

hung der Zahl der ordentlichen Bundesrichter notwendig ist. Entscheiden wir heute, wird diese OG-Revision zum vorneherein in einem wichtigen Punkt präjudiziert. Wir können also erst zusammen mit der Revision des OG auch über die Zahl der ordentlichen Bundesrichter befinden.

Zum Votum des Herrn Aregger möchte ich bemerken: Es ist zu Recht gesagt worden, dass es als Ersatzrichter qualifizierte Leute braucht. Es ist tatsächlich so: Wenn wir qualifizierte Leute haben wollen, müssen wir sie auch entsprechend honorieren. Im übrigen besteht in dieser Honorierung auch für den einzelnen Ersatzrichter ein gewisser Anreiz, mehr Fälle zu übernehmen. Das ist natürlich auch einer der «Zwecke der Übung». Der Bundesrat ist nicht der Meinung, dass mit diesen Ansätzen übertrieben werde.

In diesem Sinne stelle ich Antrag, auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten. Den Änderungen, welche die vorbereitende Kommission beschlossen hat, stimmt der Bundesrat zu.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten) 104 Stimmen
Für den Antrag Weber-Arbon (Nichteintreten) 44 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1 et 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

... Ersatzrichter nicht anzurechnen. (Rest des Artikels streichen)

Art. 2

Proposition de la commission

... le nombre maximum de suppléants. (Biffer le reste de l'article)

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

... gilt bis zum 31. Dezember 1988.

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

... a effet jusqu'au 31 décembre 1988.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 105 Stimmen
Dagegen 35 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

81.065

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe vom 28. September 1981 (BBI III, 737)

Message, projets de loi et d'arrêté du 28 septembre 1981 (FF III, 705)

Beschlüsse des Ständerates vom 2. und 6. Dezember 1982 und vom 31. Januar 1983

Décisions du Conseil des Etats des 2 et 6 décembre 1982 et du 31 janvier 1983

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Antrag Braunschweig/Carobbio

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, eine Vorlage zu unterbreiten, die Massnahmen zur materiellen Steuerharmonisierung und die Schaffung von Rahmengesetzen vorsieht, vor allem in den sozialen Bereichen (im weitesten Sinne des Wortes), um Mindestleistungen auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft aufrechtzuerhalten und zu verbessern.

Proposition Braunschweig/Carobbio

Renvoi du projet au Conseil fédéral en l'invitant à présenter un nouveau projet qui prévoit des mesures au titre de l'harmonisation fiscale matérielle ainsi que la création de lois-cadres, notamment en matière sociale (au sens le plus large du terme), de manière à sauvegarder ou à améliorer les prestations minimales sur tout le territoire de la Confédération.

Allgemeine Eintretensdebatte

Débat général d'entrée en matière

M. Kohler Raoul, rapporteur: Le problème de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est en discussion depuis plus de dix ans. La motion de notre ancien collègue, Julius Binder, approuvée par notre conseil le 3 octobre 1972 et par le Conseil des Etats le 20 mars 1973, qui chargeait le Conseil fédéral notamment d'élaborer des propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches publiques entre la Confédération, les cantons et les communes, puis d'indiquer comment les ressources financières seraient réparties et de proposer aux Chambres fédérales les mesures constitutionnelles et législatives indispensables, cette motion donc, a déclenché une série d'opérations de grande envergure sous la forme d'enquêtes, d'études, d'inventaires, de propositions, de constatations et finalement de contacts au plus haut niveau. Il faut remercier ici le Conseil fédéral, et plus particulièrement MM. Furgler et Friedrich, conseillers fédéraux, ainsi que tous les collaborateurs qui les ont aidés dans cette tâche, mais aussi tous les gouvernements cantonaux et leurs représentants au sein du groupe de contact des cantons, d'avoir abordé, examiné en profondeur et mené à chef une première phase d'une grande opération à la fois difficile et délicate. La tâche est très loin d'être achevée, certes, mais elle nous permet aujourd'hui d'aborder le sujet de façon très concrète. Il serait bien trop long de revenir ici sur tous les travaux qui ont conduit aux propositions relatives aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Je me bornerai donc à relever un certain nombre de réflexions qui ont marqué cette longue démarche. Tout d'abord le constat. Un groupe de travail

chargé de faire un inventaire aussi complet que possible des attributions de la Confédération d'une part et de celles des cantons d'autre part, appréciait en 1974 les résultats de ces travaux de la manière suivante: «La répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons se caractérise par un enchevêtrement extraordinairement poussé des compétences fédérales et cantonales. Il n'existe guère d'autre Etat fédératif où les attributions de l'Etat central et celles des Etats fédérés soient autant entremêlées. Cela paraît avoir deux causes principales. La première est que, sur le terrain fédéral, on préfère procéder par petits pas et que les règles de compétences adoptées par la Confédération sont souvent rédigées de manière détaillée. La seconde est que les compétences fédérales ont été établies suivant des principes divers. Au cours des décennies, ces règles ont foisonné à un point tel qu'il n'existe plus guère de domaines où la Confédération n'ait plus accès. Les compétences cantonales sont devenues simultanément des compétences résiduelles qu'il est toujours plus difficile de définir et que les cantons peuvent de moins en moins exercer de leur propre autorité.»

