

86.069

Subventionsgesetz**Loi sur les subventions**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 15. Dezember 1986 (BBl 1987 I, 369)
 Message et projet de loi du 15 décembre 1986 (FF 1987 I, 369)

Antrag der Kommission
 Eintreten

Proposition de la commission
 Entrer en matière

Feigenwinter, Berichterstatter: Subvention ist der gängige Oberbegriff für Zahlungen im Umfang von 7,5 Milliarden Franken, welche der Bund im Jahre 1988 unter vielfältigen Titeln an Kantone, Gemeinden und Private geleistet hat. Ganz unabhängig von diesen Bezeichnungen sind diese Zahlungen ein wichtiger Faktor im Bundeshaushalt, machen sie doch für 1988 29,1 Prozent der gesamten Bundesausgaben aus. In den siebziger Jahren war dieser Anteil vorübergehend auf über 30 Prozent angestiegen und erreichte im Jahre 1976 die Spitze mit 35 Prozent der Ausgaben.

Aus den Erfahrungen der riesigen Bundesdefizite der Jahre nach 1975 stammen denn auch die Vorstösse, welche verlangten, der Wildwuchs im Subventionswesen sei zurückzudrängen: die Motion Muheim vom 15. Dezember 1976 und die Motion der Schweizerischen Volkspartei vom 7. Juni 1979.

Beide Motionen verlangten eine systematische Durchdringung und Kodifizierung des Subventionsrechtes in einem Spezialgesetz, ohne konkret und materiell in das im Einzelfall bestehende Subventionsrecht einzugreifen.

Der Bundesrat hat vorerst recht skeptisch zu dieser Aufgabe Stellung genommen. Für ihn hatte die materielle Bewältigung der ständig steigenden Subventionen Vorrang. Um den Bundeshaushalt ins Gleichgewicht zu bringen, waren Kürzungen der Subventionen nötig und Einnahmen zwischen Kantonen und dem Bund mussten neu verteilt werden.

Die zum Teil recht schmerzlichen linearen Subventionskürzungsaktionen um 10 bis 20 Prozent Ende der siebziger Jahre dürften einigen Damen und Herren in diesem Saal noch in recht lebhafter Erinnerung sein.

Der Bund profitiert heute auch davon, dass er Stempelabgaben und Alkoholsteuern ganz für sich behalten kann und es auch auf diesem Weg geschafft hat, den Anteil der Subventionen an seinen Ausgaben wieder unter 30 Prozent zurückzudrängen und seinen Haushalt – mindestens gegenwärtig – im sicheren Gleichgewicht zu halten. Auch die Kantone und Gemeinden weisen seit mehreren Jahren positive Rechnungsabschlüsse auf, und alles deutet darauf hin, dass das Haushaltjahr 1988 auch den Kantonen und Gemeinden tendenziell Rekordüberschüsse gebracht hat.

Das Umfeld für ein Subventionsgesetz ist jedenfalls finanzpsychologisch gesehen so günstig wie kaum je zuvor. Mit diesem Gesetz sollen keine konkreten Sparübungen verbunden, also keine Subventionen frankenmässig abgebaut werden, sondern die materiellen und formellen Voraussetzungen gegenwärtiger und zukünftiger Subventionen sollen endlich einheitlich umschrieben werden.

Gemäss Artikel 1 des neuen Erlasses soll sichergestellt werden, dass Finanzhilfen und Abgeltungen im gesamten Bereich des Bundes hinreichend begründet sind, ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen, einheitlich und gerecht geleistet werden, nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet werden – ein Hauptanliegen – und eine sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie den bundesstaatlichen Finanzausgleich ermöglichen.

Das sind materielle Voraussetzungen für Bundessubventionen, welche bewirken, dass solche Zahlungen des Bundes nicht zu ewigen Renten werden. Vielmehr soll nach diesen Grundsätzen geprüft werden, ob Subventionen angezeigt sind oder ob ihre Berechtigung dahingefallen ist, weil sich die Voraussetzungen verändert haben. Mittel- und langfristig gesehen kann deshalb der Erlass eines Subventionsgesetzes zur Folge haben, dass bestehende Subventionen abgebaut und neue Leistungen schärfer auf ihre Berechtigung geprüft werden. Das kann Einsparungen zur Folge haben, die aber immer im konkreten Gesetz festzuschreiben sind und nicht durch das Subventionsgesetz bewirkt werden.

Der Gesetzgeber wird sich dieses Gesetz jeweils wie einen Spiegel vor Augen halten müssen, um zu prüfen, ob das, was als Grundsatz deklariert ist, in der Praxis auch eingehalten wird. Die Angst, durch das Subventionsgesetz würden konkrete Sparmassnahmen bewirkt, ist demnach unbegründet, sofern der Subventionsempfänger nach den Bestimmungen dieses Gesetzes ein gutes Gewissen hat. Weil mindestens gegenwärtig der Ruf nach Entlastung des Bundeshaushalts unglaublich wirken würde, ist abzusehen, dass auch bei künftigen Ueberprüfungen der Subventionsleistungen die Suppe nicht ganz so heiss gegessen wird, wie wir sie heute anrichten.

Ein besonderer Umstand verdient einleitend noch festgehalten zu werden: Dem aufmerksamen Leser dieser Vorlage – ich gehe immer noch von der Hoffnung aus, dass es solche Leser gibt – dürfte nicht entgangen sein, dass das Wort «Subvention» ausser im Untertitel des Gesetzes nirgends erscheint. Wir machen also ein Subventionsgesetz, ohne von Subventionen zu reden. Das ist eigentlich zu bedauern, hat doch der Begriff «Subvention» die Sprachbarrieren der viersprachigen Schweiz problemlos genommen.

Subvention, subvention, sovvenzione und subvenziun sind in jeder Sprache jedem Schweizer verständlich. So ist es auch zu erklären, dass ein Nationalratspräsident rätoromanischer Herkunft, Josef Condrau, in den fünfziger Jahren seine Dankadresse an das Parlament problemlos auf Rätoromanisch halten konnte. Die Begriffe «Grischun» und «Subventiun» waren allgemein verständlich und bedurften keiner Uebersetzung.

Seither hat sich vieles geändert, und mit Recht haben viele Subventionsempfänger festgestellt, dass der Begriff «Subvention» auf Hilfe- und Unterstützungsleistungen hinweist, obwohl die Zahlungen des Bundes Abgeltungen für Leistungen seien, welche Dritte in Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener Aufgaben wahrnehmen. Der Erlass trägt deshalb den Titel «Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen» und lediglich, etwas verschämt, den Untertitel «Subventionsgesetz».

Nach diesen einleitenden Bemerkungen eine kurze Uebersicht über den Aufbau des Gesetzes sowie die wichtigsten Grundsätze und Begriffe. Das Gesetz soll sicherstellen, dass Finanzhilfen und Abgeltungen nur bei hinreichender Begründung zugesprochen werden, dass Subventionsverfahren und Aufgabenerfüllungen wirtschaftlich einheitlich und einfach erfolgen, dass die finanzpolitischen Erfordernisse berücksichtigt werden durch Flexibilisierung der Ausgaben und eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ermöglicht wird. Das Gesetz gilt für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen mit Ausnahme der Leistungen im aussenpolitischen Bereich sowie an Institutionen im Ausland.

Finanzhilfen sind definiert als geldwerte Vorteile, die an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger selbst gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Der Empfänger erhält eine Leistung, ohne für den Subventionsgeber eine marktübliche Gegenleistung zu erbringen. Die Finanzhilfe unterstützt immer eine freiwillige Tätigkeit und ist zweckgebunden.

