diejenigen zur Wahrung der kulturellen und sprachlichen Eigenart der Talschaften italienischer und rätoromanischer Sprache des Kantons Graubünden, sind, nur räumlich betrachtet, von untergeordnetem Interesse, aber es kommt ihnen kulturell und staatspolitisch eine grössere Bedeutung zu. Umgekehrt darf das Erfordernis eines hohen Allgemeininteresses am beabsichtigten Zweck, wenn es auch rein partikularistische

Aktionen mit zu vernachlässigender Tragweite ausschliessen soll, nicht in der Weise überbetont werden, dass darnach getrachtet wird, Subventionen möglichst allen Einwohnern unseres Landes zugutekommen zu lassen. Mit der Breitenwirkung der Subventionen erhöhen sich nicht nur die Kosten sehr stark, sondern auch die Gefahren des Missbrauches und der Verflachung. Das haben besonders die Beiträge zur Verbilligung der Lebenshaltung gezeigt.

Die Auswahl der subventionswürdigen Zwecke, deren Natur eine Unterstützung aus allgemeinen Mitteln des Bundes zu rechtfertigen vermag, ist ausserordentlich heikel. Aber wir kommen nicht darum herum, diese Prüfung von Fall zu Fall sehr sorgfältig vorzunehmen. Es war bis jetzt noch niemand in der Lage, den Begriff des allgemeinen Interesses hinlänglich klar zu umschreiben, aber es ist offensichtlich, dass die Entwicklung auf eine Ausweitung tendiert und es muss der Auffassung entgegengetreten werden, dass Subventionen in allen Fällen unerlässlich sind, wo etwas im allgemeinen Interesse geschieht. Der demokratische Staat ist mehr als jede andere Regierungsform darauf angewiesen, dass nicht nur er selbst im Landesinteresse tätig ist, sondern dass dies auch die Gliedstaaten, die Gemeinden, die verschiedenen Organisationen und schliesslich auch der einzelne Bürger ohne finanzielle Mitwirkung des Bundes tun. Kein Land der Welt kann es sich leisten, alle an und für sich verdienstlichen Bestrebungen mit Staatszuschüssen zu fördern.

Eine sehr wichtige finanzwirtschaftliche Voraussetzung für die Gewährung von Bundesbeiträgen muss noch hinzukommen: der Hilfscharakter. Eine Hilfe, ob sie in Subventionen oder anderer Form geleistet wird, die im Grunde nicht nötig ist, erscheint als widersinnig. Auch mit einer Hilfe, die teilweise berechtigt ist, aber zu weit geht, verhält es sich gleich. Es muss wirklich in jedem Falle geprüft werden, ob nicht nur der Subventionszweck die eidgenössische Mithilfe rechtfertigt (Subventionswürdigkeit), sondern ob diese Hilfe im ganzen Umfange unerlässlich ist (Subventionsnotwendigkeit). Dabei darf der Bund heute mit Rücksicht auf seine eigenen Finanzsorgen die nach der jeweiligen Sachlage zumutbare Selbsthilfe voraussetzen. Dass diese Selbsthilfe der unmittelbaren Interessenten z. B. auf dem Gebiet der Anormalenfürsorge nicht weit gehen kann, sondern durch die Bestrebungen wohlthätiger Organisationen sowie Beiträge der Gemeinden, Kantone und obendrein auch noch des Bundes ergänzt werden muss, begegnet kaum Einwendungen. Wenn aber Kantone Aufgaben, die ganz eindeutig in ihren eigenen Pflichtenkreis gehören, gemeinsam lösen oder durch private Vereinigungen lösen lassen oder wenn mächtige Landesverbände in der Wahrung ihrer eigenen Interessen auch für das ganze Land eine gewisse Bedeutung erlangen, dann ist es üblich geworden, dafür die eidgenössische Anerkennung in Form einer Subvention zu verlangen. Solche Proformahilfen führen jedoch zu einer Zersplitterung der Bundesgelder und zu unzähligen Berufungen. Die mit einer Streichung solcher Anerkennungssubventionen verbundenen Einsparungen sind zugegebenermassen klein, aber das darf uns nicht davon abhalten, diesen Schritt zu tun, weil er zeigt, dass man sich auf das Wesentliche beschränken muss.

Zu den Fällen einer legitimen Hilfe im Wege der Subventionsgewährung gehört insbesondere der Finanzausgleich. Der Bund ist es sich schuldig, dass er bei der Gewährung von Subsidien die Kantone mit geringer Finanzkraft besonders berücksichtigt. Dieser Grundsatz soll auch in der Verfassung verankert werden.

Trotzdem müssen in diesem Zusammenhange einige Feststellungen gemacht werden, um zu weit gehenden Erwartungen vorzubeugen. Auch wenn die gegenwärtige Subventionspraxis noch mehr im Sinne des Finanzausgleichs umgestaltet wird, so ist es nie möglich, damit alle Unterschiede der Finanzkraft auszugleichen. Wie in unserem Bericht vom 12./19. Oktober 1948 an die Kommission des Ständerates für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes ausgeführt wurde, eignen sich nicht alle Subventionen für den Finanzausgleich. Man wird sich zur Hauptsache darauf beschränken müssen, den sich in schwieriger Finanzlage befindlichen Gebirgskantonen mit besonderen Subventionen zu helfen, die nur bei ihnen praktisch werden oder für sie von besonderer Bedeutung sind. Mit der neuen Ordnung der Verteilung des Ertrages von Zöllen auf motorischen Treibstoffen, der AHV und der in Aussicht genommenen Umgestaltung der Primarschulbeiträge wurde der Finanzausgleich um ein bedeutendes Stück erweitert.

Beim heutigen Stand der Ausgaben für Bundesbeiträge und der Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel darf dem Finanzausgleich nicht der Sinn zukommen, dass unter diesem Titel neue Subventionen angefordert werden. Er ist vielmehr so zu erreichen, dass die bisherigen Beiträge vermehrt in seinen Dienst gestellt werden, d. h. es ist zu versuchen, einen allfälligen Mehraufwand für finanzschwache Kantone durch Einsparungen bei finanzstarken zu decken. Das führt zwangsläufig zu vermehrten Reibungsflächen und es ist darum notwendig, dass die Forderungen im Finanzausgleich nicht übertrieben werden. Wenn das Ergebnis der Wehrsteuer eines Kantons darauf schliessen lässt, dass er sich durch eine Verbesserung des eigenen Steuerwesens noch in vermehrtem Masse selbst helfen könnte, so wäre es unbillig, wenn der Bund ihm dauernd mehr Subventionen geben und das durch Kürzung seiner Beiträge an Kantone mit schärferer Besteuerung kompensieren müsste.

Schliesslich darf von betragsmässig unbedeutenden Subventionen selbstverständlich auch kein bedeutender Beitrag zum Finanzausgleich erwartet werden. Man muss also vor allem darauf Bedacht nehmen, die finanzschwachen Kantone dort besonders zu bedenken, wo der zu verteilende Betrag für sie eine wirksame Entlastung bedeutet. Das ist z. B. bei den Primarschulsubventionen, nicht aber bei den Besoldungsbeiträgen für kantonale Funktionäre der Fall.

Nebst der Abklärung der Subventionswürdigkeit und der Subventionsnotwendigkeit muss aber auch verlangt werden, dass sich die Subventionsbehörden darüber vergewissern, ob der unter Einsatz öffentlicher Mittel zu fördernde Zweck in rationeller Weise angestrebt wird. Die Mitwirkung des Bundes ist davon abhängig zu machen, dass die eingesetzten Gelder zur grösst-

möglichen Wirkung führen und dass sie insbesondere zum erzielten Effekt in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Auch bei rationellem Einsatz ist das nicht immer der Fall.

Man hört gelegentlich die Auffassung, es sei unbegreiflich, dass der Bund die Subventionen weiter bezahle oder sogar neue einführe, obschon seine Rechnung nicht im Gleichgewicht sei. Dagegen sind folgende Erwägungen anzuführen. Wie die Übersicht der Bundessubventionen nach Rechtsquellen gezeigt hat, steht es nicht im Belieben des Bundesrates, diese Beiträge zu zahlen oder zu verweigern. Sie beruhen weitgehend auf Gesetzen, mit deren Vollzug der Bundesrat beauftragt ist. Die Subventionen sind auch keine Ausgabengruppe, der geringere Bedeutung zukommen muss als etwa den Sach- oder Personalausgaben. Die mit der Ausrichtung bestimmter Beiträge verfolgten Zwecke können unter Umständen sogar wichtiger sein als andere Ausgaben, wie etwa die Erstellung von Verwaltungsbauten. Ungerechtfertigte Ausgaben müssen nicht nur bei den Subventionen, sondern auch auf allen anderen Gebieten ausgemerzt werden, und zwar unabhängig davon, ob die Bundesrechnung Defizite aufweist oder nicht.

Unsere Betrachtungen über die Grundsätze für die Gewährung von Bundesbeiträgen haben gezeigt, dass es ohne weiteres möglich ist, Voraussetzungen für eine rechtlich und finanzwirtschaftlich wohlfundierte Subventionswirtschaft herauszuarbeiten. In der Anwendung auf den Einzelfall zeigt es sich aber immer wieder, dass hier ein grosser Ermessensspielraum vorliegt. Entscheidend sind demzufolge in letzter Linie nicht die finanzwirtschaftlichen Grundsätze, sondern die finanzpolitischen Entschlüsse, die sich wieder nach der grundsätzlichen Seite orientieren sollten.

III.

Bisherige Abbaumassnahmen

Wenn wir auch bei allen Reformbestrebungen stets grossen Widerständen begegneten, so können wir immerhin auf verschiedene Erfolge hinweisen, die jedoch im Endergebnis kaum in Erscheinung traten, weil andere Subventionen wegen der Teuerung mehr kosteten oder gar neue Beiträge hinzukamen.

Den Abbau der Verbilligungsbeiträge haben wir schon im ersten und die vorgeschlagene Neuordnung der Primarschulbeiträge im zweiten Kapitel erwähnt. Nach dem Bundesbeschluss von 1909 über die Arbeitsvermittlung leistete der Bund an die Kosten der Arbeitsvermittlung, Ausgaben für Mobiliar und Bauten ausgenommen, Beiträge bis zu einem Drittel, und die kantonalen Verbände für Naturalverpflegung erhielten für jede Arbeitsvermittlung 50 Rappen. Nach dem Finanzprogramm von 1936 wurden diese Ansätze auf 30 Prozent und 40 Rappen ermässigt. Die Beiträge an die Verbände für Naturalverpflegung sind mit dem Ausbau der Arbeitsvermittlung bald fallen gelassen worden. Im neuen Bundesgesetz von 1951 wurde für die allgemeinen Beiträge ein Rahmen von 10–30 Prozent eingebaut, der nach der Finanzkraft der Emp-

fänger ausgenutzt werden soll, wobei sowohl Kantone wie Gemeinden in Betracht kommen. Das führte trotz der Schonung finanzschwacher Empfänger zu einer Entlastung des Bundes im Umfange von etwa 100 000 Franken.

Das Bundesgesetz von 1951 über die Arbeitslosenversicherung bewirkte gegenüber dem bisherigen Zustand eine Reihe von Änderungen. Vom Standpunkt der Bundesfinanzen aus erwies sich insbesondere Artikel 48, Ziffer 1, als wichtig, weil die Verwaltungskosten der Kassen darnach nur noch so weit subventionsberechtigt sind, als sie nicht aus den Zinsen des Stammvermögens gedeckt werden können. Diese Beschränkung der Bundesleistung auf die wirklich nötige Hilfe brachte für den Bund eine Entlastung um etwa 500 000 Franken mit sich.

Aus dem Gebiet der Tierseuchenbekämpfung sind zwei Änderungen festzuhalten. Nach dem Bundesgesetz von 1917 zahlt der Bund an die Besoldung oder Entschädigung des Kantonstierarztes die Hälfte. In der Vollziehungsverordnung von 1920 hatten wir auch die «allfälligen Adjunkte» in die Subventionierung einbezogen. Ab 1950 wurden sie davon jedoch ausgeschlossen. Wenn der damit verbundene Minderaufwand auch unbedeutend ist, so wollten wir dieses Beispiel doch aufführen, um zu zeigen, dass tatsächlich immer nach allen Richtungen geprüft wird, ob wir uns im Rahmen der Gesetzgebung bewegen. Als von grösserer Tragweite hatte es sich erwiesen, dass die eidgenössischen Räte am 12. Dezember 1940 einer Revision von Artikel 1 des Bundesgesetzes betreffend die Bekämpfung von Tierseuchen zugestimmt hatten, wonach der Bundesrat nicht nur befugt ist, die Anwendbarkeit auf andere, darin nicht genannte gemeingefährliche Tierkrankheiten auszudehnen, sondern umgekehrt, im gesetzlichen Katalog auch solche Krankheiten fallen zu lassen, sofern sie die Allgemeingefährlichkeit verlieren. Gestützt hierauf haben wir im Jahre 1941 die Schweinepest und 1951 auch den Rotlauf der Schweine gestrichen. Allein aus der letzteren Massnahme ergab sich eine Einsparung von rund 300 000 Franken. Der Fall zeigt, dass uns die eidgenössischen Räte in vermehrtem Masse Bewegungsfreiheit einräumen sollten, damit die Ausgaben für Bundesbeiträge in Anpassung an veränderte Verhältnisse gesenkt werden können.

Von einigem Interesse sind auch die Bemühungen auf Herabsetzung der Ausgaben für das berufliche Bildungswesen. Ab 1948 war im Gebiet des landwirtschaftlichen Bildungswesens durch engere Interpretation der subventionsberechtigten Ausgaben eine Einsparung von gegen 100 000 Franken gelungen. Aus Gründen der Gleichbehandlung und im Zusammenhang mit der Vorlage von 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes drängte sich auch beim gewerblichen und hauswirtschaftlichen Bildungswesen ein ähnlicher Schritt auf. Die dafür bestimmten Ausgaben des Bundes waren durch das Finanzprogramm 1936 auf 7½ Millionen Franken und durch die Finanzordnung 1946–1949 auf 9½ Millionen Franken begrenzt worden. Im Jahre 1949 betrugen sie aber mit den Beiträgen für Neu- und Umbauten nicht weniger als 13,8 Millionen Franken, weil die Teuerung auf den subventionierten Kosten rasche Fortschritte gemacht hatte. Das Volkswirtschaftsdepartement kündigte

darum mit seinem Kreisschreiben vom 7. Juli 1949 eine Neuordnung an, die durch folgende Massnahmen zu einer Stabilisation des Aufwandes auf 12 Millionen Franken führen sollte. In erster Linie schien es, dass für den hauswirtschaftlichen Unterricht von Mädchen im vollschulpflichtigen Alter keine Beiträge mehr zu gewähren seien, weil es sich hier um eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden handelt. Ferner war in Aussicht genommen, alle Beiträge, diejenigen für Schulen mit Besuchern aus mehreren Kantonen ausgenommen, davon abhängig zu machen, dass die Kantone ebenso viel beisteuern wie der Bund. Von den Handelsmittelschulen waren nur noch die dreiklassigen zur weiteren Unterstützung vorgesehen, während Schulen mit Maturitätsabteilungen ausgeschlossen werden sollten. Auch die bisher subventionierten Anstalten der Hochschulstufe hätten auf weitere Zuwendungen verzichten müssen. Überdies war vorgesehen, die Stenographiekurse nicht mehr zu subventionieren und im Sinne eines schon am 20. Februar 1948 gefassten Bundesratsbeschlusses für die Beiträge an den Besoldungsaufwand nur noch auf das Grundgehalt, die Teuerungszulagen und die Ortszulagen abzustellen, während die in den einzelnen Kantonen ganz verschieden geregelten Sozialleistungen für die Subventionierung auszuseiden hätten.