Le remède à cette situation toujours plus confuse: faire de l'ordre, démêler, redistribuer. Mais une nouvelle répartition des tâches ne pourra pas être réalisée d'un seul coup, en faisant table rase de ce qui existe actuellement et qui est le fruit d'une longue histoire. Il faudra plutôt désenchevêtrer progressivement tâches et compétences dans des domaines particuliers, cette démarche revêtant davantage la forme d'un correctif que celle d'une modification fondamentale du système. Il sera préférable de commencer à démêler les tâches dans les domaines où les cantons ont eu de tout temps leur mot à dire et qui doivent leur être conservés. Les objectifs de la nouvelle répartition des tâches ont été définis de la façon suivante: redonner des domaines de compétences bien définis aux cantons, libérer les cantons de la part qui leur échoit dans l'accomplissement des tâches que la Confédération devra assumer intégralement, empêcher les doubles emplois et les dépenses administratives disproportionnées, accorder la priorité à la compétence politique plutôt qu'à l'enchevêtrement administratif, enfin, rétablir la transparence du système des subventions fédérales.

La nouvelle répartition des tâches donne donc la priorité au maintien et au renforcement de notre structure fédérative et à la revalorisation des cantons en tant que centres autonomes de décision. Cette vaste opération devra se faire en appliquant le processus du désenchevêtrement, en retenant le critère de la subsidiarité, c'est-à-dire le critère selon lequel les tâches publiques doivent incomber aux collectivités inférieures aussi longtemps qu'elles sont capables de les maîtriser elles-mêmes et en veillant à faire coïncider la compétence matérielle avec la compétence financière.

Il est bien évident que la nouvelle répartition des tâches implique inévitablement une nouvelle répartition des charges et il est non moins évident que les répercussions financières qui en résultent chargent plus fortement les cantons financièrement faibles que les cantons financièrement forts. Mais, il y a lieu de se réjouir de ce qu'une solution préconisée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances ait rencontré le consensus de toutes les parties; elle exprime bien la solidarité qui existe entre les cantons. Cet accord sur la compensation des effets financiers est un des piliers de l'ensemble des mesures que nous allons examiner en détail tout à l'heure. Il consiste en un relèvement du taux actuel de 7,5 pour cent à 13 pour cent de la quote-part des rentrées de l'impôt fédéral direct destinée à la péréquation financière; 10 pour cent seront répartis en fonction de la capacité financière et 3 pour cent seront réservés à la compensation des cas de rigueur. Les calculs détaillés ont confirmé que les charges entre les cantons ont ainsi pu être réparties uniformément et équitablement, compte tenu de leur force fiscale.

Une remarque encore concernant la procédure d'adaptation et la mise en vigueur des mesures qui nous sont proposées. Le premier train de mesures comprend 19 modifications

d'actes législatifs au moyen desquelles il s'agit de réviser six articles constitutionnels et quatorze lois. Dans les domaines suivants: école obligatoire, subsides de formation, santé publique, encouragement à la construction de logements, part des cantons au produit net des droits de timbre et aux recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées, le Conseil fédéral propose simultanément une modification de la constitution et une modification de la loi. Cette procédure législative accélérée, c'est-à-dire le traitement simultané de dispositions constitutionnelles et de dispositions législatives se justifie objectivement mais doit, après son adoption par l'Assemblée fédérale, être à nouveau séparée en raison des droits populaires. Aussi, le Conseil fédéral a-t-il l'intention de faire tout d'abord procéder aux votations obligatoires sur les modifications constitutionnelles. C'est seulement après l'adoption de l'article constitutionnel par le peuple et les cantons que la loi y relative sera publiée dans la *Feuille Fédérale*, le délai référendaire de trois mois commençant à courir à partir de cette date. Les dispositions finales préciseront que la loi devient caduque si la révision constitutionnelle y relative est rejetée.

Dans les domaines suivants: exécution des peines et des mesures, protection civile, gymnastique et sports, AVS-maisons de retraite, prestations complémentaires à l'AVS/AI, aide aux réfugiés et péréquation financière, le Conseil fédéral ne propose qu'une révision de loi. Les arrêtés y relatifs seront publiés dans la *Feuille Fédérale* dès que les deux conseils les auront approuvés dans les dispositions finales. C'est à ce moment-là que le délai référendaire commencera à courir.