Daraus folgt, dass die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer, dem Militärpflichtersatz sowie dem Reingewinn der Nationalbank keine Finanzhilfen

sind und dem Subventionsgesetz nicht unterstehen. Ebenso sind Sozialversicherungsleistungen ausgenommen, weil die Leistungspflicht dort durch den Eintritt eines bestimmten Risikos, nicht durch die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe ausgelöst wird. Leistungen innerhalb der Bundesverwaltung sind ebenfalls nicht dem Subventionsgesetz unterstellt. Demgegenüber sind Abgeltungen Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich finanzieller Lasten, die sich aus der Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener oder aus der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben ergeben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind. Klassisches Beispiel ist die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen an die SBB. Diese Zahlungen unterstehen dem Subventionsgesetz. Im Anhang zum Gesetz findet sich eine nicht abschliessende Aufzählung von Finanzhilfen und Abgeltungen in einzelnen Gesetzen.

Das zweite Kapitel legt die Grundsätze für die Rechtsetzung im Subventionsrecht fest. Diese Grundsätze – das verdient festgehalten zu werden – richten sich lediglich an den Bundesrat und die Verwaltung. Herr Bundesrat Stich hat vorhin, im Zusammenhang mit dem Finanzhaushaltgesetz, von einem Rezept für die Verwaltung gesprochen. Eine rechtliche Bindung für die Bundesversammlung besteht aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht. Es ist aber zu hoffen, dass sich das Parlament nicht leichtfertig über diese Grundsätze hinwegsetzt, deren Beachtung es immerhin von Bundesrat und Verwaltung verlangt.

In Botschaften über Finanzhilfen und Abgeltungen soll der Bundesrat aufgrund der vorgeschlagenen Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes die Uebereinstimmung mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes darlegen und überdies nach Auffassung der Kommission alle sechs Jahre eine kritische Ueberprüfung der bestehenden Subventionen vorgehen.

Die finanzpolitischen Grundsätze in der Bundesverfassung, wonach der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen (Art. 42bis) und bei Aufstellung des Voranschlages die Konjunkturlage zu berücksichtigen sei, sollen im Subventionsgesetz ihren Niederschlag finden. Wir haben auch vorhin bei der Debatte über das Finanzhaushaltgesetz darüber gesprochen.

Insbesondere im Bereich der Finanzhilfen soll durch Festlegung von Höchstsätzen und Kreditvorbehalten dafür gesorgt werden, dass der Bundeshaushalt nicht durch feste Subventionsansprüche aus dem Gleichgewicht gerät und sich der Bund konjunkturgerecht verhalten kann. Diese Instrumente sind in der bestehenden Subventionsgesetzgebung zum Teil bereits seit langem vorhanden. Gesetze, in denen diese finanzpolitischen Aspekte nicht beachtet werden, sollen nun – gemäss Anhang zum Subventionsgesetz – geändert werden. Damit können in Zukunft auch lineare Kürzungsmassnahmen von Subventionen verhindert werden.

Die Kommission hat hier die erste subventionspolitische Nagelprobe bestanden und stimmt den vorgeschlagenen Aenderungen mindestens mehrheitlich zu. Ob der Rat heute dieser Empfehlung folgen wird, wird sich in den kommenden Debatten weisen. Zu den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen möchte ich in der Detailberatung Stellung nehmen, um das Verfahren etwas abzukürzen.

Insgesamt bringt das vorliegende Subventionsgesetz, trotz aller Skepsis, die man ihm entgegenbringt, entscheidende Verbesserungen, indem es grosse Regelungslücken ausfüllt, eine sinnvolle Rechtsvereinheitlichung bewirkt, zu einer Entlastung der bestehenden Rechtsordnung führt, künftige Rechtsetzung im Subventionswesen vereinfacht, die wichtigsten allgemeinen Fragen des Subventionsrechts auf Gesetzesstufe regelt und nicht mehr auf dem Verordnungsweg, wie das heute in vielen Fällen der Fall ist.

Die wichtigste Errungenschaft: Es berücksichtigt die finanzpolitischen Erfordernisse bei der Ausgestaltung des Subventionsrechts. Die Kommission hat sich den Ueberlegungen des Bundesrates im wesentlichen angeschlossen und ist ohne Gegenstimme, aber auch ohne sonderliche Begei-

sterung, auf die Vorlage eingetreten. Sie übernimmt den Gesetzentwurf ohne wesentliche Veränderungen.

Im Anhang zum Subventionsgesetz wird vorgeschlagen, durch Aenderung bestehender Gesetze insbesondere die Flexibilität der Finanzhilfen und Abgeltungsansprüche durchzusetzen, entweder durch Einführung der Kann-Formel oder des Kreditvorbehaltes. Es wird in der Detailberatung zu diesen Vorschlägen Stellung zu nehmen sein.

In der Schlussabstimmung hat die Kommission dem Gesetzentwurf mit 14 gegen 1 Stimme und bei 5 Enthaltungen zugestimmt. Ich beantrage Ihnen deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

M. Salvioni, rapporteur: En 1988, les subventions fédérales se sont élevées à près de 7,5 milliards de francs. Selon le budget 1989, elles dépasseront les 8 milliards, ce qui représente 29,1 pour cent de l'ensemble des dépenses de la Confédération.

Les subventions touchent différents domaines de l'activité de la Confédération. Je vous ferai grâce de l'énumération et me bornerai à mentionner que sont touchés les transports et communications, l'agriculture et l'alimentation, l'artisanat et le commerce, la sylviculture, la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, l'hygiène publique, l'assurance-maladie, la politique sociale, la protection civile, la culture, l'enseignement et la recherche, le Fonds national suisse de la recherche scientifique, le programme d'impulsion, l'aménagement du territoire, etc. Les subventions concernent donc pratiquement toute l'activité de la Confédération. Leur rythme de progression est aussi impressionnant puisqu'il est passé de 6,3 milliards de francs en 1985 à 8 milliards en 1989.

Les dispositions relatives aux subventions sont éparpillées dans plus d'une centaine de lois ou d'arrêtés fédéraux de portée générale et dans un nombre encore plus élevé d'ordonnances. Ces normes se limitent le plus souvent à un seul domaine. Rares sont les normes qui ont un champ d'application plus large. De nombreux régimes spécifiques subventionnels ont vu le jour séparément à des époques différentes et suivent donc des modalités différentes. Pour chaque type de subvention, le législateur a donc prévu un règlement distinct, avec dispositions juridiques particulières adaptées aux impératifs et aux nécessités du moment. Il s'agit donc d'une véritable jungle ou maquis législatif. Chaque loi ou ordonnance emploie des termes différents, prévoit des conditions diverses, et quand les prescriptions manquent, l'interprétation repose parfois sur la pratique de l'administration ou sur la jurisprudence des tribunaux. Même la nature des prestations est différente selon les différentes lois. On retrouve donc des contributions à fonds perdus, des prêts, des cautionnements, des allègements fiscaux calculés de façons très différentes, comme quote-parts aux frais, montants forfaitaires, prise en compte de la capacité économique des locataires, etc. Même si le Département fédéral des finances s'est employé depuis des années à essayer de régler toutes ces subventions sous une forme plus ou moins analogue, il n'empêche que, les lois étant différentes, on ne pouvait pas éviter des différences dans l'application.