Diesen Plänen wurde mit sehr vielen Einwänden entgegengetreten, so dass an Stelle der erwähnten Ausschlüsse von der weiteren Subventionierung zu meist nur Beitragsherafsetzungen beschlossen wurden. Die Subventionierung der Sozialleistungen wurde innert drei Jahren fallen gelassen, so dass die gesamten Einsparungen im dritten Jahr $1\frac{1}{4}$ Millionen Franken erreichen sollten. Es ist nun sehr typisch, dass der Stand der Ausgaben für das berufliche Bildungswesen trotz dieser Einsparungen nach dem Voranschlag für 1953 wieder gleich hoch sein wird wie 1949, weil die vom Bund nunmehr mit geringeren Ansätzen subventionierten Ausgaben für die berufliche Ausbildung weiterhin angeschwollen sind.

Auf dem Gebiete der Landwirtschaft wurden nicht nur die Leistungen für die berufliche Ausbildung, sondern auch solche zu anderen Zwecken herabgesetzt. Die an Saatzuchtgenossenschaften ausgerichteten Verbilligungsbeiträge für Futtergetreide und die Umsatzprämien für alle Getreidearten wurden von 5 und 3 Franken in den Dreissigerjahren bis heute sukzessive auf 4 und 1,20 Franken reduziert. Bei der Hagelversicherung ist seit 1914 eine Herabsetzung der Beiträge an die Versicherungsprämie für Weinreben von 20 auf 8 Prozent und für andere Kulturen von $12\frac{1}{2}$ auf 6 Prozent zu verzeichnen. Auf die weitere Ausrichtung der Beiträge für Policekosten wurde ganz verzichtet. Zu den früheren Ansätzen gerechnet, müsste der Bund heute für die Hagelversicherung rund eine Million mehr bezahlen. Aber zufolge der inzwischen eingetretenen Verdoppelung der Prämiensumme gibt er dafür heute doch nur 64 000 Franken weniger aus als 1932. Bei der Viehversicherung ergab sich indessen ein grösserer Minderaufwand, weil die Beiträge je Rindvieh von 1,50 Franken im Jahre 1929 auf 0,80 Franken herabgesetzt worden sind. Gerade hier würde der Aufwand des Bundes aber nach Artikel 58 des neuen Landwirt-

schaftsgesetzes, der für den Bund mindestens so grosse Leistungen vorschreibt, wie sie die Kantone erbringen, eine Verdoppelung erfahren. Die Beträge für die Käserei- und Stallinspektionen sind von 50 Prozent im Jahre 1946 auf gegenwärtig 25 Prozent gesenkt worden.

Schliesslich sei auch noch erwähnt, dass mit Artikel 31 des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über die Erwerbsausfallentschädigung an Wehrpflichtige Artikel 15 der Militärorganisation aufgehoben worden ist, der den Bund bisher dazu verpflichtete, Entschädigungen für die Lehrerstellvertretung auszurichten, die in den letzten Jahren jeweils etwa 100 000 Franken erforderten.

Die Aufzählung der vielen Subventionen, die in den letzten Jahren nur im Wege der Budgetbereinigung herabgesetzt worden sind, möchten wir uns ersparen. Dagegen wollen wir noch auf zwei schwebende Fragen hinweisen, die Gegenstand besonderer Vorlagen bilden werden.

Im Rahmen der bevorstehenden Revision der Gesetzgebung über die AHV sollen die Kosten des Vollzuges dem Fonds überbunden werden, woraus sich für die Finanzrechnung des Bundes eine Entlastung um rund 3 Millionen Franken ergäbe.

Das Bundesgesetz vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen erwähnt, dass der Bund einen während zwanzig Jahren durch Einlagen von je 5 Millionen Franken zu speisenden Entschuldungsfonds von 100 Millionen Franken zu äufnen habe, dem die Beiträge an die Kantone für die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen zu entnehmen seien. Entgegen den seinerzeitigen Befürchtungen ist von der Möglichkeit der Entschuldung so wenig Gebrauch gemacht worden, dass der Bund weniger als 5 Millionen Franken an Beiträgen wird leisten müssen. Trotzdem musste nach dem Gesetz der Fonds weiter geäufnet werden, und es machten sich bereits Begehren geltend, wonach wenigstens die Hälfte dieses Fonds in der Form von Subventionen an die Kantone zu verteilen sei. Wir haben schon im Voranschlag für 1953 keine Fondseinlage mehr vorgesehen und werden den eidgenössischen Räten eine Vorlage unterbreiten, die eine Abänderung des Entschuldungsgesetzes in dem Sinne vorsieht, dass der Fonds überhaupt aufgehoben und dass dafür im Umfang der bisher bereitgestellten Mittel den kantonalen Bauernhilfsskassen eine weitere Unterstützung gewährt wird, und zwar nach Massgabe ihres wirklichen Bedarfes. Das Prinzip der Subventionsbemessung entsprechend dem Bedarf wird in diesem Falle also Berücksichtigung finden. Da Bauernhilfsskassen aber nur bedürftigen Bauern beistehen, wird indirekt auch der schärferen Formulierung, dem Bedürftigkeitsprinzip, Genüge getan. Damit wird einer Anregung Folge geleistet, die von den Finanzkommissionen im Rahmen ihrer Sparvorschläge vom Frühjahr 1950 gemacht worden ist und die dem Bund jährliche Fondseinlagen von 5 Millionen Franken erspart.

An Abbaumassnahmen ausserhalb des Subventionsbereiches möchten wir auf die im letzten Jahr beschlossene Revision des Münzgesetzes hinweisen, die zur Folge hat, dass dem Münzreservefonds 153 Millionen Franken entnommen werden und die weiteren jährlichen Einlagen (1952: 5½ Millionen Franken) unterbleiben können.

Bei der Behandlung der Voranschläge und der Staatsrechnungen wird gelegentlich die Frage gestellt, ob der Bund seine Verträge über die Brandversicherung der Fahrhabe und über die Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge nicht aufheben sollte. Für die letztere Gruppe können wir uns nicht entschliessen, zur Selbstversicherung überzugehen, weil anzunehmen ist, dass die Erledigung der Haftpflichtfälle in eigener Regie den Bund insgesamt wahrscheinlich teurer zu stehen käme als der jetzige Zustand. Bei der Brandversicherung wäre auf die Dauer eher mit einer Einsparung zu rechnen. Da jedoch der gegenwärtige Vertrag für die Fahrhabeversicherung noch bis zum Jahre 1959 läuft, steht diese Frage gegenwärtig nicht zur Diskussion.

Weitere Abbaumassnahmen ohne Gesetzesänderungen

Wie dargelegt wurde, hatten wir es anlässlich der Vorbereitung des Voranschlages für 1953 als richtig erachtet, zuerst eine Anzahl nur auf dem Budgetbeschluss beruhender Subventionen abzubauen, bevor Anträge auf Abänderung von Subventionsgesetzen gestellt werden. Wir sind der Auffassung, dass heute versucht werden muss, beide Wege zu beschreiten, um auf der ganzen Linie zu prüfen, wo Einsparungen vorgenommen werden können.

a. Der weitere Abbau der Verbilligungsbeiträge

Der Abbau der Subventionen des Bundes für die Verbilligung der Lebenshaltungskosten konnte in den vergangenen Jahren nicht ganz zu Ende geführt werden, weil mit Beginn des Konfliktes in Korea eine neue Verteuerung der Einfuhren und damit ein nochmaliges Ansteigen der Lebenskosten zu verzeichnen war. Der Lebenskostenindex hat sich in einem dritten Aufschwung von 158 Mitte 1950 auf 171 Ende 1951 gehoben. Auf dieser Höhe blieb er während des ganzen Jahres 1952 stabil, und seither macht sich eine leichte Neigung zum Rückgang bemerkbar. Nachdem auch die Löhne sich dem neuen Stand der Lebenskosten mit einem gegenüber der Vorkriegszeit eingetretenen Realgewinn von 13 Prozent angepasst haben, stellt sich die Frage, ob jetzt nicht noch der übriggebliebene Rest der Verbilligungssubventionen abgebaut werden könnte.

Wir möchten diese Frage bejahen und erblicken in den diesem Zwecke dienenden Ausgabenkürzungen den wichtigsten Beitrag zur Herabsetzung des gegenwärtigen Subventionsaufwandes. Heute darf aber so wenig wie in den früheren Etappen die eingetretene Beruhigung in der Entwicklung der Lebenskosten und Löhne gestört werden. Unter diesem Vorbehalt, d. h. soweit es ohne eine Verteuerung der Lebenshaltung über den gegenwärtigen durchschnittlichen Stand hinaus möglich ist, sollen nach unserer Auffassung die derzeit noch bestehenden Verbilligungsbeiträge aufgehoben werden.

Die Waren, die heute noch zu Lasten der Bundeskasse verbilligt werden, sind nicht mehr zahlreich, jedoch von grosser finanzieller Tragweite. Zur Hauptsache handelt es sich um die Trinkmilch und um das Ruchbrot bzw. das Ruchmehl.

Die Müller sind gehalten, das Weissmehl zu überhöhtem Preis zu verkaufen und den Gewinn dazu zu verwenden, um das dunkle und das helle Backmehl billiger abzugeben. Darüber hinaus wird das Ruchbrot noch zusätzlich verbilligt, indem der Bund den Müllern für jeden Zentner des von ihnen hergestellten Ruchmehls eine Vergütung gewährt. Im Jahre 1952 sind den Müllern für diesen Zweck 15,8 Millionen Franken ausbezahlt worden, wodurch das Ruchbrot um etwa 11 Rappen je Kilogramm zusätzlich verbilligt worden ist. Ohne diese Subvention hätte das Ruchbrot nicht 51, sondern 62 Rappen je Kilogramm gekostet. Man kann sich fragen, ob eine solche Erhöhung der Ruchbrot- und Ruchmehlpreise, wie sie durch den Wegfall der den Müllern heute ausbezahlten Vergütung eintreten müsste, in einem oder in mehreren Schritten realisiert werden soll. Über die Richtung des Vorgehens dürften jedoch kaum Zweifel bestehen.

Es fällt uns nicht leicht, einen weiteren Abbau der zusätzlichen Ruchbrotverbilligung vorzuschlagen, denn diese Verbilligung bildet besonders für kinderreiche Familien in bescheidener ökonomischer Lage eine beträchtliche Erleichterung. Die zusätzliche Brotverbilligung ist aber nicht primär aus sozialpolitischen oder fürsorgerischen Zwecken eingeführt worden, sondern als eine der verschiedenen Massnahmen zur Bekämpfung der Inflationsgefahr. Ferner ist zu berücksichtigen, dass namentlich in den Städten die wenigbemittelten Kreise mehr Halbweissbrot konsumieren. Der Ruchbrotverbrauch konzentriert sich auf die deutsche Schweiz, während in der französischen und italienischen Schweiz überwiegend helles Brot gegessen wird. Wo sich in den Berggegenden das Ruchbrot zu halten vermochte, hat sein niedriger Preis dazu beigetragen, dass der für die Selbstversorgung bestimmte Anbau von Brotgetreide in den letzten Jahren eher zurückgegangen ist. Es ist verständlich, dass sich niemand gerne den Mühen des Getreideanbaues unterzieht, solange das Brot zu Preisen gekauft werden kann, die unter den nach Abzug der Mahlprämie verbleibenden Selbstkosten der Eigenversorgung liegen. Für die Abschaffung der zusätzlichen Ruchbrotverbilligung spricht aber namentlich auch die Tatsache, dass das im entsprechenden Ausmass mitverbilligte Ruchmehl immer noch in nicht zu unterschätzenden Mengen den Weg in den Futtertrog findet. Diesem für den Bund recht kostspieligen Übelstand könnte abgeholfen werden durch die Aufhebung oder Verminderung der zusätzlichen Verbilligung des Ruchmehles respektive der den Müllern für die Herstellung dieses Mehles ausbezahlten Vergütung.

Die Ruchmehlvergütung von derzeit 14,82 Franken je Zentner verursachte letztes Jahr einen Aufwand von 15,8 Millionen Franken. Wird sie auf die Hälfte reduziert, so ergibt sich daraus eine Einsparung von 7 bis 8 Millionen Franken. Diese Einsparung entspricht annähernd dem Betrag, den im Jahre 1952 der Bund aus allgemeinen Mitteln zuschiessen musste, während die übrigen Kosten der Verbilligung des Backmehls aus dem Ertrag der Weissmehlbelastung von 34½ Millionen Franken gedeckt wurde.

Eine weitere Einsparung von 4 bis 5 Millionen Franken lässt sich erzielen, wenn die Verbilligung der Konsummilch aus den Einnahmen der Preisausgleichskasse ohne Zuschuss des Bundes finanziert wird. Heute leistet die Preisausgleichskasse an die Vertriebsspanne der Konsummilch Zuschüsse von 14,5 Millionen Franken pro Jahr. Davon entfallen etwa 11 Millionen Franken auf die Stadtgemeinden mit über 10 000 Einwohnern und total 1,7 Millionen Menschen. Die Zuschüsse betragen hier 2-4 Rappen je Liter Milch. Die restlichen Ausgaben der Preisausgleichskasse von 3-4 Millionen Franken entfallen auf kleinere Gemeinden, wo Zuschüsse von 1-3 Rappen je Liter Milch bezahlt werden. Diesen Ausgaben der Preisausgleichskasse stehen rund 10 Millionen Franken eigene Einnahmen gegenüber, nämlich die Rahmabgabe mit 2,2 Millionen Franken, die Krisengebühr mit 3,7 Millionen Franken und der Zollzuschlag auf Butter mit einem stark schwankenden Ertrag von ungefähr 4 Millionen Franken jährlich. Solange dank grosser Butterimporte mit diesem letzteren Ertrag gerechnet werden kann, würde ein Aufschlag des Konsummilchpreises um 1 Rappen je Liter an allen Orten, wo Zuschüsse geleistet werden, eine Einsparung von jährlich 4,2 Millionen Franken bewirken, was zur Anpassung der Ausgaben der Preisausgleichskasse an ihre Einnahmen beinahe ausreicht. Sollten jedoch die Butterimporte und der Ertrag des Butterzollzuschlages zufolge einer vermehrten Butterproduktion im Inland versiegen oder sich stark vermindern, so müsste zum mindesten in den 15 Städten mit Zuschüssen von 3 und mehr Rappen je Liter ein weiterer Preisaufschlag um 1 Rappen vorgenommen werden, der die Ausgaben nochmals um 2,5 Millionen Franken pro Jahr vermindern würde.