C'est la raison pour laquelle nous avons eu deux motions: la motion Muheim en 1976, qui demandait une loi-cadre pour les subventions fédérales, et une motion du groupe de l'Union démocratique du centre du 7 juin 1979 qui demandait plus ou moins la même chose.

En application du mandat que les deux motions ont assigné au Conseil fédéral, on nous a donc soumis le présent message d'un projet de réglementation générale des subventions fédérales. Il n'était pas facile d'instaurer une norme générale pour toutes les subventions fédérales, ce qui a obligé le législateur à prévoir certaines modifications, même dans les lois qui sont touchées par la réglementation générale.

Dans la procédure de consultation, la plupart des milieux interpellés ont souscrit à l'idée de promulguer une loi unique, tandis que des réserves étaient faites à cause de la préoccupation que, par le biais de cette loi, le Conseil

fédéral voulait pouvoir faire des économies sur les subventions. Or, il est évident que si l'on voulait unifier la matière, il était nécessaire de promulguer une loi unique qui touchât toutes les différentes lois et ordonnances sur les subventions.

En ce qui concerne les objectifs, le Conseil fédéral a déclaré sans équivoque que le projet n'a pas pour objectif de faire des économies, car ce serait une erreur de vouloir réaliser des économies par le biais d'une loi générale sur les subventions. Le Conseil fédéral dit, dans son message, qu'une loi en la matière doit énoncer des règles susceptibles de s'appliquer quel que soit l'état momentané des finances fédérales. Si l'on entend faire des économies afin de réduire l'impasse budgétaire, c'est au niveau de l'acte spécifique de subventionnement qu'il faut intervenir, comme le Conseil fédéral l'a d'ailleurs déjà fait à maintes reprises. Enfin, le Conseil fédéral concluait: «Le droit de subvention ne sera pleinement satisfaisant que s'il répond aux exigences d'une saine économie.» Le but pourra être atteint, selon le Conseil fédéral, si les tâches peuvent être menées à bien au moindre coût et avec le minimum de formalités administratives et bureaucratiques.

Avec cette nouvelle loi, le Conseil fédéral pourra tenir compte des impératifs conjoncturels prévus dans notre Constitution fédérale aux articles 31 quinquies et 42bis dans la fixation des aides et indemnités et éviter ainsi, en particulier, les réductions linéaires auxquelles on a eu recours dans les années septante et qui ne peuvent résoudre le problème. La commission a voté l'entrée en matière à l'unanimité et la loi par 14 voix contre 1 et 5 abstentions. Les innovations les plus importantes sont les suivantes: le Conseil fédéral propose d'abandonner le terme «subventions» qui est générique et ne qualifie pas les différentes interventions financières de la Confédération et vous propose de subdiviser ce terme en deux différentes institutions: d'un côté les aides financières et de l'autre les indemnités. Dorénavant, il serait faux d'employer le terme «subventions», sauf si l'on veut indiquer la généralité des subventions payées par la Confédération. Il faudra, en revanche, parler d'«aide financière» et d'«indemnités».

Quelle est la différence entre ces deux institutions? Selon le texte du Conseil fédéral, sont réputées être «aides financières» ou tout simplement «aides» les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale, afin de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire s'est librement assignée. Donc, l'aide financière a la particularité d'assurer au bénéficiaire un avantage monnayable ou une faveur. Celui-ci reçoit une prestation sans pour autant fournir directement à la Confédération une contre-prestation courante.

L'activité doit être facultative. Si la tâche est obligatoire, il ne peut pas être question d'aide financière; par exemple, le bénéficiaire potentiel d'une aide financière est libre, juridiquement parlant, de décider s'il entend ou non se charger de la tâche à promouvoir. Par ailleurs, l'aide financière est subordonnée à la réalisation d'une tâche bien définie. Les prestations financières de l'Etat qui ne sont pas fournies en raison d'une tâche à réaliser ne sont donc pas des aides financières. C'est pour cela que les quote-parts des cantons au produit de l'impôt fédéral direct, de l'impôt fédéral anticipé et de la taxe militaire, ainsi que le bénéfice net de la Banque nationale ne sont pas des aides financières, car elles ne sont pas subordonnées à la réalisation d'une tâche. En outre, l'aide financière va au bénéfice d'une personne ou d'une organisation qui est étrangère à l'administration fédérale. Les prestations allouées à l'intérieur de l'administration, notamment celles que l'administration centrale accorde aux PTT et aux Chemins de fer fédéraux ne seront donc pas soumises à la loi.

La dernière caractéristique est que, à la différence de l'indemnité, qui est définie comme une prestation accordée pour l'exécution de tâches de droit public déléguées par la Confédération, l'activité soutenue par les aides financières est une activité propre du bénéficiaire potentiel, et qui n'a pas été déléguée par la Confédération. En ce qui concerne,

par contre, les indemnités, elles ont les caractéristiques suivantes: selon la définition du législateur fédéral, les indemnités visent à atténuer ou à compenser les charges financières que l'exécution de tâches prescrites, en vertu du droit fédéral, ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération imposent à des allocataires étrangers à l'administration fédérale.

Dans l'appendice du message, vous trouverez la liste non limitative des aides financières et des indemnités allouées en vertu du droit fédéral.

Du point de vue formel, la loi se divise en trois chapitres. Le premier chapitre concerne le but, le champ d'application et les définitions. Le deuxième chapitre traite des actes normatifs qui régissent les aides et les indemnités; c'est un chapitre qui est destiné surtout à l'administration fédérale et au Conseil fédéral. Il faut dire que le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif de réexaminer les aides et les indemnités chaque six ans, afin d'éviter que ne se forment des rentes perpétuelles.

Quant au troisième chapitre, il indique les dispositions générales applicables aux aides et aux indemnités (on y reviendra éventuellement lors de la discussion de ce chapitre).

Pour conclure, la loi n'a pas de conséquences financières immédiates. On peut s'attendre que le domaine des aides et des indemnités soit mieux réglé et que l'on puisse éviter des doubles paiements au subventionnement et que, du point de vue du personnel, puisque la formulation et la procédure sont les mêmes, on puisse obtenir une facilité, une clarification des procédures et par là une diminution du travail administratif.

Dans l'intérêt d'une gestion financière prenant l'orientation politique financière souhaitée, c'est-à-dire une gestion qui permette d'observer les plans financiers et de s'adapter à la situation conjoncturelle économique, comme le demande notre constitution, on peut prévoir dans le domaine des indemnités pour des projets non durables, un échelonnement temporaire des attributions d'indemnités, afin que dans la limite des crédits à disposition, les projets prioritaires soient subventionnés avant les autres.

Cet objectif peut être atteint par l'introduction dans la législation spéciale de la formule: «la Confédération subventionne dans les limites des crédits ouverts». Une telle condition a pour conséquence, au sens de l'article 13, alinéas 1, 2 et 10 du projet, que les ordres de priorités sont établis lorsque les demandes déposées ou attendues dépassent les moyens à disposition. Les demandes d'indemnités qui ne peuvent pas être acceptées du fait de l'ordre des priorités, seront néanmoins soigneusement examinées par l'autorité. Si les conditions requises sont réunies, l'autorité compétente allouera une prestation à titre provisoire. Elle fixera, en outre, le délai requis pour la décision définitive.

Puisque, dans le domaine des aides financières, l'intéressé est libre d'exercer l'activité ou non, il ne se justifie pas de prévoir, pour chaque cas, un droit à une aide financière pour une activité déterminée. Ce n'est qu'exceptionnellement, lorsque l'activité doit être poursuivie pendant une longue période, qu'il est justifié de protéger la confiance de l'allocataire, en lui donnant un droit à un subventionnement constant. En revanche, lorsque l'activité n'est pas durable, il faut renoncer à aménager le droit à une aide financière, afin de pouvoir respecter les exigences de la politique financière et de subventionnement.

On peut ainsi appliquer deux modèles de réglementation que le Conseil fédéral propose dans le message. Pour l'un, on choisira dans la loi la formulation: «la Confédération accorde des aides financières dans les limites des crédits ouverts» – cela signifie que l'instance qui accorde le crédit trace le cadre à l'intérieur duquel l'autorité d'exécution à l'obligation d'allouer une aide financière, selon le système de l'ordre des priorités, pour autant que les conditions légales soient remplies.

L'autre possibilité consiste en une forme potestative (Kann-Vorschrift): «la Confédération peut accorder les aides financières». Cette formulation donne un certain pouvoir d'appréciation aux autorités d'exécution et une certaine flexibi-

lité au Conseil fédéral. Elles peuvent porter un jugement sur l'opportunité de subventionnement et le prendre comme base pour l'octroi des aides. Cette variante plus flexible est prévue dans l'annexe du projet de loi et a soulevé quelques discussions car, de la part de certains groupes, on a cru y voir une volonté du Conseil fédéral de diminuer ou d'abolir certaines aides financières. Il n'en est pas question, car, de toute façon, une décision du Conseil fédéral de diminuer ou d'annuler une aide financière devrait être votée par le Parlement; au fond, il s'agit d'une simplification administrative qui permet d'être plus rapide dans les décisions; le Conseil fédéral pourra être plus rapide dans le cas où la conjoncture le requiert. Finalement, ces aides financières ne sont pas mises en discussion.

Comme considération générale, cette loi est souhaitable et on devrait pouvoir la traiter rapidement dans les conseils. Il est sans doute temps d'unifier les principes pour l'allocation des subventions fédérales. Nonobstant les quelques modifications que le Conseil fédéral a apportées suite à la procédure de consultation et aux deux ou trois modifications proposées par la Commission, il s'agit d'un instrument très efficace pour mettre de l'ordre dans le maquis des subventions sur une longue période.

Il est important que non seulement le Conseil fédéral et l'administration, mais aussi le Parlement suivent les nouveaux principes proposés. La Commission, à une majorité de 14 voix contre 1 et 5 abstentions, vous demande d'accepter cette loi.

Le président: Le groupe écologiste nous informe qu'il est favorable à l'entrée en matière.

Oester: Lasst uns ein neues Gesetz machen, damit die Normenfülle endlich abnimmt! Das ist der Slogan, unter dem wir die bundesrätliche Vorlage für ein Bundesgesetz über Finanzhilfe und Abgeltungen in Angriff nehmen. Ebenso einstimmig wie ihre vorberatende Kommission tritt die LDU/EVP-Fraktion auf die Gesetzesvorlage ein. Wir begrüßen, dass mit diesem Erlass unsere Rechtsordnung von mehreren hundert Verordnungsbestimmungen entlastet werden kann, von Vorschriften, die zum Teil zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Tatbestände, zu Rechtsunsicherheit und zu erschwerter Ueberblickbarkeit führen. Die beiden Kommissionsreferenten haben darauf sehr deutlich hingewiesen. Wir begrüßen, dass das Subventionswesen des Bundes, der gewaltig angeschwollene Transferbereich, auf einheitliche rechtliche Grundsätze ausgerichtet und systematisiert werden soll. Wir halten mit dem Bundesrat dafür, dass in den Subventionsdschungel, der besonders in den fünfziger und sechziger Jahren wild gewuchert hat, eine gewisse Ordnung gebracht werden soll.

Angesichts der Tatsache, dass man weitherum in diesem Lande den Föderalismus als Sternmarsch auf die Bundeskasse begreift, erscheint es uns notwendig, dafür zu sorgen, dass Bundesleistungen nicht ohne hinreichenden Grund gewährt werden, dass auf grösstmögliche Wirtschaftlichkeit und Einfachheit von Subventionsverfahren geachtet und dass eine sinnvolle Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen angestrebt wird. Positiv werten wir auch die andere Zielsetzung der Vorlage, nämlich die bessere Berücksichtigung der finanzpolitischen Erfordernisse, die grössere Flexibilität und die Aufwertung des Budgetrechtes des Parlamentes. Deshalb wird unsere Fraktion konsequent mit der Kommissionsmehrheit für die vorgeschlagenen Kann-Formulierungen stimmen. Ein Teil der Fraktion macht dabei allerdings zwei in der konkreten Situation begründete Ausnahmen: beim Bundesgesetz über die Invalidenversicherung sowie beim Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz. Hier hält man fest zugesicherte Bundesleistungen für unerlässlich.

M. Leuba: Le groupe libéral a longuement étudié la loi sur les subventions. Il en approuve les objectifs, notamment celui de systématiser le droit applicable aux subventions fédérales.

Il est évident qu'au fil des années, la Confédération est devenue une grande redistributrice de subventions, et cela n'a pas manqué de provoquer un certain nombre d'effets pervers qui sont d'ailleurs parfaitement prévisibles et qui ont souvent été dénoncés par les libéraux.

Devant le foisonnement des subventions, le monde politique et le citoyen perdent de vue les orientations essentielles de l'action de l'Etat. Il n'est plus possible d'appliquer systématiquement des règles semblables aux cas semblables. Enfin, chacun qui voit autrui percevoir une subvention cherche les voies et moyens d'en obtenir une lui aussi. Combien de fois n'avons-nous pas entendu, dans nos communes ou nos cantons, l'affirmation qu'il faut se hâter d'entreprendre telle ou telle tâche, parce que l'on peut obtenir une subvention de la Confédération. Ou, ce qui est encore plus vicieux, que cela ne coûtera que tant parce que l'on peut attendre une subvention de la Confédération!

Le groupe libéral soutient sans réserve les quatre principes, que dis-je, les quatre piliers sur lesquels est fondée la loi sur les subventions. Ces piliers sont beaux comme les colonnes d'un temple grec, si beaux même que je n'hésite pas à les rappeler ici: ne pas allouer d'aides financières ou d'indemnités sans de solides raisons; veiller à assurer «l'économicité» – je ne suis pas très sûr du néologisme mais il est dans le message – l'uniformité et la simplicité des procédures de subventionnement et de l'exécution des tâches; tenir compte des impératifs de politique financière de ne maintenir des dépenses obligatoires qu'autant que cela est indispensable pour atteindre le but de la subvention; assurer une judicieuse répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons. Avouez que cela est admirable et qu'on ne voit pas qui, dans cette salle, ne pourrait pas souscrire à des principes aussi remarquables!

Il y a juste un petit détail, un tout petit problème. Y a-t-il au Conseil fédéral, Monsieur le Conseiller fédéral, ou dans ce Parlement la volonté politique d'appliquer ces principes? J'ose espérer que le fait que l'entrée en matière ne soit apparemment pas combattue soit le signe d'une volonté commune de notre conseil de mettre de l'ordre dans le régime des subventions.

S'il y a des tâches qui méritent d'être soutenues, s'il y en a, accomplies notamment par les cantons et les communes, qui méritent ce que la loi appelle des indemnités, nous entendons combattre une plaie de l'Etat moderne, les rentes de situation. Ce sont ces subventions, ces aides, ces indemnités, qui ont été accordées une fois parce qu'elles étaient parfaitement justifiées au moment où elles ont été décidées, mais dont on oublie régulièrement de se demander si elles le sont toujours!