Dabei ist im Auge zu behalten, dass die Beseitigung der Defizite der Preisausgleichskasse für Milch lediglich ein Nahziel darstellt und dass vielleicht in einer ferneren Zukunft, nämlich bei einem Wegfall der Rechtsgrundlagen der Preisausgleichskasse, die Verbilligung der Trinkmilch überhaupt eingestellt werden muss, um statt dessen die Abgabepreise der Milchprodukte zu senken, wie es das neue Landwirtschaftsgesetz vorsieht. Diese Perspektive bildet einen Grund mehr, um die Preisausgleichskasse baldmöglichst wenigstens selbsttragend zu gestalten und den Bund von den Subventionen zur Deckung des Defizits dieser Kasse zu entlasten. Mit dem Abbau dieser letzten Verbilligungssubvention aus allgemeinen Bundesmitteln wäre ein sehr wichtiger Schritt auf dem Wege des Subventionsabbaues überhaupt und der Erzielung von Einsparungen im Bundesfinanzhaushalt zurückgelegt.

b. Aufhebung und Herabsetzung anderer Beiträge im Voranschlag 1954

Im Voranschlag des Bundes figurieren viele Beiträge an wirtschaftliche und kulturelle Landesorganisationen, deren Tätigkeit bisher nach der Auffassung der Bundesversammlung als im allgemeinen Interesse liegend betrachtet wurde. Zweifellos können auch für die weitere Ausrichtung Gründe angeführt werden. Wie uns scheint, sind diese Gründe heute aber in vielen Fällen nicht

mehr durchschlagend, nachdem sich der Bund trotz der wirtschaftlichen Hochkonjunktur zur Deckung seines laufenden Bedarfes verschulden muss. Dazu kommt, dass viele dieser Beiträge wegen der mehrfachen Herabsetzungen so klein sind, dass ihnen lediglich noch der Charakter einer Anerkennung zu kommt.

Wir behalten uns vor, anlässlich der Aufstellung des Voranschlages für 1954 die Frage erneut aufzuwerfen, ob nicht die Beiträge an eine grössere Zahl von Vereinen und Organisationen reduziert oder ganz gestrichen werden könnten, soweit uns die Voraussetzungen für die weitere Subventionsgewährung nach den angestellten grundsätzlichen Betrachtungen nicht mehr gegeben scheinen. Von einer Aufzählung aller Fälle möchten wir hier absehen und beschränken uns auf einige Hinweise, wobei wir hervorheben möchten, dass mit den Betroffenen erst noch Verhandlungen gepflogen werden sollen.

Die Beiträge an die Wirtschaftsverbände sind folgendermassen entstanden.

Während der Agrarkrise der 70er Jahre sah sich der Bund zu verschiedenen Hilfsmassnahmen für die Landwirtschaft veranlasst. Dabei bediente er sich auch der landwirtschaftlichen Verbände, denen er deshalb Unterstützung zukommen liess. Gestützt auf ein Postulat von 1880 hat der Bundesrat der Bundesversammlung am 4. Dezember 1883 den Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend die Förderung der Landwirtschaft unterbreitet, worin diese Beiträge an landwirtschaftliche Vereine sanktioniert wurden. Sie sind auch im Landwirtschaftsgesetz von 1951 wieder vorgesehen und können weiterhin als gerechtfertigt bezeichnet werden, weil es sich bei der Landwirtschaft um einen schutzbedürftigen Erwerbszweig handelt, über dessen Entwicklung der Bund laufend durch die Erhebungen des Bauernverbandes orientiert wird.

Als Folge eines weiteren Postulates von 1882 kam es im Jahre 1884 zu dem früher erwähnten Bundesbeschluss über die gewerbliche und industrielle Bildung. In der Botschaft vom 20. November 1883 hatte der Bundesrat Stellung gegen die Schaffung von Handels- und Gewerbekammern genommen und folgendes erklärt:

«Mit dem Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins unterhalten wir bereits einen derartigen, sehr erspriesslichen Verkehr, weshalb wir ihm auch, hauptsächlich zur Ermöglichung eines tüchtigen, ständigen Sekretariates, eine jährliche Subvention gewähren. Dem schweizerischen Gewerbeverein ist eine solche auch zugesichert, da derselbe sich ebenfalls verpflichtet hat, eine zweckmässige Organisation zu adoptieren und sich dem Bundesrate zur Verfügung zu stellen.»

Im Jahre 1886 verlangte auch der Schweizerische Grütliverein einen Beitrag zur Schaffung eines Arbeitersekretariates. Die vom Bund gestellten Bedingungen führten 1887 zur Gründung des Schweizerischen Arbeiterbundes, dessen Sekretariat die Verhältnisse der Arbeitnehmer nach allen Richtungen hin untersuchen und die Aufträge der Bundesbehörden vollziehen sollte. Mit dem Übergang des Sekretariates an den Gewerkschaftsbund und der Abspaltung des Christlichsozialen Arbeiterbundes, der Schaffung des Landesver-

bandes freier Schweizerarbeiter und des Verbandes der evangelischen Arbeiter und Angestellter sowie schliesslich noch der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände und des Kaufmännischen Vereins wurden auch diese Organisationen subventioniert.

Seit 1941 hat der Vorort auf seinen Beitrag verzichtet und es dürfte auch den andern Organisationen möglich sein, sich mit sehr geringen Erhöhungen der Mitgliederbeiträge aus eigener Kraft zu erhalten. Soweit sie Funktionen des Arbeitsnachweises, der beruflichen Ausbildung oder der Arbeitslosenversicherung ausüben, würden sie unter diesen Titeln weiterhin besondere Bundesbeiträge erhalten. Der Bund verfügt heute über eigene Organe, um die Lage dieser Bevölkerungsgruppen zu verfolgen und hat zu diesem Zwecke die Sozialstatistik stark ausgebaut. Nach Artikel 32 der Bundesverfassung sind die zuständigen Organisationen der Wirtschaft vor Erlass der Ausführungsgesetze zu den Wirtschaftsartikeln anzuhören. Damit sollte diesen Verbänden Gelegenheit gegeben werden, die Interessen ihrer Mitglieder zu wahren, aber von einer Kostenvergütung kann in diesem Zusammenhange keine Rede sein. Sollte sich einmal ergeben, dass den Verbänden durch Anordnungen des Bundes Aufgaben erwachsen, die über die eigene Interessenwahrung hinausgehen und für sie untragbar sind, so bestünde immer noch die Möglichkeit, ihnen dafür eine angemessene Vergütung zu gewähren, die nicht mehr Subventionscharakter hätte.

Der Schweizerwoche-Verband hat während mehr als 35 Jahren Bundesbeiträge erhalten und kann seine Bestrebungen heute ohne Bundeshilfe durchführen. Im Jahre 1951/52 hat er einen Einnahmenüberschuss von 5000 Franken erzielt. Auch die Handelskammern im Ausland könnten heute allein von der Wirtschaft finanziert werden.

Die Bestrebungen zur Bekämpfung des Alkoholismus sollten in Zukunft mehr von den Kantonen unterstützt werden, die die Hälfte der Reineinnahmen der Alkoholverwaltung erhalten und davon verfassungsmässig 10 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus verwenden müssen. Eine Ablösung der vom Bund an gesamtschweizerische Bestrebungen dieser Art geleisteten bescheidenen Beiträge dürfte ohne weiteres möglich sein. Auch die Förderung der Handarbeit in der Schule kann den Kantonen wohl zugemutet werden, nachdem sich der Bund in der Ausrichtung der Primarschulbeiträge wahrscheinlich kaum wesentlich wird entlasten können.

Der Bundesbeschluss vom 28. September 1944 hat den Bundesrat ermächtigt, dem Verband der Hypothekar-Bürgerschaftsgenossenschaften während höchstens 10 Jahren Beiträge auszurichten. Mit dem Jahre 1953 haben wir davon während 9 Jahren Gebrauch gemacht und der Wortlaut des Bundesbeschlusses steht einem Verzicht auf die zehnte Ausschüttung keineswegs entgegen. Die Lage des Verbandes lässt weitere Zuwendungen nicht als unbedingt erforderlich erscheinen, denn die bis jetzt ausgerichteten Beiträge von 650 000 Franken konnten ohne jede Beanspruchung in einen Deckungsfonds gelegt werden. Auch aus eigenen Mitteln vermochte er dank sparsamer Geschäfts-

führung Reserven anzulegen, so dass seine Verpflichtungen zu rund 12 Prozent gedeckt sind. Wenn auch zuzugeben ist, dass der Ausbruch einer Hypothekarkrise für diesen Verband zu Verlusten führen könnte, so ergibt sich daraus doch nicht zwingend, dass auch noch die letzte Subvention ausbezahlt werden müsste. So wie die Verhältnisse gegenwärtig liegen, ist der Wegfall der letzten Zuwendung des Bundes für den Verband zumutbar.

Gleichzeitig wäre zu prüfen, ob nicht auch eine Verminderung der Beiträge des Bundes an die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften möglich ist. Der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 sieht vor, dass der Bund bei gewöhnlichen Bürgschaften bis zu 75 und bei Bürgschaften mit erhöhtem Risiko bis zu 90 Prozent des Risikos auf sich nimmt. Mit unserer Ausführungsverordnung vom 9. Dezember 1949 haben wir diese Maximalsätze nicht unterschritten. Im Jahre 1952 erreichten die Verlustanteile des Bundes rund 150 000 Franken, welcher Betrag der Rückstellung für gewerbliche Hilfseinrichtungen entnommen werden konnte; Da diese Risikoanteile zu den höchsten Subventionssätzen der gegenwärtigen Praxis gehören, wäre deren Herabsetzung zu erwägen. In unserer Botschaft vom 28. Januar 1949 hatten wir es als erwünscht erklärt, dass der von den beteiligten Kreisen mit Recht angerufene Selbsthilfecharakter der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften auch in der Aufbringung der Mittel immer mehr in Erscheinung trete. Im Voranschlag für 1954 würde sich eine solche Ermässigung des Risikoanteils noch kaum auswirken, weil sie selbstverständlich nur für neue Geschäfte zur Anwendung käme.

Nach dem Bundesbeschluss vom 14. Juni 1946 wurde der Beitrag an die Gesellschaft für die Förderung der Forschung an der ETH bis 1954 befristet und für die Jahre 1945 bis 1947 auf 120 000 Franken festgelegt. Von 1948 an war er jeweils bei der Aufstellung des Voranschlages zu bestimmen. Defart flexible Subventionsregelungen sollen eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse erlauben. Es ist bis jetzt aber nur dreimal gelungen, den Beitrag unter 120 000 Franken zu halten. Er betrug 1948 110 000 Franken, 1949 100 000 Franken und nach dem Voranschlag für 1953 sollen 108 000 Franken ausgerichtet werden. Mit der Verwertung des von der Gesellschaft ausgearbeiteten Fernsehverfahrens konnten aber nicht unbeträchtliche Mittel erhältlich gemacht werden. Überdies verpflichtet der Bundesbeschluss vom 21. März 1952 den Bund nunmehr in Form der Beiträge an den Schweizerischen Nationalfonds zu sehr erheblichen weiteren Aufwendungen für die wissenschaftliche Forschung. Unter diesen Umständen sollte für das nächste Jahr eine weitere Senkung des Beitrages an die Gesellschaft für die Förderung der Forschung an der ETH in Aussicht genommen werden und für die spätere Ordnung gilt es, die sich nach diesen Betrachtungen aufdrängenden Konsequenzen zu ziehen.

Für die Kadettenkorps und den Matchschützenverband sehen wir nur noch die verbilligte und kostenlose Munitionsabgabe, dagegen keine Barbeiträge mehr vor, woraus sich Einsparungen von 17 000 Franken ergeben werden. Die Subventionen an die kantonalen Lehrerturnkurse und Vereine lassen sich um 21 000 Franken kürzen und weitere Beiträge an die Zeitschrift «Körper-

erziehung», die Hochschulsportlehrer, den Luftschutzverband und für das Turnlehrerdiplom I im Gesamtbetrag von 47 300 Franken erachten wir als entbehrlich.

Rechnungsmässige Änderungen

a. Bundeseigene Sozialwerke

Bei der Diskussion um die Bundesbeiträge wird oft übersehen, dass darin auch die gesamten Leistungen der öffentlichen Hand für die AHV enthalten sind. Das bringt eine unerwünschte Aufblähung der Ausgaben in der eidgenössischen Staatsrechnung in der Grösse von 50 Millionen mit sich, die tatsächlich keine Ausgaben des Bundes sind. Nachdem sich die AHV allseitig eingelebt hat, halten wir es für richtig, dass in Zukunft die Kantone ihre Beiträge direkt an den Ausgleichsfonds abliefern, womit man den tatsächlichen Verhältnissen besser gerecht wird. Allfällige Ausstände an kantonalen Beiträgen erscheinen dann auch richtigerweise in der Rechnung des Ausgleichsfonds als Guthaben gegenüber den Kantonen. Das bedingt aber eine Änderung von Artikel 107, Absatz 2, des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, der vorschreibt, dass die Kantone ihren Anteil dem Bund zu erstatten haben.

Auch die verbleibenden Bundesleistungen von rund 120 Millionen an die AHV sind im Grunde genommen nicht Bundesbeiträge, weil sie ja für eine Einrichtung des Bundes selber, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, aufgewendet werden. In den allgemeinen Ausgaben des Bundes, aus denen man gelegentlich zwar fälschlicherweise den Verwaltungsaufwand herausliest, sind auch die Entschädigungen an die Wehrmänner aus der Lohn- und Verdienstersatzordnung und aus der Militärversicherung enthalten.

Sinngemäss gehören diese Sozialleistungen kaum in die Gruppe der allgemeinen Ausgaben. Sie bilden im Grunde genommen vielmehr eine eigene Sachgruppe, die man weder den Bundesbeiträgen noch den allgemeinen Ausgaben zurechnen sollte. Wir beabsichtigen deshalb, künftig eine besondere Ausgabengruppe «Bundeseigene Sozialwerke» in der Staatsrechnung auszuweisen. Diese wird einen Ausgabenbetrag von rund 200 Millionen Franken umfassen.

b. Personalversicherung

Die gegenwärtige Verbuchung der Geschäftsvorgänge bei der Versicherungskasse für das Bundespersonal in der Staatsrechnung entspricht nicht dem sonst angewendeten Grundsatz, dass in der Finanzrechnung nur effektive Einnahmen und Ausgaben auszuweisen seien, die übrigen Bewegungen dagegen in der Rechnung der Vermögensveränderung. Es handelt sich bei den Ausgaben für die Versicherungskasse innerhalb der Staatsrechnung lediglich um Umbuchungen. Der Bundesrat beantragte im Voranschlag 1950 diese Anomalie zu beseitigen. Die Finanzkommissionen beschlossen damals jedoch, an der bisherigen Darstellungsweise vorläufig nichts zu ändern.

Nachdem es sich nun darum handelt, namentlich die Finanzrechnung von allen Fremdkörpern zu befreien, haben wir auch diese Zusammenhänge zwischen Staatsrechnung und Rechnung der Eidgenössischen Versicherungskasse nochmals überprüft. Im Hinblick darauf, dass die vollständige und detaillierte Rechnung der Versicherungskasse der Staatsrechnung als Anhang beigegeben und von den eidgenössischen Räten ebenfalls abgenommen wird, halten wir es für richtig, nur noch die Saldi dieser Rechnung in der Staatsrechnung selber auszuweisen. Wir werden Ihnen deshalb mit dem Voranschlag für 1954 die Frage vorlegen, ob nicht in der Finanzrechnung nur noch die Differenz zwischen den tatsächlichen Ausgaben der Kasse und ihren Einnahmen aus Personalbeiträgen und Beiträgen der Regiebetriebe erscheinen soll. Die Arbeitgeberbeiträge und die Zinsen zu Lasten der Bundesrechnung dagegen sollen in der Rechnung der Vermögensveränderungen ausgewiesen werden.

In der Finanzrechnung des Jahres 1952 waren z. B. 51,3 Millionen Franken Ausgaben für die Versicherungskasse enthalten. In Wirklichkeit nahm die Kasse ausserhalb der Bundesrechnung 61,0 Millionen ein und gab insgesamt 62,5 Millionen aus, so dass tatsächlich nur 1,5 Millionen zu Lasten der Finanzrechnung gingen, während die andern 49,8 Millionen eine Einlage in die Rückstellung und nicht eine Ausgabe der Finanzrechnung waren. Dadurch, dass man künftig diese Vorgänge systemgerecht ausweist, wird demnach das Ausgabenvolumen der Finanzrechnung um rund 50 Millionen Franken vermindert.

Gesetzesänderungen zur Einsparung von Subventionen

Das System der gegenwärtigen Subventionsgesetzgebung und der darauf beruhenden Ausführungserlasse ist ausserordentlich engmaschig und komplex. Immerhin steht ohne weiteres fest, was sich der Bund im Falle der Aufhebung dieses oder jenes Gesetzes an Beiträgen ersparen könnte. Die Subventionsgesetze werden aber nicht leichthin erlassen und können demzufolge nicht einfach ausser Kraft gesetzt werden, weil sich sonst Fernwirkungen verschiedenster Art ergäben, die im voraus nur schwer zu beurteilen sind. Überdies muss es als erwiesen betrachtet werden, dass das Schweizervolk und seine Behörden – trotz aller Kritik an der Subventionswirtschaft – gewillt sind, an diesen Beitragsordnungen grundsätzlich festzuhalten. Was praktisch erwogen werden kann, ist nur die Korrektur einer Anzahl von Vorschriften und damit ist es ohne weiteres gegeben, dass nicht wohl Einsparungen von Dutzenden von Millionen erwartet werden können. Derartige Erwartungen müssen als übertrieben bezeichnet werden, weil offensichtlich der Grossteil der Subventionen mit den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnissen unseres Landes unabdingbar verbunden ist. Die Lage erfordert aber einige Eingriffe in die Gesetzgebung, um weitere Einsparungen erzielen zu können. Die verschiedenen Finanzordnungen, die immer wieder überholt und verlängert worden sind, der nur temporär wirksame Bundesbeschluss vom 20. Juni 1947 über besondere Sparmassnahmen sowie Aktionen zur Herabsetzung einiger

Voranschlagskredite genügen heute nicht mehr und haben zu einer Komplikation der Lage geführt, die nicht vergrössert werden darf. Aus diesem Grunde haben wir den Gedanken verworfen, für die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nur eine zeitlich beschränkte Wirksamkeit vorzusehen, wie das an und für sich naheliegend wäre, weil die gegenwärtigen Finanzsorgen des Bundes weitgehend durch die Aufrüstung bedingt sind. Auf eine befristete Wirkung haben wir aber auch darum verzichtet, weil unsere Vorschläge tragbar und als definitive Regelungen notwendig sind. Wo besondere Rücksichtnahmen unerlässlich sind, können die Gesetze erst auf einen späteren Zeitpunkt abgeändert werden.

In diesem Anlauf zur finanzpolitischen Bereinigung einiger Subventionsgesetze kann nicht berücksichtigt werden, was früher oder später einer Änderung bedarf. Die hier vorgeschlagenen Eingriffe sind notwendigerweise in erster Linie finanziell orientiert. Wo umfassendere Änderungen notwendig sind, wie z. B. bei der Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung gemeingefährlicher Epidemien, muss das in Einzelvorlagen geschehen, die den Anforderungen einer sparsamen Subventionswirtschaft Rechnung zu tragen haben.

Auch die Bundesbeiträge an die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern können nicht bei diesem Anlass neu geordnet werden. Wir erinnern hier lediglich daran, dass die in ihrer Gültigkeit verlängerte Finanzordnung 1946-1949 die im Gesetz vorgesehenen Bundesbeiträge an die SUVAL von je einem Viertel ihrer Verwaltungskosten und der Prämien für Nichtbetriebsunfälle eingestellt bzw. mit einer jährlichen Vergütung von einer Million Franken abgefunden hat. Andererseits ist die Anstalt von der Pflicht entbunden worden, dem Bund die Minderleistungen gegenüber versicherten Angehörigen anderer Staaten gutzuschreiben. Inzwischen haben die finanziellen Beziehungen zwischen der SUVAL und dem Bund durch die Teuerungszulagen an die Rentner insofern einen neuen Aspekt erhalten, als der Bund nach dem Bundesbeschluss vom 27. März 1953 über Teuerungszulagen an Rentner der SUVAL die Hälfte der Ausgaben trägt, was etwa 2,2 Millionen Franken entspricht. Die SUVAL verfügt gegenwärtig über ein Deckungskapital von rund 700 Millionen Franken, das sie in den nächsten 20 Jahren ungefähr verdoppeln wird. Sie macht allerdings geltend, dass es sich bei diesen Teuerungszulagen um versicherungsfremde Leistungen handle und dass sie ihre Reserven nach dem Grundsatz der Kapitaldeckung bereitzustellen habe. Von allgemein wirtschaftlichen Überlegungen ausgehend und namentlich im Hinblick auf die Rationalisierung des Subventionswesens, wird man sich jedoch fragen müssen, ob nicht ein Einbruch in dieses System angezeigt sei. Wenn sich schon Kürzungen der Bundesbeiträge aufdrängen, dann muss man wohl in erster Linie daran denken, Aufwendungen herabzusetzen, die nur der weiteren Reserveäufnung von Bundesanstalten dienen. Diesen Gesichtspunkten soll im Rahmen der in Aussicht genommenen Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes Rechnung getragen werden.

Wir halten es auch nicht für angezeigt, im beiliegenden Beschlussesentwurf die gesetzlichen Subventionsätze auf das Niveau herabzusetzen, das sich

in Anwendung der Finanzordnung nach der gegenwärtigen Praxis ergeben hat. Dies wird bei Zustandekommen der verfassungsmässigen Neuordnung in der Übergangszeit zu geschehen haben, wobei weitere Korrekturen vorgenommen werden können; im Falle des Scheiterns muss noch einmal eine Verlängerung der Finanzordnung in Aussicht genommen werden. Mit den hier vorgeschlagenen Änderungen sollen über den heutigen Zustand hinausgehende Subventionsersparungen erreicht werden.

Eines der Probleme, das verschiedene Verwaltungen des Bundes in diesem Zusammenhange immer wieder beschäftigt, besteht darin, dass es dem Bund ermöglicht werden sollte, Gesuche um Beiträge vollständig abzulehnen, wenn es die wirtschaftliche Lage des Gesuchstellers als zumutbar erscheinen lässt. Dazu ist der Bundesrat zwar schon nach Artikel 1, Absatz 2, der Finanzordnung ermächtigt, aber es hat sich gezeigt, dass eine entsprechende Bestimmung in den einzelnen Subventionsgesetzen wirksamer wäre. Es mag sich dabei zumeist um Bagatellfälle handeln, aber sie sind zahlreicher als Aussenstehende annehmen könnten, sodass ihnen vom Standpunkt der Entlastung des Bundes aus doch einige Bedeutung zukäme. Was für den einen Subventionsnehmer eine Bagatelle bedeutet, kann für den anderen jedoch schon ziemlich wichtig sein, sodass es schwer halten würde, allgemein gültige Grundsätze aufzustellen. Wir können uns heute darum noch nicht entschliessen, Ihnen Gesetzesänderungen vorzuschlagen, nach denen wir ermächtigt würden, einzelne Subventionsanwärter wegen ihrer wirtschaftlichen Lage von der Beitragsgewährung ganz auszuschliessen. Dabei möchten wir den Kantonen, Gemeinden, Verbänden und Privaten aber doch dringend nahelegen, sich in Zukunft bei der Anforderung von Beiträgen eine grössere Zurückhaltung aufzuerlegen, wenn sie der Bundeshilfe nicht unbedingt bedürfen. Es würde ihnen ein sehr schlechtes Zeugnis ausstellen und zur Diskreditierung der Subventionswirtschaft beitragen, wenn sich der Bund doch veranlasst sähe, den Gesetzgeber um eine solche Ermächtigung zu ersuchen. Es sollte nicht mehr vorkommen, dass einer unserer finanzkräftigsten Kantone für die Entwässerung eines ihm selbst gehörenden Grundstückes oder eine blühende Industriestadt für die Installation einer Spritzanlage in ihrem Rebberg oder andere Arbeiten, die etwa ein Dutzend Tausend Franken kosten, Bundesbeiträge verlangen. Auch wenn einer der grössten Steuerzahler unseres Landes für die Erstellung einer Wegenlage in einem ihm gehörenden Wald Beiträge des Bundes wünscht, so fehlt es sicher an Zurückhaltung.

1. Beiträge an Besoldungsausgaben

Wie ungleich sich die Finanzlage des Bundes, der Kantone und der Gemeinden seit Kriegsausbruch entwickelt hat, geht deutlich aus der folgenden Zusammenstellung hervor:

| | Reinvermögen in Millionen Franken | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|--------|
| | 1938 | 1951 |
| des Bundes | — 1529 | — 7799 |
| der Kantone | — 59 | + 126 |
| der 71 grössten Gemeinden | + 210 | + 326 |

Bei dieser Wandlung ist es finanzwirtschaftlich wirklich sinnlos geworden, dass der Bund den Kantonen und Gemeinden weiterhin jedes Jahr Beiträge an die Besoldungen gewisser Funktionäre für etwa 1,6 Millionen Franken leistet. Aus diesem Grunde schrieben wir schon in unserer Botschaft vom 22. Januar 1948: «Wenn die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ausgeschieden werden sollen, so darf den Kantonen wohl in erster Linie zugemutet werden, ihre eigenen Funktionäre selbst zu entlohnen, und zwar auch dann, wenn diese Funktionäre Bundesrecht zu vollziehen haben». Die Subkommission der Finanzkommission des Nationalrates führte in dem uns am 12. April 1950 übermittelten Bericht aus: «Wir haben festgestellt, dass all diese Vergütungen des Bundes an die Besoldungen kantonaler und kommunaler Funktionäre ihre guten Gründe hatten, aber heute kaum mehr für einen Kanton unerlässlich sind, während sie vom Standpunkt des Bundesfinanzhaushaltes aus als überlebt bezeichnet werden müssen. Auch wenn sich zugunsten eines dieser Beiträge noch eine Begründung anführen liesse, die nicht im gleichen Masse für andere zuträfe, so muss aus grundsätzlichen Erwägungen doch empfohlen werden, sie ausnahmslos aufzuheben». Die Finanzkommission des Ständerates fügte in ihrem Bericht vom 9. Mai 1950 bei: «Wenn hier auch keine sehr grossen Einsparungen erzielt werden können, so glauben wir doch, dass der Bundesrat in diesem Punkt bei den eidgenössischen Räten die nötige Unterstützung finden werde.»

An die Besoldungen kantonaler und kommunaler Funktionäre werden unter verschiedenen Titeln Beiträge ausgerichtet. Wir sind jedoch der Meinung, dass sich nicht auf allen Gebieten eine Änderung aufdrängt. Bei den Käserei- und Stallinspektionen, der Arbeitslosenversicherung, dem Arbeitsnachweis und der beruflichen Ausbildung sowie auf einigen Gebieten der Tuberkulosebekämpfung fliessen Besoldungsbeiträge auch an Verbände und andere private Institutionen, sodass sie den Kantonen und Gemeinden nicht wohl vorenthalten werden können. Beim landwirtschaftlichen Bildungswesen kommen zwar praktisch nur Schulen der öffentlichen Hand in Frage, bei denen die Besoldungen aber aus Gründen der Gleichbehandlung mit der hauswirtschaftlichen und gewerblichen Berufsbildung subventionsberechtigt bleiben sollten. Auf dem Gebiet der Jagdpolizei handelt es sich heute praktisch nur noch um die Aufseher in den unter der Oberaufsicht des Bundes stehenden Jagdbannbezirken, wo eine Verordnung des Bundesrates eine strenge Wildhut anordnet und die Schutzgebiete festlegt, sodass Besoldungsbeiträge auch weiterhin gerechtfertigt sind. Die ausserhalb dieser Bannbezirke beschäftigten Wildhüter verrichten ihren Dienst nach kantonalen Weisungen und sind nach dem Gesetz zu einem Drittel vom Bund zu entschädigen, aber dieser richtet dafür schon seit einigen Jahren keine Subventionen mehr aus, und es würde sich hier darum handeln, den

Bundes, diesen Eigentümern selbst überlassen werden dürfen. Dies besonders darum, weil der Bund ja auch die Aufforstung und die Erstellung von Waldwegen mit sehr beträchtlichen Beiträgen unterstützt. Auf forstlichem Gebiet ist man mit Zuwendungen des Bundes für das Personal besonders weit gegangen. Die Artikel 11 und 40 des Forstpolizeigesetzes schreiben auch noch Beiträge bis zu einem Drittel an die Kosten der Unfallversicherung des Forstpersonals vor. Diese Beiträge werden indessen schon seit Jahren nicht mehr ausgerichtet und die erwähnten Artikel müssten bei der Gelegenheit in Anpassung an die gegenwärtige Lage gleichfalls gestrichen werden. An die Einlagen der Kantone in Pensionskassen des Forstpersonals werden indessen heute noch Beiträge ausgerichtet, die aber auch fallen zu lassen wären.