A cet égard, l'amendement proposé par la commission, à l'article 5, et qui oblige le Conseil fédéral à réexaminer, au moins tous les six ans, si les actes normatifs sont toujours conformes aux quatre principes, est une disposition heureuse qui mérite notre soutien.

De même, la formule potestative, la «Kann-Vorschrift», introduite dans un certain nombre de lois fédérales que nous voterons en appendice, est raisonnable. Elle donne au Conseil fédéral la possibilité, précisément, de réexaminer les aides et les indemnités qu'il verse en vertu de ces lois. Mais, surtout, elle donne à notre Parlement, lors de l'examen du budget, le pouvoir de se prononcer réellement sur les options du Conseil fédéral, soit en augmentant ou en rétablissant les subventions, soit en les diminuant ou en les supprimant.

On nous permettra de nous étonner ici que les minorités opposantes de la commission soient formées de députés qui, à leurs yeux en tout cas, ne se considèrent pas comme des adversaires des droits du Parlement, ni comme des conservateurs qui souhaiteraient figer les situations acquises. Si le conservatisme tend à s'opposer par principe aux changements, de manière à figer les situations, alors la minorité est profondément conservatrice.

Enfin, Monsieur le Conseiller fédéral, nous aimerions encore attirer votre attention sur le principe énoncé à l'article premier, lettre e, de la loi, soit l'encouragement d'une juste

répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Dans un Etat fédéral, il est certain que l'exercice de la puissance publique est plus compliqué que dans un Etat unitaire. Il y a nécessairement une certaine imbrication dans l'exécution des tâches entre la Confédération et les cantons. Pour éviter une perte incommensurable d'énergie et pour ne pas décourager le citoyen, il faut constamment essayer de répartir et de désenchevêtrer les tâches.

Mais il ne suffit pas de le faire sur le plan financier uniquement. Il faut que, lorsque la Confédération renonce à subventionner ou diminue ses aides et indemnités, elle restitue le pouvoir de décision aux cantons. Trop souvent, nous constatons qu'on supprime le soutien financier, sans supprimer les normes et les contrôles. Nous souhaitons que le Conseil fédéral veuille aussi à une claire répartition entre la responsabilité financière et la responsabilité politique. Le groupe libéral votera l'entrée en matière et soutiendra la majorité de la commission.

Fischer-Häggligen: Die SVP-Fraktion stellt sich einhellig hinter diese Vorlage. Mit dieser Vorlage wird ein Anliegen unserer Fraktion, das wir in einer Motion im Jahre 1979 formuliert haben, aufgenommen. Es dürfte unbestritten sein, dass etwas mehr Ordnung in unser Subventionswesen gebracht werden muss. Wir kennen eine Vielzahl von Subventionsarten, es dürften über 250 sein. Diese sind zudem ganz verschiedenartig ausgestaltet und in einer Vielzahl von Bundeserlassen verankert. Dabei ist die Regelungsdichte sehr unterschiedlich. Dieses uneinheitliche und lückenhafte Recht erschwert den Vollzug und beeinträchtigt die Rechtssicherheit. Dass unser Subventionswesen einer Reform bedarf, ist schon seit Jahren anerkannt; es wurden auch schon verschiedene Anläufe unternommen, um das Wirrwarr zu entflechten – ich denke zum Beispiel an die Vorschläge von Professor Paul Stocker vor mehr als 20 Jahren. Bis jetzt scheiterten all die verschiedenen Vorstösse, vorwiegend am mangelnden politischen Willen. Unsere Fraktion hofft, dass diesmal das Unterfangen gelingt und all den schönen Worten über den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Mittel in Budget- und Rechnungsdebatten auch Inhalt gegeben wird. Die vom Bundesrat in der Botschaft umschriebenen Ziele des neuen Gesetzes unterstützt unsere Fraktion voll und ganz. Es soll vor allem eine bessere wirtschaftliche Wirksamkeit erreicht werden. Wer etwas kritisch die einzelnen Subventionen durchleuchtet, kommt unschwer zum Schluss, dass verschiedene Beiträge – ich denke vor allem an die vielen Bagatellsubventionen – nicht mehr jene Ziele erfüllen, die man ihnen einmal zugeordnet hat. Besonders bei unbefristeten Subventionen entsteht leicht eine Gewöhnung und eine Besitzstandverteidigung. Eine Überprüfung wird kaum mehr vorgenommen. Die Ausrichtung geschieht fast automatisch und die Abwicklung rein administrativ. Darum begrüßen wir den von der Kommission wiederaufgenommenen Grundsatz, dass die Beiträge mindestens alle sechs Jahre überprüft werden müssen.

Mit dem neuen Gesetz soll auch das Kostenbewusstsein der Beitragsempfänger verstärkt werden. Mit den im Gesetz festgelegten Mechanismen können kostengünstige Lösungen bei den Beitragsempfängern besser gefördert werden. Mit der Aufnahme von einheitlichen Kriterien für die Ausrichtung von Finanzhilfen und Abgeltungen kann vor allem bei Einführung von neuen Subventionen einfacher und leichter überprüft werden, ob die neuen Finanzhilfen und Abgeltungen sinnvoll und nötig sind.

Da wir wissen, wie langelig eine Subvention sein kann, ist es sehr wichtig, dass man sie bei ihrer Einführung nach einheitlichen Kriterien auf Herz und Nieren prüft. Die einheitlichen Vorschriften bringen aber auch mehr Uebersicht und eine einfachere Handhabung. Daraus erwarten wir einen zusätzlichen Spareffekt. Es ist richtig, dass das Subventionsgesetz kein Spargesetz sein soll. Aber dessen Anwendung wird einsparende Nebenwirkungen haben. Dieser Nebeneffekt ist notwendig, denken wir nur an die mittel- und langfristigen Bundeshaushaltsperspektiven.

Bei der Beratung des Anhanges zum Subventionsgesetz, wo in den einzelnen Erlassen die im Subventionsgesetz festgelegten Grundsätze und die gewünschte Flexibilität im Finanzgebaren ihren Niederschlag finden, wurde in der Kommission von verschiedenen Mitgliedern die Befürchtung ausgesprochen, die Lockerung des Rechtsanspruches auf bestimmte Subventionen könnte zu einer Benachteiligung von schwachen Regionen, Organisationen und Personen führen, besonders dann, wenn sie nicht über eine starke Lobby im Parlament verfügten.

Wir teilen diese Befürchtungen aufgrund der gesammelten Erfahrungen nicht. Wir sind überzeugt, dass sowohl Bundesrat, Verwaltung und Parlament auch in Zukunft in der Lage sein werden, berechtigten Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Es werden sich immer wieder Parlamentarier finden, die solche Anliegen aufnehmen und die ein offenes Ohr finden. Jedenfalls war es in der Vergangenheit bedeutend leichter, Mehrheiten in diesem Parlament zu finden, die über die Anträge des Bundesrates hinausgingen als solche, die sich für Kürzungen stark machen.

Wir erachten auf der anderen Seite, dass den Finanzhilfen und Abgeltungen als Mittel des Ausgleichs in unserem Land eine grosse und segensreiche Funktion zukommt.