In unserem Bericht vom 11. Mai 1948 hatten wir gegen einen Hinfall dieser Besoldungsbeiträge zwei Befürchtungen geäußert, die wir nach der weiteren Abklärung nicht mehr aufrecht erhalten. Wir wiesen in erster Linie darauf hin, dass die Beiträge an die Besoldungen der Lebensmittelinspektoren und -Chemiker nicht nur auf dem Bundesgesetz vom 8. Dezember 1905, sondern auch auf Artikel 69^{bis} der Bundesverfassung beruhen, wonach die Kantone unter Aufsicht und mit der finanziellen Unterstützung des Bundes zu handeln haben. Das kann indessen nicht bedeuten, dass ihnen der Bund auf alle Zeiten hinaus nicht nur Beiträge an die Erstellungs- und Einrichtungskosten von Untersuchungsanstalten sowie an die Unterhalts- und Betriebskosten, sondern auch noch an die Besoldungsausgaben leisten müsse. Allerdings wäre beim Fortfall der Besoldungsbeiträge das Reglement über die Ausrichtung dieser Subventionen so abzuändern, dass nicht mehr auf die Nettoausgaben abgestellt wird. Zweitens befürchteten wir, dass den Kantonen keine wesentlichen Zuwendungen des Bundes mehr blieben, wenn die Besoldungsbeiträge abgeschafft würden. Auch diese Überlegung scheint uns heute nicht mehr durchschlagend zu sein, nachdem auf einigen dieser Gebiete andere Beiträge erhöht worden sind.

Es ist auch schon darauf hingewiesen worden, dass für die Fischereiaufseher an Grenzgewässern insofern besondere Verhältnisse vorliegen, als die Bewirtschaftung dieser Gewässer durch Staatsverträge geordnet wird, deren Abschluss Sache des Bundes ist. Die damit verbundenen Aufsichtskosten sind aber so gering, dass kaum eine Sonderregelung notwendig ist und der letzte Satz von Artikel 29, Absatz 1, des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1888 betreffend die Fischerei gestrichen werden kann. Da die in diesem Absatz erwähnten Fischwege und Refugien seit zwei Jahrzehnten nicht mehr subventioniert und einige fischereischädliche Tiere inzwischen durch das Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz unter Schutz gestellt worden sind, soll bei dieser Gelegenheit auch der erste Satz bereinigt werden.

Bei der heutigen Lage könnten vielmehr zwei andere Bedenken angeführt werden. Die Besoldungsbeiträge für Kulturingenieure sind auch im neuen Landwirtschaftsgesetz wieder vorgesehen, das noch nicht einmal in Kraft gesetzt worden ist und in diesem Zusammenhange schon abgeändert werden müsste.

Die bisherigen Vorarbeiten haben indessen klar gezeigt, dass die Besoldungsbeiträge in allen Fällen, wo ungefähr gleiche Verhältnisse vorliegen, abgeschafft werden müssten, wenn Ungerechtigkeiten vermieden werden sollen. Die Kulturingenieure waren, als ihre Subventionierung eingeführt worden ist, noch sehr wenig bekannt. Heute muss die Anstellung dieser Akademiker durch die Kantone nicht mehr besonders gefördert werden, so dass sich der Bund darauf beschränken kann, sie an seiner eigenen Lehranstalt auszubilden.

Der zweite Grund, der noch zu Bedenken Anlass geben könnte, besteht darin, dass diese Besoldungsbeiträge auch einen Finanzausgleich zugunsten der Gebirgskantone bewirken. Wir haben deshalb erwogen, ob die in diesem Zusammenhange besonders wichtigen Beiträge für die Besoldungen des Forstpersonals in Zukunft nicht wenigstens für die Gebirgskantone beibehalten werden sollten, weil der Wald dort nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht von Bedeutung ist, sondern auch noch eine Schutzfunktion ausübt. Allein, wir sind zum Schluss gekommen, dass die Frage, ob der Bund weiterhin Besoldungsbeiträge ausrichten soll, heute grundsätzlich entschieden werden muss. Es kann dies jetzt auch gegenüber den Bergkantonen verantwortet werden, die durch den Finanzausgleich, wie er in den letzten Jahren gestaltet worden ist, viel grössere Zuwendungen erhalten. Wir erinnern namentlich an die Beiträge aus dem Ertrag der Zölle auf Motortreibstoffen. Bei verschiedenen Gesetzesrevisionen wie etwa derjenigen über die Primarschulbeiträge, werden diese Kantone wesentlich stärker berücksichtigt als bisher. Ausserdem haben wir in der neuen Vorlage über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes eine weitere wesentliche Verstärkung des Finanzausgleichs zugunsten der finanzschwachen Kantone unter besonderer Berücksichtigung der Bergkantone vorgeschlagen.

2. Bundesbeschluss vom 21. März 1952 betreffend Gewährung von Bundesbeiträgen an die Stiftung «Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung»

Nach diesem Beschluss hatte der Bund der Stiftung einen einmaligen Beitrag an das Stiftungskapital von einer Million zu leisten, weil zuerst dafür gesorgt werden musste, dass ein Grundstock von Mitteln bereitgestellt wird. Überdies hatte er schon für 1952 an die am 1. August gleichen Jahres gegründete Stiftung einen ersten Betriebsbeitrag von 2 Millionen zu zahlen, obschon sie davon bis Ende März 1953 erst 394 000 Franken benötigte. Da der Bund im laufenden Jahr bereits 3 und im nächsten sogar 4 Millionen zu zahlen haben wird, führen diese Zuwendungen auf eine mit dem allerdings unangreifbaren Stammkapital parallel gehende Reservebildung, die sich nicht mit dem finanzwirtschaftlichen Grundsatz vereinbaren lässt, wonach der Bund nur im Ausmass des wirklich Nötigen Hilfe leisten sollte. Solche Subventionen «auf Vorrat» sind auch mit der heutigen Finanzlage des Bundes schwer in Einklang zu bringen.

Die vermehrte Förderung der wissenschaftlichen Forschung entspricht ohne Zweifel einem dringenden Bedürfnis und darf keineswegs in Frage gestellt werden. Es kann sich lediglich darum handeln, eine Neuordnung in dem Sinne zu schaffen, dass die im Beschluss genannten Beiträge nach Massgabe des tatsächlichen Bedarfs zu zahlen sind. Demzufolge würde es den Organen der Stiftung nach wie vor frei stehen, Forschungsarbeiten zu unterstützen und Zusicherungen abzugeben, bis als Folge davon im Beharrungszustand jährlich 4 Millionen erforderlich sind.

Eine solche Abänderung könnte so wenig wie andere Gesetzesänderungen als Verstoss gegen Treu und Glauben aufgefasst werden. Anders müsste der Versuch, auf diesem Wege zu Subventionseinsparungen zu gelangen, überhaupt aufgegeben werden. Eine Aufforderung an den Stiftungsrat, die ihm einmal zugesprochenen Beiträge möglichst rasch zu verwenden, könnte darin erst recht nicht erblickt werden, weil wir vollständig überzeugt sind, dass er so oder anders bestrebt ist, sich in seiner Tätigkeit von einer höheren Warte aus zu orientieren.

Wir dürfen beifügen, dass eine Beschränkung der Zahlungen auf den tatsächlichen Bedarf auch darum gerechtfertigt werden kann, weil der Bund – neben dem Nationalfonds – auch die Grundlagenforschung, die auf weite Sicht der Arbeitsbeschaffung dient, mit namhaften Beiträgen unterstützt. Mit diesen Zuwendungen aus besondern Mitteln entlastet er den Nationalfonds, besonders wenn man berücksichtigt, dass er überdies die sehr kostspielige Atomforschung weitgehend finanziert.

Es will uns scheinen, dass es sich hier um ein Schulbeispiel dafür handelt, wie der Bund vorübergehend sparen kann, ohne die zu fördernden Zwecke zu beeinträchtigen und schlagen Ihnen deshalb eine Abänderung dieses Beschlusses vor.

3. Bundesbeschluss vom 5. April 1939 über schweizerische Kulturwahrung und Kulturwerbung

Von diesem Beschluss sind die Artikel 1 und 2 bereits durch den Bundesbeschluss vom 28. September 1949 betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» aufgehoben worden. Hingegen stehen die Artikel 3, 4 und 5 noch in Kraft. Von materieller Bedeutung ist einzig Artikel 3. Er enthält in seinem ersten Absatz Bestimmungen über Bundesbeiträge für verschiedene Zwecke im Dienste der geistigen Landesverteidigung. Der zweite Absatz ermächtigt den Bund, den Kantonen unentgeltlich geeignetes Anschauungsmaterial für den staatsbürgerlichen Unterricht zur Verfügung zu stellen.

Artikel 3 kann heute als überholt betrachtet werden. Sein Absatz 2 hat nie praktische Bedeutung erlangt. Das gleiche trifft im wesentlichen auch zu für die in Absatz 1 unter Ziffer 1 und 4 erwähnten Subventionen (Unterstützung von Ausbildungskursen für Lehrer, die staatsbürgerlichen Unterricht erteilen; Beiträge an den durch Gebührenerleichterungen zugunsten anderssprachiger schweizerischer Studierender den Universitäten erwachsenden Gebührenauf-

fall). Aber auch auf die unter Ziffer 2 und 3 erwähnten Beiträge (Subventionen an die Beschaffung von Lehrmitteln für schweizerische Mittelschulen; Beiträge an die Veranstaltung von Hochschulferienkursen für anderssprachige Studierende) kann heute verzichtet werden.

Die in den letzten Jahren gewährten Beiträge zur Beschaffung von Lehrmitteln für Mittelschulen (Ersatz von Lehrbüchern unschweizerischen Charakters; Förderung der Herausgabe von Lehrmitteln, die infolge des Krieges anderweitig nicht mehr erhältlich waren) haben die Funktion einer Massnahme im Dienste der geistigen Landesverteidigung eingebüsst und stellen praktisch weitgehend nur noch eine Verbilligungsaktion des Bundes dar. Im Vordergrund der Beitragsgesuche steht jetzt eindeutig das Bestreben, den Verkaufspreis von Lehrmitteln an Schulen möglichst niedrig zu halten. Dies entspricht gewiss einer Notwendigkeit und einem allgemeinen Bedürfnis; aber solche Massnahmen müssen als Aufgabe der Kantone betrachtet werden.

Die Beiträge an Hochschulferienkurse für anderssprachige Studierende haben gegenüber früher viel an Bedeutung eingebüsst. 1945 beliefen sie sich auf fast 28 000 Franken, in den letzten Jahren auf rund 10 000 Franken bis 13 000 Franken, 1952 betrug sie noch 9330 Franken.

Für die Durchführung dieses Beschlusses wurden 1953 Kredite von 20 000 Franken angefordert. Verpflichtungen, die der Bund während der Gültigkeit dieses Erlasses übernommen hat, werden durch die Aufhebung des Bundesbeschlusses selbstverständlich nicht berührt.

4. Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung

Artikel 87 dieses Gesetzes gestattet zwei Sonderleistungen zugunsten dünnbevölkerter Gebirgsgegenden mit geringer Wegsamkeit. Es können nach Absatz 1 Krankenkassen Gebirgszuschläge bis 7 Franken und nach Absatz 2 den Kantonen für sich oder zuhanden der Gemeinden Beiträge an Einrichtungen für die Verbilligung der Krankenpflege und der Geburtshilfe ausgerichtet werden. Wir haben uns veranlasst gesehen, die Leistungen nach Absatz 2 herabzusetzen, weil die Anforderungen vielfach zu weit gingen und die Beiträge nicht mehr ausschliesslich der Gebirgsbevölkerung zugute kamen. Es wäre zu rechtfertigen, Absatz 2 ganz aufzuheben und dafür die Leistungen nach Absatz 1 zu erhöhen. Auf diese Weise wäre es möglich, die nach Absatz 2 berechtigten Erwartungen (Arztwartgelder usw.) in typischen Gebirgsgegenden weiterhin zu erfüllen, aber für den Bund trotzdem eine Einsparung zu erreichen.

Es darf darauf hingewiesen werden, dass Artikel 87, Absatz 2, erst im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen ins Gesetz aufgenommen worden ist, und zwar aus der Befürchtung heraus, dass die Errichtung von Krankenkassen in grossen Teilen der Gebirgsgegenden aus wirtschaftlichen Gründen unmöglich sei. Seither haben sich die Verhältnisse aber grundlegend geändert. Vor allem in den Kantonen Graubünden, Tessin und Wallis besteht heute überall die Möglichkeit einer Versicherung für ärztliche Wartung und Arznei,

so dass Artikel 37, Absatz 2, der inzwischen bereits zufolge Kürzung der Ausschüttungen an Bedeutung stark einbüsste, seine grundsätzliche Berechtigung verloren hat.

Artikel 38 bildet gewissermassen das Gegenstück. Darnach kann der Bund gegenüber Kantonen und Gemeinden, die die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären und die Beiträge «dürftiger» Kassenmitglieder ganz oder teilweise auf sich nehmen, Beiträge bis zu einem Drittel an diese Ausgaben leisten. Der ursprünglich der Subvention zugrunde gelegte Ansatz betrug indessen nur 25 Prozent und heute werden sogar nur noch 15 Prozent der massgebenden Aufwendungen in 13 Kantonen und von 3 Prozent dieser Kosten in drei Kantonen vergütet. Auch in diesem Punkt sind wir also weit unter dem gesetzlichen Maximum geblieben. Da diese Bundesmittel ganz überwiegend finanzkräftigeren Kantonen und Gemeinden zugute kommen, die dadurch in ihren Ausgaben für die Fürsorge entlastet werden, beantragen wir die Streichung von Artikel 38 in der Hoffnung, dass diese Kantone und Gemeinden deswegen an ihren bisherigen Leistungen nichts ändern. In den wenigen Fällen, wo dies nicht möglich sein dürfte, wie z. B. in Gebirgskantonen, lässt sich den betroffenen Gemeinden auch durch die bereits erwähnte Erhöhung der Gebirgzzuschläge an die Gemeindekrankenstellen ein gewisser Ersatz bieten.

In finanzieller Hinsicht gestalten sich die Dinge wie folgt:

| | |
|----------------------------------------|-------------------|
| Aufwand 1952 nach Artikel 37, Absatz 1 | 1 012 500 Franken |
| nach Artikel 37, Absatz 2 | 303 966 Franken |
| nach Artikel 38 | 268 622 Franken. |

Eingespart würden die beiden letzten Posten von zusammen 572 588 Franken, wogegen die Ausgaben nach Artikel 37, Absatz 1, anwachsen würden. In welchem Masse dies der Fall wäre, kann heute noch nicht beurteilt werden. Wahrscheinlich betrüge die Nettoeinsparung aber doch einige hunderttausend Franken. Die Streichung von Artikel 37, Absatz 2, und Artikel 38 erfordert indessen keine Änderung von Artikel 37, Absatz 1. An Stelle der dort auf sieben Franken maximal beschränkten Zuschläge wurden 1952 durchschnittlich 5,76 Franken ausgerichtet und die zusätzlichen Beiträge erreichten nicht 3, sondern 1,45 Franken im Durchschnitt, so dass nach beiden Richtungen Korrekturmöglichkeiten ohne Abänderungen der Rechtsvorschriften gegeben sind.

5. Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes

Nachdem zurzeit noch geltenden Landwirtschaftsgesetz hat der Bund aus den durch das Budget bereitgestellten Krediten Beiträge an jene Kantone auszurichten, welche die obligatorische Viehversicherung im ganzen Kantonsgebiet oder in einzelnen Teilen desselben ins Leben rufen, unterstützen und beaufsichtigen. Immerhin sollen die Beiträge des Bundes nur bis zur Höhe der kan-

tonalen Leistungen ausgerichtet werden. Im Entwurf für das neue Gesetz hatten wir vorgeschlagen, die von den Kantonen organisierten genossenschaftlichen Viehversicherungen mit Beiträgen bis zur Höhe der kantonalen Leistungen zu bedenken, d. h. wir hielten uns, was die Subventionierung der Landwirtschaft betrifft, auch in diesem Punkt ungefähr im Rahmen der bisherigen und bewährten Ordnung. Neu war immerhin, dass auch private Tierversicherungen, die der staatlichen Aufsicht unterstehen, unterstützt werden könnten, dass die Bundesbeiträge nach der wirtschaftlichen Bedeutung der Tierhaltung in den einzelnen Landesteilen und nach den zur Bekämpfung von Krankheiten getroffenen Vorkehrungen abgestuft werden sollten und dass für besonders wertvolle Zuchttiere, für die höhere Prämien zu zahlen sind, auch zusätzliche Beiträge zu gewähren seien. Diese Zusätze hätten ohnehin einen gewissen Mehraufwand des Bundes verursacht.

Aus den Beratungen der Bundesversammlung ist jedoch eine andere Fassung hervorgegangen. Nach Artikel 58 unterstützt der Bund die von den Kantonen organisierten genossenschaftlichen Viehversicherungen mit Beiträgen von mindestens der Höhe der kantonalen Leistungen. Die anderen von uns postulierten Neuerungen passierten unverändert. Die Änderung hätte bedeutende finanzielle Auswirkungen zur Folge. Nach dem Statistischen Jahrbuch der Schweiz verhielten sich die Beiträge des Bundes an die Viehversicherung zu denjenigen der Kantone wie folgt:

| | Beiträge in 1000 Bund | Franken Kantone |
|----------------|--------------------------|--------------------|
| 1918 | 1084 | 1084 |
| 1920 | 719 | 1175 |
| 1932 | 1553 | 1828 |
| 1950 | 945 | 1895 |

Die Beiträge des Bundes sind als Folge der Sparbestrebungen immer wieder gedrosselt worden und stiegen in der Folge wieder an, während die Kantone immer mehr leisteten. Artikel 58 des neuen Gesetzes hat nun eine glatte Verdoppelung der Bundesausgaben für diesen Zweck zur Folge. Nachdem die eidgenössischen Räte einen Bericht über die Möglichkeiten zum Abbau der Bundesbeiträge verlangen, scheint es gegeben, auf diesen Entscheid zurückzukommen. Das ganz besonders darum, weil die Bekämpfung der Rindertuberkulose nunmehr so weit fortgeschritten ist, dass mehr als 50 Prozent der Bestände von dieser Krankheit befreit sind. Erhebungen bei allen Viehversicherungskassen des Kantons Bern haben für den Zeitraum 1904 bis 1934 ergeben, dass durchschnittlich 16½ Prozent aller Schäden auf die Tuberkulose zurückzuführen waren. Im Kanton Graubünden, der von der Rindertuberkulose heute ganz befreit ist, betragen sie etwa 20 Prozent. In unserer Botschaft vom 26. September 1949 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Rindertuberkulose haben wir ausgeführt, dass sich nach den Jahresberichten der staatlichen Viehversicherungen sowie der Fleischschaustatistik die jährlichen Leistungen der Viehversicherungskassen bei Notschlachtungen zufolge

Rindertuberkulose auf 3 Millionen Franken schätzen lassen. Da sich die gesamten Schadensvergütungen in den letzten Jahren auf 8 bis 9 Millionen Franken beliefen, bedeutet dies, dass dieser Versicherungszweig mit der Austilgung der Rindertuberkulose eine Entlastung um etwa ein Drittel erfahren wird. Schon von 1932 bis 1950 sind die Schadensfälle, bezogen auf die versicherte Zahl Grossvieh, bei den schweizerischen Viehversicherungskassen von 4 auf 3 Prozent, d. h. um einen Viertel gesunken, und sie werden sehr wahrscheinlich noch rasch weiter abnehmen, weil die Ausmerzung der tuberkulösen Tiere nach dem Entwurf zum Milchstatut bis 1958 erfolgen soll.

Unter diesen Umständen ist es wohl zu verantworten, den Bund von der in Aussicht stehenden Mehrbelastung von gegen eine Million zu befreien. Das bedingt leider eine zweite Abänderung des neuen Landwirtschaftsgesetzes. Die Abschaffung der Besoldungsbeiträge für Kulturingenieure betrifft indessen nur die Kantone, und der Verzicht auf mindestens gleich hohe Leistungen des Bundes für die Viehversicherung wie die Kantone, gewährleistet der Landwirtschaft trotzdem Beiträge, die eher höher als die gegenwärtigen sind. Trotzdem ist es natürlich zu bedauern, dass dieses Gesetz, noch nicht einmal in Kraft stehend, schon in zwei Punkten abgeändert werden muss, aber wir glauben, es würde nicht verstanden, wenn es vor allen Zugriffen bewahrt würde, wenn die anderen Vorschläge zu Gesetzesänderungen zwecks Einsparung von Bundesbeiträgen angenommen werden.

6. Bundesbeschluss vom 21. September 1939 über die Errichtung einer Schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung und

Bundesbeschluss vom 31. März 1927/20. Dezember 1944 über die Subventionierung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung

An die Schweizerische Zentrale für Verkehrsförderung wird auf Grund des Bundesbeschlusses vom 21. September 1939 ein fester jährlicher Beitrag von 2,5 Millionen Franken ausgerichtet. Dazu kommt ein veränderlicher Beitrag in der Höhe von 50 Prozent der Mitgliederbeiträge ohne diejenigen eidgenössischer Anstalten und Verwaltungen, der jedoch 500 000 Franken nicht übersteigen darf.

Durch den Bundesbeschluss über besondere Sparmassnahmen vom 20. Juni 1947 wurde der feste Bundesbeitrag für die Jahre 1947 bis 1949 auf je 1 Million Franken festgesetzt unter Vorbehalt weiterer Auszahlungen aus einer während des Krieges angelegten Rückstellung. Im Voranschlag für 1953 ist ein Kredit für die gesamten Zuwendungen von 3 Millionen Franken eingestellt und die interessierten Kreise verlangen nachhaltig eine Erhöhung.

An die Gewährung des veränderlichen Beitrages knüpfte man seinerzeit die Hoffnung, dass er die am Fremdenverkehr interessierten Kreise veranlassen werde, ihrerseits der gemeinsamen Werbung die tatkräftige finanzielle Unterstützung nicht zu versagen. Diese Hoffnung hat sich leider nicht erfüllt. Wäh-

rend die Bundesbahnen und die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung ihre Beiträge, wie sie im Bundesbeschluss von 1939 festgelegt wurden, unterdessen um 50 Prozent erhöhten, haben andere Mitglieder ihre Leistungen ganz wesentlich gesenkt. Daneben konnten verschiedene Organisationen nicht zu einem Beitrag bewegt werden, der ihrem Interesse an einem lebhaften Fremdenverkehr wie auch ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechen würde. Besonders störend aber, und dies wurde auch anlässlich der Behandlung der Vorlage über die Gewährung eines ausserordentlichen Bundesbeitrages an die Schweizerische Zentrale für Verkehrsförderung vom 19. Oktober 1951 in den eidgenössischen Räten zum Ausdruck gebracht, muss die Tatsache gelten, dass alle dem Schweizerischen Hotelierverein nicht angeschlossenen Betriebe diesem keine Werbebeiträge entrichten. So bleiben heute rund 50 Prozent der von der eidgenössischen Fremdenverkehrsstatistik festgestellten Logiernächte unbelastet und dem Schweizerischen Hotelierverein erwachsen darüber hinaus bei der Erhebung der Beiträge bei den eigenen Mitgliedern Schwierigkeiten, indem diese darin eine ungleiche Behandlung erblicken.

Dieser Zustand ist höchst unbefriedigend und ungerecht. Wenn im Finanzhaushalt des Bundes und besonders bei den Subventionen Einsparungen verwirklicht werden sollen, werden auch der Fremdenverkehr und alle mit ihm verbundenen Wirtschaftszweige vermehrte Anstrengungen zur Selbsthilfe unternehmen müssen. Die interessierten Kreise werden in Zukunft also namentlich auch für die Kosten der Werbung in verstärkter Masse selbst aufzukommen haben. Wir schlagen deshalb vor, den Bundesbeschluss vom 21. September 1939 über die Errichtung einer Schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung in dem Sinne abzuändern, dass die Bundessubvention auf den 31. Dezember 1954 befristet wird, um eine Neuordnung in die Wege zu leiten. Bis dahin wird genügend Zeit zur Verfügung stehen, um in enger Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung, Schweizerischer Zentrale für Verkehrsförderung und den vom Fremdenverkehr lebenden Wirtschaftsgruppen zu prüfen, wie eine gemeinsame Werbung für den schweizerischen Fremdenverkehr vor allem durch die daran interessierten Kreise finanziert werden kann. Wir denken nicht daran, die Zentrale für Verkehrsförderung fallen zu lassen und sind bereit, weiterhin Beiträge aus öffentlichen Mitteln in Aussicht zu nehmen.

Sehr ähnlich liegen die Verhältnisse bei der Handelszentrale. Auch hier ist mit dem Bundesbeschluss vom 31. März 1927 nebst einer jährlichen Subvention von 150 000 Franken ein variabler Beitrag in der Höhe der anderweitigen Zuwendungen, höchstens aber von 50 000 Franken zugesprochen worden. Für die Beteiligung an in- und ausländischen Messen sollten noch besondere Beiträge im Voranschlag bereitgestellt werden. Diese Ordnung wurde mit dem Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1944 so abgeändert, dass nur noch ein fester Beitrag, dieser aber in der Höhe von $2\frac{1}{2}$ Millionen Franken, auszuschütten war. Im Voranschlag waren die Kredite für zusätzliche Werbemassnahmen und grössere Ausstellungen im Ausland sowie für den weiteren Ausbau der Auslandsvertretung dieser Zentrale einzustellen. Mit dem genannten

Sparmassnahmenbeschluss vom 20. Juni 1947 wurde der jährliche Beitrag für die Jahre 1947 bis 1949 auf je $1\frac{1}{2}$ Millionen Franken ermässigt und dabei ist es – im Gegensatz zur Verkehrszentrale – bis heute geblieben.

Es scheint uns möglich zu sein, dass dieser Beitrag in der Hauptsache durch eigene Leistungen der Interessenten abgelöst werden kann. Wir beantragen daher eine Terminierung des gegenwärtigen Jahresbeitrages auf Ende 1954. Dabei soll die Möglichkeit zur weiteren Gewährung von Zuschüssen offen bleiben.

Diese Änderungen drängen sich im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Wirtschaftskonjunktur auf und bilden einen ebenso zeitgemässen wie bedeutenden Beitrag zur Beschränkung der Bundessubventionen. Überdies liegen sie in der Linie des vom Nationalrat für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes gefassten Beschlusses, wonach Bundesbeiträge, die regelmässig wiederkehren, auf höchstens 10 Jahre zu befristen sind, falls sie nicht durch Bundesgesetz festgesetzt werden. Die beiden Zentralen erhalten seit mehr als 10 Jahren Bundesunterstützung, sodass eine neue Prüfung der Möglichkeit zur Finanzierung aus eigener Kraft gegeben sein dürfte.

7. Bundesgesetz vom 13. Juni 1917 betreffend die Bekämpfung von Tierseuchen

Artikel 81 dieses Gesetzes auferlegt den Kantonen die Pflicht, die Viehinspektion zu organisieren. Sie haben darnach Instruktionkurse anzuordnen, an die auch der Bund einen Kostenbeitrag leistet. Dieser Artikel schreibt indessen vor, dass der Bund auch an die Aufsicht über die Viehinspektoren Beiträge bis auf die Hälfte der Kosten leiste, was ihn gegenwärtig mit etwa 6500 Franken im Jahr belastet. Wir glauben, dass es sich hier um eine der früher oft begründeten Beitragspflichten für den Vollzug von Gesetzen handelt, denen heute die innere Berechtigung besonders dort abgeht, wo es sich um ganz kleine Ausgaben handelt, sodass wir Ihnen beantragen, diese Beiträge für die Inspektion fallen zu lassen.

Gesetzesänderungen zur Einsparung von Zinsen

Der Bund war 1947 in der glücklichen Lage, Einnahmenüberschüsse des zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung im Betrage von mehr als einer Milliarde Franken zu verteilen. Von diesen Mitteln führte er gemäss Bundesbeschluss vom 24. März 1947 den Grossteil neu geschaffenen Fonds zu mit der Bestimmung (Art. 2), dass diese zu 3 Prozent zu verzinsen seien. Die Ausgaben des Bundes für die Verzinsung seiner Rückstellungen stiegen damit von etwa 17 auf 35 Millionen Franken an. Es ergab sich also zufolge dieser Verteilung eine beträchtliche Mehrbelastung der laufenden Rechnung. Bis 1951 schloss diese Rechnung trotzdem mit Reinerträgen ab, die als Folge dieser Zinsleistungen aber entsprechend kleiner wurden. Bei einem Fehlbetrag der Bilanz von 8 Milliarden Franken kann man sich fragen, ob es richtig ist, diese gelegentlichen Reinerträge in der Weise zu verkleinern, dass interne Rückstellungen geäuft werden. Seit 1952 hat die Sachlage geändert, indem an die Stelle des Reinertrages ein Reinaufwand trat. Unter diesen Umständen

ist es noch weniger sinnvoll, mit der Verzinsung von Rückstellungen diese Defizite zu erhöhen. Wenn der Bund keinen Reinertrag mehr hat, kann er auch nichts für besondere Zwecke wirklich zurücklegen.

Von den verschiedenen Rückstellungen, die aus dieser Milliarde geöfnet worden sind, wurden inzwischen ansehnliche Beträge verbraucht. Andererseits gibt es noch aus anderen Quellen gespiesene Rückstellungen, die gleichfalls verzinst werden. In der Staatsrechnung ist zwar nicht mehr von Zinsen die Rede, sondern von «Einlagen zu 3 Prozent». Insgesamt wurde die Rechnung des verflossenen Jahres für solche zinsmässigen Verstärkungen von Rückstellungen mit 26,2 Millionen Franken belastet, obschon tatsächlich kein Vorschlag erzielt worden ist und demzufolge auch nichts zurückgestellt werden konnte. Wir haben damit für Ausgaben, die wir erst später bestreiten müssen, in der Rechnung der Vermögensveränderungen «vorsorglich» jetzt schon einen Aufwand eingestellt mit dem einzigen Ergebnis, dass wir einen höheren Reinaufwand ausweisen mussten. Wir nehmen also die später kommende Belastung trotz unserer ungünstigen Finanzlage rein rechnungsmässig jetzt schon vorweg, aber von einer tatsächlichen Deckung kann damit natürlich nicht die Rede sein. In der Folge glauben wir dann, diese Mittel ausgeben zu können in der ganz unzutreffenden Annahme, dass wir sie früher tatsächlich erwirtschaftet haben. Wir geben uns also damit einer verhängnisvollen Selbsttäuschung hin, die wir heute erkennen und abstellen sollten. Da es teilweise gesetzliche Vorschriften sind, die uns zu diesem unzweckmässigen Verhalten zwingen, sollten diese gleichzeitig mit den im vorigen Abschnitt erwähnten Subventionsgesetzen abgeändert werden. Wir ersparen uns damit keine Subventionen, sondern unterlassen lediglich Zinsgutschriften und vermeiden einen teilweise unmotivierten Reinaufwand.