Unsere Fraktion legt grossen Wert darauf, dass die Budgethoheit des Parlamentes gestärkt wird. Dem Parlament muss wieder mehr Flexibilität in der Finanzpolitik zurückgegeben werden. Bei den immer grösser werdenden Ansprüchen an die öffentliche Hand ist es unumgänglich, dass das Parlament verstärkt Prioritäten setzen kann. Das Parlament muss die Möglichkeit haben, das Ausgabenvolumen über die Kreditsprechung zu beeinflussen. Je mehr Gesetze jedoch Rechtsansprüche auf bestimmte Subventionen einräumen, die jederzeit geltend gemacht werden können, um so schwieriger wird es, die Prioritäten nach den tatsächlichen Bedürfnissen zu setzen. Gerade neue Bedürfnisse haben es bei einem allzu starren System schwer, die ihnen zustehende Beachtung zu finden. Es ist deshalb zu gewährleisten, dass Subventionen jederzeit überprüft werden können. Wir sind überzeugt, dass Bundesrat und Parlament von den im Gesetz verankerten vergrösserten Budgetierungsmöglichkeiten verantwortungsbewusst Gebrauch machen werden. Wir lehnen deshalb alle Minderheitsanträge ab. Wir halten es auch für wenig sinnvoll, die einzelnen Aufgaben gegenseitig auszuspielen. Es sind vielmehr für alle Bereiche die gleichen Kriterien festzuhalten. Nur so hat das ganze Gesetz überhaupt einen Sinn.

Es wurde im Vorfeld der Beratung dieses Gesetzes die Befürchtung ausgesprochen, es könnte leicht zu einem blossen Papiertiger werden. Damit das nicht geschieht und damit das Gesetz die erhoffte Wirkung erreicht, braucht es den politischen Willen – sowohl von Verwaltung als auch Parlament –, künftig bei der Handhabung des Subventionswesens die sich selber gegebenen Grundsätze konsequent anzuwenden.

Das wird nicht immer leicht sein, gilt es doch im konkreten Fall, vielfach über den eigenen Schatten zu springen. Wenn es uns jedoch nicht gelingt, das Subventionswesen in den Griff zu bekommen und mehr Disziplin im Ausgabenbereich zu üben, wird es uns längerfristig nicht möglich sein, den Bundeshaushalt im Gleichgewicht zu halten. Die gegenwärtig volle Bundeskasse darf uns nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Spielraum wegen der vielen gebundenen Ausgaben immer kleiner wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Jung: Mit dem Entwurf zu einem Subventionsgesetz liegt ein Projekt vor, das in den Rahmen der Bemühungen um eine dauerhafte Sanierung der Bundesfinanzen zu stellen ist. Das Anliegen ist nicht neu, insbesondere wenn man bedenkt, dass auf Bundesebene mehr als 100 Gesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, und eine noch weit grössere Zahl von Verordnungen, Bestimmungen über Subventionen enthalten. Das ganze punktuelle und individu-

elle System ist aber klar begründbar und hat sich – so meine ich – gar nicht so schlecht bewährt.

Trotzdem schadet es nichts, ja es ist nötig, einmal eine Durchforstung anzugehen und wieder klare Schwerpunkte zu setzen. Das wollte schon unser ehemaliger Kollege im Ständerat, Franz Muheim, als er vor zwölf Jahren im Ständerat eine entsprechende Motion einreichte. Er verlangte damals, dass bei der Subventionspolitik dem Wirtschaftlichkeitsgebot erste Priorität beizumessen sei.

Die CVP-Fraktion unterstützt den Bundesrat in seinen Bemühungen zur Effizienz und zur wirtschaftlichen Ausgestaltung des Subventionswesens.

Nach den linearen Kürzungen im Subventionswesen um 10 Prozent Mitte der achtziger Jahre und vielen Diskussionen um Ausmass und Praxis der Bundesbeiträge ist die CVP der Meinung, dass mit diesem Gesetz ein Versuch gewagt wird, Ordnung in einen Teil der Bundesfinanzen zu bringen. Wir anerkennen diese Bemühungen und erachten sie als notwendig. Wir sind aber der Meinung, dass noch andere finanzpolitische Hürden von ganz anderer Tragweite und Wichtigkeit zu überspringen sind, allen voran die Schaffung einer neuen, dauerhaften und soliden Finanzordnung; auch die Frage der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – verbunden mit einem wirksamen Finanzausgleich – steht auf unserer Prioritätsliste viel weiter oben. Wenn aber das Subventionsgesetz mithilft, solche Probleme besser zu bewältigen, kann uns das nur recht sein.

Mit dem Subventionsgesetz soll etwas mehr Ordnung und Klarheit geschaffen werden. Nicht nur die Instanzen, sondern insbesondere der Subventionsempfänger hat sehr oft mit der Mannigfaltigkeit der Begriffe Mühe. Für gleiche und ähnliche Sachverhalte kann man eine Unmenge von Begriffen verwenden, zum Beispiel: Beiträge, Subventionen, Investitionshilfe, Finanzhilfe, Unterstützung, Beihilfe, Abgeltung, Entschädigung, Prämie, Subsidien, Kostenbeiträge, Betriebshilfe, Finanzierungshilfe, etc. Dem Subventionsempfänger sagt das alles sehr wenig; wichtig ist ihm, dass er Geld bekommt. Damit sind wir voll einverstanden. Wir sind auch überzeugt, dass durch eine saubere Ordnung und durch mehr Vereinheitlichung viel administrativer Aufwand und Leerlauf eingespart werden kann. Somit soll das Ziel sein: weniger Drum und dran, dafür um so mehr Effizienz, aufgebaut auf einheitlichen rechtlichen Grundsätzen.

Somit hat die CVP einstimmig beschlossen, einzutreten und zum Subventionsgesetz ja zu sagen. Die Meinungen sind uneins bei der Frage der Aenderungen von 37 Bundeserlassen. Die Grundsatzfrage ist doch: Ist die Zielsetzung dieses Unterfangens eine Sparübung, oder hat die Revision nur einen rein ordnungspolitischen Hintergrund?

Dabei möchte ich aber nicht meinen, dass ausgediente, wirkungslose und unsinnige Subventionen nicht abgeschafft werden sollen, im Gegenteil. Eine solche Durchforstung und der Hinzug zum Wesentlichen sind notwendig und nützlich. Es besteht aber ganz klar die Gefahr, dass da und dort auch Subventionen Haare lassen müssen, die wohl nicht spektakulär, aber für den Empfänger sehr notwendig sind. Kommt noch hinzu, dass diese Empfänger keine Lobbies haben und sich nicht lauthals bemerkbar machen können. Es sind auch Subventionen, die nach langer, sehr langer Schwangerschaft endlich geboren wurden. Es wäre falsch, wenn man auf dem Weg durch die Hintertüre solche sinnvolle Hilfen beerdigen würde. Dabei könnte man sich fragen, was wichtiger und wertvoller ist: einerseits die geldwerte Leistung, das heisst die Subvention, oder der Subventionsempfänger, das heisst der Mensch.

Ich möchte klar festhalten und bin auch überzeugt davon, dass alle Subventionsempfänger glücklich und froh wären, wenn sie keine solchen Leistungen ansprechen müssten. Ihr Beruf, ihr persönliches Schicksal, vielleicht ihr Wohnort, ihr ganzes soziales Umfeld sind meistens Ursache ihrer Bedürftigkeit. Sehr oft sind auch ein härterer Lebensstandard, Abgeschiedenheit und Kargheit mitverantwortlich. Andererseits meine ich auch ganz klar, dass es nicht richtig ist, wenn nur auf den «heiligen Subventionismus» vertraut wird. Zuerst sollen die eigene Leistungskraft, das eigene Engage-

ment, der Einsatz der eigenen Kraft mobilisiert werden. Aber eben: es bleibt oft ein Rest, der mit Subventionen gedeckt werden muss.

Die CVP würde es folglich als nicht richtig empfinden, wenn mit der Aenderung der betreffenden Erlasse diese schwächsten der Empfänger noch mehr geschwächt würden. Daher wird die CVP-Mehrheit bei einigen Aenderungen von Bundeserlassen der Minderheit zustimmen. Das Subventionsgesetz andererseits findet sie gut. Sie stimmt diesem Gesetz einstimmig zu. Aber ich möchte die Bemerkung machen: nicht mit grosser Begeisterung!

Reich: Angesichts des stark fortgeschrittenen «fortlaufenden Publikumserfolgs» möchte ich mich auf wenige Bemerkungen beschränken.

1. Die Fraktion der FDP ist für Eintreten.

2. Die FDP-Fraktion ist der Meinung, dass die 37 Erlasse im Anhang *in globo* flexibilisiert werden sollten.

Die Begeisterung über dieses Gesetz hängt davon ab, wie man es funktionell einstuft. Das Gesetz kann nicht ein Mittel sein, um den viel zitierten, auch viel karikierten Subventionenschwungel zu durchforsten und sozusagen eine französische, gradlinige Parkanlage daraus zu machen. Dazu ist dieses Gesetz nicht da. Das wäre politisch praktisch auch nicht möglich. Der Bundesrat hegte ja gerade deswegen während langer Jahre grosse Skepsis, dieses Gesetz zu realisieren.

Wenn man aber das Gesetz als das nimmt, was es wirklich ist, sein will und auch sein kann, nämlich als eine saubere, begriffliche Bestimmung, wenn es somit Begrädnigung des ganzen Subventionswesens, klare Begriffe, einheitliche Kriterien und damit auch gerechtere Anwendungen in der Subventionspolitik bringt, ist das ein ganz gutes Gesetz.

Die berühmte Flexibilisierung steht im Zeichen einer stärkeren Berücksichtigung der finanzpolitischen Perspektiven. Das ist der Ansatz, der auch immer wieder zu öffentlicher Kritik Anlass gibt. Es ist der Ansatz, den wir alle in politischen Feierstunden auch zum Anlass nehmen, um Selbstkritik zu üben. Wenn es aber um Einzelheiten geht, sind wir meist alle sehr viel weniger grundsätzlich.

Es ist offensichtlich ein Missverständnis aufgekommen, das Missverständnis nämlich, dass mit den Kann-Formeln bzw. bei der Abgeltung mit der Formel «im Rahmen der bewilligten Kredite» eine kalte Aushöhlung von Rechtsansprüchen auf Subventionen verbunden sei. Ich hoffe, dass es gelingen wird, dieses Missverständnis in der Detailberatung noch auszuräumen. Denn um Aushöhlung kann und darf es nicht gehen. Wenn man diesen Ansatz richtig begreift – wir werden das im Detail später ausführen –, kann man getrost und vertrauensvoll auch auf die Vorschläge im Anhang eingehen.

Frau Uchtenhagen: So vertrauensvoll wie Herr Reich sind wir nicht; wir sind zum Teil gebrannte Kinder. Natürlich kann man mit dem Gesetz keinen Schaden anrichten, wenn man ihn nicht haben will. Ich bin auch überzeugt, dass der jetzige Finanzminister bei sensiblen Fragen nicht in dem Sinn interveniert, dass er Subventionen kürzt.

Herr Stich, wir haben beide die verschiedenen Sparübungen erlebt. Damals waren Sie auf der anderen Seite. Da ging es auch um Kürzungen, und da haben wir – das war das Wahnsinnige – am Morgen in der einen Kommission gekürzt und später in einer anderen Kommission – ich war auch in dieser Kommission, wo es um Arbeitsbeschaffungsmassnahmen ging – die genau gleichen Posten wieder hineingetan. Wir sind da zum Teil schon sehr schizopren.

Gegen das Ziel, dass man hier Ordnung hineinbringt und das Subventionsgesetz einheitlicher gestaltet, Grundsätze festlegt, Lücken schliesst, kann kein Mensch etwas einwenden. Wir sollten auch die Subventionsgesetze anschauen, die Probleme politisch ausdiskutieren und unter Umständen unnötige Sachen kürzen oder streichen.

Mir passt aber die Art des Vorgehens nicht. Man macht einen riesigen Papiertiger – so hat jemand gesagt. Aber der Papiertiger hat Zähne, und er wird jeden von Ihnen irgend

einmal beißen. Herr Fischer: Wenn er die Bauern beißt, wird die SVP nicht mehr genau gleich reagieren. Der Bundesrat macht hier eine Axt bereit, die er im Augenblick noch nicht braucht. Wir wissen aber nicht, wie sie eines Tages gebraucht wird. Die Flexibilisierung steht in Zukunft vor allem dem Bundesrat zu. Wir haben zwar das Budgetrecht, aber ich habe noch fast nie erlebt, dass man einen Budgetposten nachträglich ändern kann.

Ich bin erstaunt, dass die Kantone das ohne weiteres schlucken. Gut, die Kommission hat die Artikel 6 und 8 verbessert. Da haben Konservative wie Herr Stucky und wir am gleichen Strick gezogen.

Ich war von Anfang an sehr skeptisch gegen diese Sache. Wenn es zum Beispiel heisst, man könne «aus sachlichen und finanzpolitischen Gründen» Massnahmen treffen, so möchte ich wissen, was in diesem Bereich sachlich ist und wer das bestimmt. Es geht um hochpolitische Entscheidungen. Man soll nicht so tun, als ob es um eine formaljuristische, zu vernachlässigende Sache gehe. Es sind politische Entscheidungen, was wir subventionieren wollen und was nicht, und wie die Lastenverteilung zwischen Kantonen und Bund vorgenommen wird. Das sind ganz wichtige Dinge. Mit schönen Sätzen haben wir nicht gelebt.

Wir haben die Subventionskürzungen bei den Schulen für Sozialarbeit erlebt. Da wurde uns auch sehr schön gesagt: Die Kantone haben sich verpflichtet, einzuspringen. Die Bundessubventionen werden gekürzt, und es passiert nichts; die Kantone zahlen. Die Kantone haben mitnichten gezahlt, trotz der schönen Sprüche. Diese haben z. B. gesagt: Wir zahlen nicht für die ausserkantonalen Absolventen, diese sollen gefälligst selber zahlen. Das gab prohibitive Schulgelderhöhung, Finanzengpässe, Schwierigkeiten noch und noch. Dann hat Herr Fischer-Sursee diese Motion lanciert, und sie ist in beiden Räten angenommen worden. Man kann also auch auf diesen Umwegen wieder Fehler korrigieren. Aber ich bin dafür, dass man die Fehler nicht macht, indem man die Probleme vorher politisch ausdiskutiert. Ich glaube, dass dies hier nicht deutlich genug geschieht.