Bei den wichtigsten Rückstellungen liegen die Dinge wie folgt:

a. Erleichterung der Beitragspflicht der öffentlichen Hand an die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Nach Artikel 106 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG) wurden 400 Millionen Franken ausgeschieden, welche als unantastbare Reserve sicherzustellen sind. Die Zinsen dieses Fonds dienen je zur Hälfte der Erleichterung der Beitragspflicht des Bundes und der Kantone.

Gemäss Artikel 27 des Bundesgesetzes über die Erwerbsausfallentschädigungen an Wehrpflichtige vom 25. September 1952 (Erwerbsersatzordnung) werden von der genannten Reserve 200 Millionen Franken einschliesslich der bis 31. Dezember 1952 aufgelaufenen Zinsen in die Rückstellung für die Erwerbsersatzordnung übergeführt. Daran kann nichts mehr geändert werden.

Laut Artikel 80 der Erwerbsersatzordnung erhält Artikel 106 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung eine neue Fassung, nach welcher die aus den Einnahmenüberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung verbleibende Reserve von 200 Millionen Franken als Rückstellung

zur Erleichterung der Beitragspflicht der Kantone an die AHV dient. Die Rückstellung ist durch Einlagen von 3 Prozent des Bestandes am Jahresanfang zu äufnen, was den Bund jährlich mit rund 6 Millionen Franken belastet.

Da nur die 200 Millionen Franken übersteigenden Mittel zur Herabsetzung der kantonalen Beiträge verfügbar sind, müssten bei Einstellung der Verzinsung durch den Bund die entsprechenden Beträge der Substanz des Fonds entnommen werden. Würden demnach ab 1954 der Rückstellung jährlich maximal 6 Millionen Franken entzogen, so wären Ende 1967 noch mindestens 116 Millionen Franken vorhanden, d. h. im Zeitpunkt, bis zu welchem die gegenwärtige Lastenverteilung noch gilt und die Aufbringung der Mittel durch die öffentliche Hand ohnehin neu geprüft werden muss.

Es lässt sich daher vertreten, die Verzinsung einzustellen und die erforderlichen Gelder der Rückstellung zu entnehmen. Für den Bund ergibt sich hieraus eine jährliche Entlastung von 6 Millionen Franken.

b. Zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge

Aus den gemäss Artikel 1, Absatz 2, des Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung der AHV zugewiesenen 140 Millionen Franken wurde durch Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948 ein Fonds gebildet, der vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement zinstragend zu verwalten ist.

Werden jährlich 10 Millionen Franken den Kantonen sowie den Schweizerischen Stiftungen für das Alter und für die Jugend zugunsten der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge ausgerichtet, d. h. macht der Bundesrat weiterhin von seiner Ermächtigung Gebrauch, dem Fonds jährlich bis zu 10 Millionen Franken zu entnehmen, so reichen die Mittel etwa bis Ende 1966 aus, unter der Voraussetzung, dass der Fonds dauernd zu 3 Prozent verzinst wird. Mit abnehmendem Fondsbestand sinken die Zinsbeträge allmählich auf Null. Im Jahresdurchschnitt dürften sie etwa 1,83 Millionen Franken betragen.

Bei Verzicht auf Verzinsung ist der Fonds voraussichtlich Mitte 1964 aufgezehrt. Für das Jahr 1954 ergibt sich bei einem mittleren Fondsbestand von 104,5 Millionen Franken ein Zinsausfall, d. h. eine Ersparnis für den Bund von 3,1 Millionen Franken. Die Verzinsung kann demzufolge eingestellt werden.

c. Familienschutz

Gemäss Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung wurde für den Familienschutz ein Fonds von 90 Millionen Franken ausgeschieden. Am 1. Januar 1952 hatte dieser einen Bestand von rund 100 Millionen Franken aufgewiesen.

Nach Artikel 20, Absatz 1, des Bundesgesetzes über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern wurden 32 Millionen

Franken zur Bildung einer Rückstellung für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern abgespalten. Die Rückstellung ist durch jährliche Einlagen zu äufnen; die 3 Prozent des Bestandes am Jahresanfang betragen und zur Herabsetzung der kantonalen Beiträge zu verwenden sind. Zu diesem Zweck stehen jährlich 960 000 Franken zur Verfügung, woran etwa 12 Kantone partizipieren werden.

Im Gegensatz zu denjenigen in der Alters- und Hinterlassenenfürsorge bilden diese Zinsen einen gesetzlich verankerten, integrierenden Bestandteil der Finanzierung der Leistungen, so dass sich hier keine Einsparung mehr erzielen lässt.

Im Familienschutzfonds mit allgemeiner Zweckbestimmung verbleiben zu Beginn des Jahres 1953 also noch 65 Millionen Franken. Infolge der im Bundesbeschluss vom 24. März 1947 stipulierten Verzinsung von 3 Prozent wird er sich bis zum Beginn des Budgetjahres 1954 auf rund 66 Millionen Franken erhöhen. Durch fortgesetzte Verzinsung würden die Rückstellung und damit auch die jährlichen Zinsbeträge ständig zunehmen.

Nach dem Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Kranken- und Mutterschaftsversicherung soll aus dem Fonds eine Rückstellung für die Mutterschaftsversicherung gebildet werden. Wir sind der Meinung, dass die Verzinsung einzustellen sei, wenigstens solange über die Verwendung der Rückstellung auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung noch nichts beschlossen worden ist. Gegen eine solche Regelung werden kaum schwerwiegende Einwände zu erheben sein, namentlich im Hinblick darauf, dass der Bund einstweilen 1,98 Millionen Franken jährlich an Zinsen einsparen kann.

d. Gewerbliche Hilfseinrichtungen

Aus den Einnahmenüberschüssen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung wurden 6 Millionen Franken dem Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen zugewiesen. Durch den Bundesbeschluss vom 24. September 1948 über den Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen wurden $3\frac{1}{2}$ Millionen Franken für die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften und $2\frac{1}{2}$ Millionen Franken für die berufliche Weiterbildung, das Schweizerische Institut für gewerbliche Wirtschaft in St. Gallen und die Abteilung für Betriebswirtschaft und Statistik des Schweizerischen Gewerbeverbandes ausgeschieden. Gemäss dem Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften sowie der zugehörigen Ausführungsverordnung vom 9. Dezember 1949 und gemäss der Ausführungsverordnung vom 21. Februar 1950 zum Bundesbeschluss über den Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen werden Bundesbeiträge für die angeführten Zwecke ausgerichtet. Diese Beiträge werden aus den Zinsen des Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen bestritten; das Kapital soll grundsätzlich nicht angetastet werden. Dabei können die Beiträge an die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften nur teilweise aus den Fondszinsen bestritten werden. Beim Wegfall der Verzinsung des Fonds müssen die angeführten Bundesbeiträge zu Lasten des Fondskapitals gedeckt werden, und nach Erschöpfung des Fonds sind demnach in vollem Umfang allgemeine Bundesmittel heranzuziehen.

Ähnlich sind die Verhältnisse bei den Rückstellungen für:

den Schulfonds der Eidgenössischen Technischen Hochschule und die Förderung des Wohnungsbaues.

Überall sind wir wegen gesetzlicher Vorschriften gezwungen, Rückstellungen zu verzinsen, ohne dass dies einen tieferen Sinn hätte, sodass wir Ihnen die Streichung dieser Vorschriften beantragen.

Dabei hat es die Meinung, dass in neun weiteren Fällen, wo die gleiche Sachlage festzustellen ist, ohne dass sie auf gesetzlichen Vorschriften beruht, der Bundesrat von sich aus die nötigen Anstalten trifft, damit bei allen Rückstellungen gleich verfahren wird.

Zum Schluss sind noch einige Bemerkungen über den Kassenausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung erforderlich. Er wurde Ende 1952 aus den früher genannten Gründen – insbesondere weil ihm nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes von dritter Seite mehr Beiträge zufließen als vom Bund – von den Rückstellungen in die selbständigen Zweckvermögen überführt. Die «angemessene» Verzinsung im Sinne von Artikel 45, Absatz 5, des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 rechtfertigt sich weiterhin. In der Staatsrechnung 1952 wurde ein Zins von 2½ Prozent gutgeschrieben. Wenn die Verzinsung der Rückstellungen antragsgemäss aufgehoben wird, so halten wir dafür, dass für den Kassenausgleichsfonds nur noch ein Zins von 1½ Prozent angemessen ist, weil der Grossteil des heutigen Bestandes aus früheren Rückstellungen stammt. Das führt zu einer Einsparung von rund 880 000 Franken.

Insgesamt ergibt sich dergestalt bei den Zinsen eine Entlastung der Rechnung um 26 Millionen Franken.

IV.

Schlussbemerkungen

Wir hoffen, den eidgenössischen Räten mit den Teilen I und II unserer Botschaft jenen Aufschluss vermittelt zu haben, den sie nach den beschlossenen Postulaten erwarteten. Mit der blossen Kenntnisnahme dieser Teile kann es jedoch nicht sein Bewenden haben. Aus diesem Grund haben wir uns veranlasst gesehen, auch einen Teil III und zwei Beschlussesentwürfe für die Abänderung von 14 Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen einerseits und von vier nicht allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen andererseits beizufügen. Der Stand der Diskussionen über die Bundesbeiträge und die verfassungsmässige Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes erfordert über die Kenntnisnahme des Berichtes hinaus konkrete Entschlüsse. Wir haben die Ihnen unterbereiteten Vorschläge sorgfältig abgewogen. Deren Verwirklichung hat auf keinem Gebiet untragbare Folgen. Es ist verhältnismässig einfach, sich auf bestimmte Grundsätze für die Subventionsgewährung zu einigen. Wesentlich schwieriger ist es, diese Grundsätze bei der Beratung neuer Subventionen in Würdigung der konkreten Umstände zu befolgen. Ganz besonders heikel ist es jedoch, die Gebiete auszuwählen, wo der bisherige Aufwand zurückgebildet

werden soll. Diese Schwierigkeiten haben bis jetzt eine Beschlussfassung verhindert, aber im Zusammenhang mit der Vorlage über die verfassungsmässige Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes dürfte es doch erwünscht sein, dass ein Entscheid fällt.

Am Schlusse unserer Ausführungen stellt sich die Frage, um welchen Betrag der Haushalt des Bundes durch die gestellten Anträge entlastet würde. Der Abbau der noch bestehenden Verbilligungsbeiträge, der unter dem früher erwähnten Vorbehalt vorgesehen ist, sowie unsere Anträge auf Gesetzesänderungen zum Zwecke der Subventionseinsparung ergeben zusammen einen Betrag von 15–18 Millionen Franken. Schliesslich ermöglicht die Einstellung der Verzinsung der Rückstellungen weitere Einsparungen im Umfange von 26 Millionen Franken. Ferner sollte es möglich sein, durch eine neue Prüfung der Subventionen an Verbände und Institutionen im Rahmen der Budgetberatung Einsparungen in der Höhe von einigen hunderttausend Franken zu erzielen. Das mag im Verhältnis zum Gesamtaufwand des Bundes nicht von entscheidender Bedeutung sein, aber wir glauben, dass damit doch ein wesentlicher Schritt zur Senkung der Ausgaben getan wäre.

Mit der Kenntnisnahme dieser Botschaft und der Realisierung der beantragten Einsparungen ist das Subventionsproblem natürlich nicht gelöst. Wie wir schon in unserer Botschaft vom 20. Januar 1953 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes ausgeführt haben, ergeben sich mit der fortschreitenden Entwicklung auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet immer wieder neue Probleme, deren praktische Lösung man oft mit Hilfe von Bundesbeiträgen sucht. Wir betonten deshalb bei jener Gelegenheit, dass vor allem die Begehren nach Erhöhung der bisherigen Bundesbeiträge und allfällige neue Hilfeleistungen unbedingt beschränkt werden müssen auf jene Fälle, wo die Mitwirkung des Bundes wirklich unerlässlich ist. Wenn verhütet werden soll, dass die mit dieser Vorlage angestrebten Einsparungen durch neue Ausgaben kompensiert werden, dann ist es vor allem unerlässlich, dass die eidgenössischen Räte grösste Zurückhaltung üben, namentlich mit Motionen und Postulaten, die dem Bund neue Aufgaben überbinden wollen.

Wir empfehlen Ihnen, die dieser Botschaft beigegebenen Beschlussesentwürfe anzunehmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 19. Mai 1953.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Vizepräsident:

Rubattel

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

**Bisheriger Text der zur Abänderung vorgeschlagenen Bestimmungen
und Entwürfe für Bundesbeschlüsse über besondere
Sparmassnahmen**

1. Bundesgesetz vom 13. Juni 1917 betreffend die Bekämpfung von Tierseuchen

Art. 31, Abs. 2

Die Kantone sorgen für angemessene Entschädigung der Viehinspektoren; sie sind verpflichtet, Instruktionkurse anzuordnen, deren Besuch für die Viehinspektoren und ihre Stellvertreter obligatorisch ist. Der Bund gewährt den Kantonen an die Kosten dieser Kurse und der Aufsicht über die Viehinspektoren Beiträge bis auf die Hälfte ihrer Auslagen.

Art. 32, Ziff. 1

1. jeder Kanton bezeichnet einen Kantonstierarzt, der, sei es als ständiger Beamter, sei es als Fachexperte, die Tierseuchenpolizei unter Aufsicht der kantonalen Regierung leitet. Der Bund zahlt an die Besoldung oder Entschädigung des Kantonstierarztes die Hälfte;

*2. Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft
und die Erhaltung des Bauernstandes*

Art. 58, Abs. 1

Der Bund unterstützt die von den Kantonen organisierten genössenschaftlichen Viehversicherungen mit Beiträgen von mindestens der Höhe der kantonalen Leistungen.

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
besondere Sparmassnahmen

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1953,
beschliesst:

I.

Zum Zwecke der Erzielung von Einsparungen werden die nachstehenden Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse wie folgt abgeändert:

1. Bundesgesetz vom 13. Juni 1917 betreffend die Bekämpfung von Tierseuchen

Art. 31, Abs. 2

Die Kantone sorgen für angemessene Entschädigung der Viehinspektoren; sie sind verpflichtet, Instruktionkurse anzuordnen, deren Besuch für die Viehinspektoren und ihre Stellvertreter obligatorisch ist. Der Bund gewährt den Kantonen an die Kosten dieser Kurse Beiträge bis auf die Hälfte ihrer Auslagen.