In unserem politischen System – mit seinem Föderalismus, der Ungleichheit der Regionen, mit dem stark auf Miliztätigkeit ausgerichteten Arbeiten auf Gemeindeebene, im sozialen Bereich, im kulturellen Bereich – spielen die Subventionen eine wichtige Rolle. Wenn es Leute gibt, die sagen, Bagatellsbventionen könne man kürzen, so ist festzuhalten, dass die Höhe der Subvention kein Kriterium ist. 5000 Franken können für eine kulturelle Organisation, für eine Selbsthilfeorganisation darüber entscheiden, ob sie weiterleben kann oder nicht. Diese Organisationen beruhen oft auf dem Milizsystem und spielen eine ausserordentlich wichtige Rolle. Wenn dann noch im Anhang 37 Gesetze in einem «Aufwasch» geändert werden, so ist Misstrauen geboten.

Wir sind überall für die Minderheitsanträge. Es werden dabei wirklich nur die sensiblen Punkte herausgenommen: Wohnsanierungen im Berggebiet, Wohnbauförderung, Eigentumsförderung und insbesondere – das möchte ich ganz deutlich sagen – das Invalidengesetz.

Lesen Sie einmal Artikel 74! Da geht es um Beratung und Betreuung Invaliden durch Selbsthilfeorganisationen. Soll dann alles der Staat machen? Hier geht es darum, dass Private diese Arbeit übernehmen. Es geht um die Beratung der Angehörigen von Invaliden, um Kurse für Invalide, Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Behandlung von Invaliden usw. Das sind wichtigere Aufgaben und grössere Beträge, als Sie glauben.

Wenn hier nun die Kann-Formel hineingetan wird, heisst das, dass der Bundesrat, die Verwaltung, hier bereits Aenderungen vornehmen kann. Wir könnten im Prinzip am Schluss schon noch etwas korrigieren; aber wir können es praktisch nicht; das garantiere ich Ihnen.

Ich bin sicher, Herr Stich, dass Sie das nicht vorschlagen. Aber es ist sehr wohl denkbar, dass bei einem Konjunktur-einbruch Engpässe auftreten und Sparübungen veranstaltet

werden, obwohl dies in dieser wirtschaftlichen Situation eher unsinnig ist. Sie verschärfen ja nur die Krise.

Ich bitte Sie, die Minderheitsanträge sehr genau zu prüfen und auch in Zukunft aufzupassen. Das ist nur die erste Ladung, die Ihnen vorgelegt wird. Gestützt auf dieses wunderbare Gesetz kann man uns jederzeit eine neue Ration vorlegen, und wir werden sie wieder brav schlucken und erst später merken, dass sie vielleicht noch kleine Haken hat. Die sozialdemokratische Fraktion wird das Gesetz ablehnen, wenn alle Minderheitsanträge abgelehnt werden, insbesondere dann, wenn auch bei den Invaliden zum vornherein die Möglichkeit geschaffen wird, zu kürzen.

Noch einmal: Wir sind dafür, dass man sparsam mit Geld umgeht. Wir haben nichts dagegen, dass man in Einzelfällen ausdiskutiert: Wo braucht es Subventionen, wo braucht es keine? Aber diese generellen Lösungen mögen wir nicht. Wir bitten Sie sehr, die Minderheitsanträge zu unterstützen, insbesondere bei den Wohnsanierungen im Berggebiet, bei der Wohneigentumsförderung; ganz wichtig ist uns der Antrag bei der Invalidenversicherung.

Wir behalten uns vor, dieses Gesetz abzulehnen.

Bundesrat **Stich**: Ich kann mich sehr kurz fassen. Ich möchte den beiden Herren Kommissionsreferenten für die Darstellung des Geschäftes danken. Sie haben das sehr gut gemacht. Ich habe nicht sehr viel beizufügen.

Folgendes möchte ich aber bestätigen: das Subventionsgesetz soll nicht dazu dienen, jetzt irgendwo irgend etwas abzustreichen. Das ist nicht der Zweck der Uebung, sondern der Zweck ist, in den unzähligen Subventionserlassen, die es heute gibt, etwas mehr Klarheit zu schaffen und eine gewisse Vereinheitlichung durchzuführen.

Wir sind uns auch sehr wohl bewusst, dass letztlich ein Subventionsgesetz noch lange nicht die Bedeutung hat, es solle in Zukunft nicht weitere und nicht mehr Subventionen geben. Wir sind uns auch bewusst, dass Subventionen natürlich sehr begehrt sind und bejaht werden, jedenfalls von denen, die sie erhalten. So einfach ist das; aber es ist auch ausserordentlich schwierig, irgend etwas abzubauen. Die Befürchtungen, vor allem von Frau Uchtenhagen, aber auch von andern, sind doch etwas übertrieben. Gerade das Beispiel mit den Schulen für Soziale Arbeit zeigt eigentlich, dass man zwar in einem Aufgabenteilungspaket Bund/Kanton versucht, zweckmässige Lösungen zu finden. Am Schluss landet die Aufgabe aber doch wieder beim Bund. Sie sehen also: Selbst wenn es einmal gelingt, eine Aufgabe nicht aufzuheben, sondern nur in die Kantone zurückzulegen, geht es nicht sehr lange, bis sie wieder beim Bund ist. Deshalb habe ich zwischenhinein gesagt, Sie sollten nicht so bescheiden sein und die Befürchtung hegen, Sie könnten nichts erreichen. In dieser Hinsicht ist doch einiges gegangen.

Umgekehrt muss man auch sagen: Gleichgültig, ob wir die Kann-Formulierung oder eine Muss-Formulierung haben, entscheidend ist letztlich immer der politische Wille. Wenn das Parlament, das Volk irgend etwas will, dann wird es eben beschlossen, unbekümmert darum, wie bestehende Bestimmungen heissen.

Wenn man etwas nicht mehr will, wenn man wirklich irgendwo kürzen will, kann man eine Muss-Vorschrift in einem Gesetz durch die Aenderung des Gesetzes trotz allem wieder aufheben. Einen definitiven Schutz gibt es mit oder ohne Subventionsgesetz nicht. Wir wollen ganz einfach etwas Transparenz hineinbringen, aber wir möchten natürlich im Grunde genommen auch den Handlungsspielraum nicht zuletzt des Parlamentes etwas erhöhen, damit Sie etwas mehr Flexibilität haben, sich mit der Budgethoheit anzupassen an das, was Sie dann tatsächlich als zwingend erachten. Dafür sind auf der einen Seite natürlich Kann-Formulierungen sehr geeignet; auf der anderen Seite ist es ebenfalls vorteilhaft, wenn man von Zeit zu Zeit periodisch die Subventionen wieder einmal überprüfen, zur Diskussion stellen muss, selbst wenn es beim alten bleibt. Man hat dann immerhin die Gewissheit, dass man das Geld, trotz allem,

vernünftig ausgibt und es nicht nur ausgibt, weil es alte Subventionsgesetze gibt.

Ich bin Ihnen also dankbar, wenn Sie auf die Vorlage eintreten, ihr auch zustimmen, und noch einmal: Ich möchte die Befürchtungen etwas zerstreuen, die Sie in bezug auf diesen Artikel wegen der Dachverbände der Invalidenhilfe gehabt haben. Es ist wirklich nicht daran gedacht, dass wir dort irgend etwas kürzen wollen. Wir wissen diese Arbeit sehr wohl zu schätzen, aber was ein Dachverband ist, sollte immerhin noch der Bundesrat definieren können; ob er dann etwas geben will, soll er auch bestimmen können. Aber Sie können versichert sein, in diesen Bereichen denken wir nicht daran, irgend etwas wegzunehmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.50 Uhr
La séance est levée à 19 h 50*

Subventionsgesetz

Loi sur les subventions

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.069
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1989 - 16:00
Date	
Data	
Seite	338-345
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 198

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.