Art. 32, Ziff. 1

1. jeder Kanton bezeichnet einen Kantonstierarzt, der, sei es als ständiger Beamter, sei es als Fachexperte, die Tierseuchenpolizei unter Aufsicht der kantonalen Regierung leitet.

2. Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes

Art. 58, Abs. 1

Der Bund unterstützt die von den Kantonen organisierten genossenschaftlichen Viehversicherungen mit Beiträgen bis zur Höhe der kantonalen Leistungen.

(Bisheriger Text)

Art. 95

Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge bis zu einem Drittel der Besoldung, welche sie den bei ihnen angestellten diplomierten Kulturingenieuren entrichten.

3. *Bundesgesetz vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen*

Art. 10, lit. c.

c. an die Besoldungen der Chemiker und des Personals der Untersuchungsanstalten und an die Besoldungen der Lebensmittelinspektoren;

4. *Bundesgesetz vom 21. Dezember 1888 betreffend die Fischerei*

Art. 29, Abs. 1

Der Bund unterstützt Bestrebungen zur Hebung des Fisch- und Krebsbestandes, insbesondere die künstliche Fischzucht, die Errichtung von Fischwegen und Refugien, sowie Massnahmen, welche zur Ausrottung der für die Fischerei besonders schädlichen Tiere getroffen werden (Art. 22), durch Beiträge bis auf die Hälfte der bezüglichen Kosten. Die Kosten für Anstellung von sachverständigen Fischereiaufsehern (Art. 25) werden den Kantonen vom Bunde zur Hälfte ersetzt.

5. *Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei*

Art. 7, Abs. 2

An der Besoldung beteiligt sich der Bund durch Beiträge (Art. 40).

Art. 10

Der Bund gewährt auch Beiträge an die Besoldungen des untern Forstpersonals, welches die in Artikel 9 vorgesehenen Kurse mit Erfolg besucht hat und eine jährliche Minimalbesoldung von 500 Franken bezieht.

Art. 11

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Versicherung gegen Unfall des in vorstehenden Artikeln genannten Forstpersonals innert den Grenzen, wie sie in der Vollziehungsverordnung (Art. 50) vorgesehen werden.

(Entwurf)

Art. 95

Aufgehoben.

3. *Bundesgesetz vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen*

Art. 10, lit. c.

Aufgehoben.

4. *Bundesgesetz vom 21. Dezember 1888 betreffend die Fischerei*

Art. 29, Abs. 1

Der Bund unterstützt die Bestrebungen zur Wiederbevölkerung öffentlicher Fischgewässer durch Beiträge bis zu einem Drittel der Kosten.

5. *Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei*

Art. 7, Abs. 2

Aufgehoben.

Art. 10

Aufgehoben.

Art. 11

Aufgehoben.

(Bisheriger Text)

Art. 40

Die Bundesbeiträge an die Besoldungen und Taggelder des Forstpersonals betragen:

- a. für die höhern Beamten der Kantone (Art. 7) 25 bis 35 Prozent;
- b. für die höhern Beamten der Gemeinden, Korporationen und anerkannten Waldgenossenschaften (Art. 8, 26 und 28) 5 bis 25 Prozent;
- c. für das untere Forstpersonal (Art. 9 und 10) 5 bis 20 Prozent.

Der Bund beteiligt sich bis zu einem Drittel an den Kosten der Unfallversicherung des in Artikel 11 genannten Forstpersonals.

6. Bundesgesetz vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose

Art. 14, Abs. 1

An die nachgewiesenen Auslagen für die Durchführung der Artikel 2 bis 5, 6, Absatz 1 und 2, 11 und 12 gewährt der Bund den Kantonen Beiträge von 20 bis 25 Prozent ihrer Ausgaben, an die Auslagen für die Durchführung von Artikel 6, Absatz 3, Beiträge von 50 Prozent.

7. Bundesgesetz vom 10. Juni 1925 über Jagd und Vogelschutz

Art. 37

Wenn für Gebiete mit Patentjagd zum Zwecke des Jagdschutzes durch die Behörde besondere Wildhüter angestellt werden, so übernimmt der Bund ein Drittel der Kosten.

8. Bundesbeschluss vom 21. März 1952 betreffend Gewährung von Bundesbeiträgen an die Stiftung «Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung»

Art. 1, Abs. 2

Ausserdem richtet er jährlich der Stiftung einen Beitrag aus. Dieser beträgt für das Jahr, in dem der vorliegende Beschluss in Kraft tritt, 2 000 000 Franken, für das folgende Jahr 3 000 000 Franken und vom dritten Jahre an 4 000 000 Franken.

9. Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung

Art. 37, Abs. 2

In solchen Gegenden gewährt der Bund den Kantonen für sich oder zuhanden ihrer Gemeinden Beiträge an Einrichtungen, die die Verbilligung der

(Entwurf)

Art. 40

Aufgehoben.

6. Bundesgesetz vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose

Art. 14, Abs. 1

An die nachgewiesenen Auslagen für die Durchführung der Artikel 2 bis 5, 6, Absatz 1 und 2, 11 und 12, gewährt der Bund den Kantonen Beiträge von 20 bis 25 Prozent ihrer Ausgaben, an die Auslagen für die Durchführung von Artikel 6, Absatz 3, Beiträge von 50 Prozent. Für die Berechnung der Beiträge nach Artikel 6, Absatz 1 und 2, scheiden die Personalausgaben aus.

7. Bundesgesetz vom 10. Juni 1925 über Jagd und Vogelschutz

Art. 37

Aufgehoben.

8. Bundesbeschluss vom 21. März 1952 betreffend Gewährung von Bundesbeiträgen an die Stiftung «Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung»

Art. 1, Abs. 2

Ausserdem richtet er der Stiftung einen jährlichen Beitrag nach Massgabe des Bedarfs aus. Er beträgt für das Jahr, in dem der vorliegende Beschluss in Kraft tritt, 2 000 000 Franken, für das folgende Jahr bis 3 000 000 Franken und vom dritten Jahre an bis 4 000 000 Franken.

9. Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung

Art. 37, Abs. 2

Aufgehoben.

(Bisheriger Text)

Krankenpflege oder der Geburtshilfe bezwecken. Diese Beiträge dürfen den Gesamtbetrag der von Kantonen, Gemeinden oder Dritten geleisteten Summen, und jedenfalls drei Franken jährlich auf den Kopf der beteiligten Bevölkerung nicht übersteigen. Der Bundesrat kann die Gewährung des Beitrages an die Bedingung knüpfen, dass in der Gemeinde eine Kasse errichtet wird.

Art. 38

Wenn Kantone oder Gemeinden die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären und die Beiträge dürftiger Kassenmitglieder ganz oder teilweise auf sich nehmen, so gewährt ihnen der Bund Beiträge bis auf einen Drittel dieser Auslagen.

10. Bundesbeschluss vom 31. März 1927/20. Dezember 1944 über die Subventionierung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung

Art. 1, Abs. 1

Der Bund unterstützt die «Schweizerische Zentrale für Handelsförderung» in Zürich und Lausanne durch eine jährliche Subvention von 2 500 000 Franken.

11. Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 106

(in der Fassung gemäss Art. 30 des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über die Erwerbsausfallentschädigung an Wehrpflichtige)

¹ Die aus den Einnahmenüberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung verbleibende Reserve von 200 Millionen Franken dient als Rückstellung zur Erleichterung der Beitragspflicht der Kantone an die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

² Die Rückstellung wird durch jährliche Einlagen von 3 Prozent des Bestandes am Jahresanfang geäufnet.

³ Die 200 Millionen Franken übersteigenden Mittel der Rückstellung dienen der Herabsetzung der kantonalen Beiträge in Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit gemäss Artikel 105, Absatz 1, lit. c.

Art. 107, Abs. 2

Die gesamten Beiträge der öffentlichen Hand werden vom Bund vierteljährlich an den Ausgleichsfonds geleistet. Die Kantone haben dem Bund ihren

(Entwurf)

Art. 38

Aufgehoben.

10. Bundesbeschluss vom 31. März 1927/20. Dezember 1944 über die Subventionierung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung

Art. 1, Abs. 1

Der Bund unterstützt die «Schweizerische Zentrale für Handelsförderung» in Zürich und Lausanne bis Ende 1954 durch eine jährliche Subvention von 1 500 000 Franken.

11. Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 106

Die aus den Einnahmenüberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung verbleibende Reserve von 200 Millionen Franken dient bis zum Jahre 1967 der Herabsetzung der kantonalen Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung in Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit gemäss Artikel 105, Absatz 1, lit. c. Der Reserve können jährlich bis zu 6 Millionen Franken entnommen werden. Die Reserve wird nicht verzinst.

Art. 107, Abs. 2

Bund und Kantone leisten ihre Beiträge vierteljährlich an den Ausgleichsfonds.

(Bisheriger Text)

Anteil vierteljährlich zu erstatten. Der Bund ist berechtigt, von den Kantonen Anzahlungen einzufordern oder die kantonalen Anteile mit Bundesleistungen anderer Art zu verrechnen.

12. Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948 über die Verwendung der der Alters- und Hinterlassenenversicherung aus den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung zugewiesenen Mittel

Art. 1

Aus dem gemäss Artikel 1, Absatz 2, des Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besondern Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung zugewiesenen 140 Millionen Franken wird ein Fonds gebildet, der vom eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement zinstragend zu verwalten ist.

13. Bundesbeschluss vom 24. September 1948 über den Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen

Art. 1, erster Satz

Die dem Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen gemäss Bundesbeschluss vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung zugewiesenen 6 Millionen Franken werden mit 3 Prozent jährlich verzinst und folgenden Zwecken dienstbar gemacht:

Art. 2

Es dürfen nur die Fondszinsen beansprucht werden. Vorbehalten bleibt ausnahmsweise die Inanspruchnahme des für die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften ausgeschiedenen Kapitals bei allfälligen Bürgschaftsverlusten.

14. Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften

Art. 4

¹ In den Voranschlag des Bundes wird jeweils ein Kredit für die Beiträge an die Genossenschaften eingestellt.

(Entwurf)

12. Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948 über die Verwendung der der Alters- und Hinterlassenenversicherung aus den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung zugewiesenen Mittel

Art. 1

Aus dem gemäss Artikel 1, Absatz 2, des Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besondern Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung zugewiesenen 140 Millionen Franken wird ein Fonds gebildet, der vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement zu verwalten ist.

13. Bundesbeschluss vom 24. September 1948 über den Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen

Art. 1, erster Satz

Die dem Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen gemäss Bundesbeschluss vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung zugewiesenen 6 Millionen Franken werden folgenden Zwecken dienstbar gemacht:

Art. 2

Aufgehoben.

14. Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften

Art. 4, Abs. 1^{bis} (neu)

Der Kredit gemäss Absatz 1 wird vorläufig zu Lasten der durch Bundesbeschluss vom 24. September 1948 über den Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen zur Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften ausgedienten 3½ Millionen Franken gedeckt.

(Bisheriger Text)

² Die Zinsen der 3½ Millionen Franken, die gemäss dem Bundesbeschluss vom 24. September 1948 über den Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen für die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften bestimmt sind, werden zur teilweisen Deckung dieser Ausgaben verwendet.

³ Das Kapital darf nur in Anspruch genommen werden, falls die Bürgschaftsverluste eines Jahres den Zinsertrag dieses Jahres übersteigen. In diesem Fall sind die Zinsen in den folgenden Jahren, soweit sie nicht zur Deckung von Bürgschaftsverlusten verwendet werden müssen, so lange zum Kapital zu schlagen, bis das Kapital seine ursprüngliche Höhe von 3½ Millionen Franken wiederum erreicht hat.

(Entwurf)

Abs. 2 Aufgehoben.

Abs. 3 Aufgehoben.

II.

Dieser Beschluss ist gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zu veröffentlichen.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Er ist mit dem Vollzug beauftragt.

Bisheriger Text der zur Abänderung vorgeschlagenen Bestimmungen

1. Bundesbeschluss vom 5. April 1939 über schweizerische Kulturwahrung und Kulturwerbung

s. BS 4, 248.

2. Bundesbeschluss vom 21. September 1939 über die Errichtung einer Schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung

Bisher kein Absatz 2 in Artikel 4.

3. Bundesbeschluss vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung

Art. 2

Die gemäss Artikel 1, Absatz 1, Buchstaben a-c, f und h, geschaffenen Fonds werden vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement verwaltet und mit 3 Prozent jährlich verzinst.

4. Bundesbeschluss vom 23. Juni 1927 über den Bestand und die künftige Verwendung des Schulfonds der Eidgenössischen Technischen Hochschule

Art. 2

Vom jetzigen Bestande des Schulfonds in der Höhe von rund 3 860 000 Franken wird ein Betrag von mindestens 2½ Millionen Franken als unantastbares Stammgut erklärt.

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
besondere Sparmassnahmen

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1953,
beschliesst:

I.

Zum Zwecke der Erzielung von Einsparungen werden nachstehende nicht allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse aufgehoben oder wie folgt abgeändert:

1. *Bundesbeschluss vom 5. April 1939 über schweizerische Kulturwahrung und Kulturwerbung*

Aufgehoben.

2. *Bundesbeschluss vom 21. September 1939 über die Errichtung einer Schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung*

Art. 4, Abs. 2 (neu)

Diese Bundesleistungen werden bis Ende 1954 erbracht.

3. *Bundesbeschluss vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung*

Art. 2

Die gemäss Artikel 1, Absatz 1, Buchstaben *a-c*, *f* und *h*, geschaffenen Fonds werden vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement verwaltet.

4. *Bundesbeschluss vom 23. Juni 1927 über den Bestand und die künftige Verwendung des Schulfonds der Eidgenössischen Technischen Hochschule*

Art. 2

Aufgehoben.

Art. 3

Die Zinsen des jeweiligen Fondskapitals und der das unantastbare Stammgut übersteigende Teil jenes Kapitals dürfen zur Entlastung der Jahresbudgets der Eidgenössischen Technischen Hochschule, für grössere ausserordentliche Aufwendungen derselben, wie Ergänzungen und Verbesserungen in Laboratorien, Instituten und Sammlungen, Beteiligung an Ausstellungen etc. in Anspruch genommen werden. Hierüber entscheidet auf den Antrag des Schulrates und des Departementes des Innern der Bundesrat von Fall zu Fall.

Nicht verwendete Zinsen sind jéweilen zum Kapital zu schlagen.

Art. 3

Der Fonds darf zur Entlastung der Jahresbudgets der Eidgenössischen Technischen Hochschule, für grössere ausserordentliche Aufwendungen derselben, wie Ergänzungen und Verbesserungen in Laboratorien, Instituten und Sammlungen, Beteiligungen an Ausstellungen etc. in Anspruch genommen werden. Hierüber entscheidet auf den Antrag des Schulrates und des Departements des Innern der Bundesrat von Fall zu Fall.

II.

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich. Der Bundesrat ist mit seinem Vollzug beauftragt und setzt den Zeitpunkt seines Inkrafttretens fest.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Einsparungen bei den Bundesbeiträgen (Vom 19. Mai 1953)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1953 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 22 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 6477 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 04.06.1953 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 461-541 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 038 299 |

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.