Pour tous les arrêtés, ainsi que pour les modifications constitutionnelles et de lois, l'entrée en vigueur sera fixée par le Conseil fédéral. On pourra ainsi mettre en vigueur les mesures dans certains domaines bien qu'il faille attendre encore les votations populaires dans d'autres domaines touchés par le premier train de mesures. Le Conseil fédéral devra se charger de la coordination permettant d'exécuter les mesures. Cela signifie que les dispositions finales n'auront pas forcément besoin d'être adoptées simultanément par les conseils pour toutes les modifications d'actes législatifs.

Une mesure proposée par le Conseil fédéral dans le cadre du premier train de mesures a déjà été adoptée par nos deux conseils. Il s'agit de la loi fédérale sur les subventions en faveur de la culture et de la langue dans les cantons des Grisons et du Tessin. Le délai référendaire étant expiré sans avoir été utilisé, cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier de cette année.

Nous tenons à préciser que d'autres projets ont un rapport avec la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il y a lieu de mentionner, en particulier, la révision partielle de l'assurance-maladie qui a été examinée par la commission du Conseil national.

Votre commission a examiné au cours de six séances, dont quatre de deux jours, les problèmes que pouvaient poser la nouvelle répartition des tâches en général et chacune des mesures en particulier. Elle a prêté une très grande attention aux domaines qui avaient été l'objet d'une vive opposition que ce soit lors de la procédure de consultation ou lors des débats au Conseil des Etats. Il s'agit de l'exécution des peines et des mesures, des subsides de formation, de l'AVS-maisons de retraite et des prestations complémentaires ainsi que de l'encouragement à la construction de logements. Elle a tenu à entendre, chaque fois que cela était possible, des membres de gouvernements cantonaux. Elle a invité à de nombreuses auditions partisans, mais surtout adversaires des propositions du Conseil fédéral dans chacun de ces domaines particuliers, de sorte qu'avec la volumineuse documentation dont chaque membre a été gratifié, une information aussi complète que possible a pu être donnée et toutes les questions ont pu être posées chaque fois aux experts des deux parties. Deux directeurs cantonaux des finances, accompagnés du chef de l'Administration des finances du canton de Zurich, ont donné leur avis sur la péréquation financière et les parts cantonales. Les

débats de la commission se sont tous déroulés avec la participation de M. Friedrich, conseiller fédéral, ainsi que celle de tous les collaborateurs directement concernés de son département. Assistaient aussi aux débats un représentant du Département fédéral des finances, de même que les directeurs d'offices fédéraux qui étaient concernés par l'une ou l'autre des mesures.

M. Lanz, des services du Parlement, a parfaitement préparé le travail et organisé les séances de la commission. Il a été, pour le président, un collaborateur extrêmement précieux. J'en viens maintenant, et pour terminer, au débat d'entrée en matière au sein de la commission. Il y a lieu de relever que personne ne s'est opposé à ce que l'on entre en matière. Une seule proposition de renvoi a été déposée; elle visait à obtenir que le Conseil fédéral joigne à ses propositions concernant la nouvelle répartition des tâches des dispositions légales qui garantissent des prestations minimales dans le pays tout entier. En outre, des propositions touchant l'harmonisation fiscale sur le plan intercantonal étaient exigées. Cette proposition de renvoi a été rejetée par 15 voix contre une et de nombreuses abstentions.

Une autre proposition de renvoi, rejetée par 12 voix contre 8, exigeait du Conseil fédéral la présentation d'un rapport complémentaire sur les relations entre les projets visant une nouvelle répartition des tâches et la révision totale de la constitution, ainsi que les diverses conceptions globales, sur les possibilités de lois-cadres et sur les répercussions financières des deux premiers trains de mesures.

Le chef du département et ses collaborateurs ont, depuis, donné les renseignements demandés par écrit ou oralement.

Bien que l'entrée en matière n'ait pas été contestée au cours du débat général, les avis sur le projet différaient considérablement quant au fond. La majorité de la commission estimait, sans faire de réserve, qu'il fallait entrer en matière au sujet des propositions concernant les premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. On fit notamment remarquer que les responsabilités et les attributions de la Confédération et des cantons se sont fortement imbriquées au cours de ces dernières années, que la Confédération s'est vu attribuer un nombre sans cesse croissant de nouvelles tâches dont l'exécution a été confiée aux cantons, que des difficultés en ont résulté et qu'il a même été question d'une crise dans l'exécution des tâches. Le projet du Conseil fédéral permet, dans une certaine mesure, selon la majorité de la commission, de mieux répartir les attributions, d'alléger et de rationaliser le système ainsi que de clarifier la situation.

Le soin de régler les tâches de l'Etat et de les financer doit être délégué davantage aux cantons et aux communes, afin de faciliter le contact avec le citoyen. Il est particulièrement important, du point de vue politique, que les responsabilités et les charges financières coïncident davantage, à l'avenir. Il est fâcheux que les cantons fassent des contributions notables à l'AVS, par exemple, sans avoir la possibilité d'exercer une influence sur la législation y relative. A l'inverse, les tâches que les cantons peuvent mieux résoudre que la Confédération doivent être entièrement confiées aux cantons, c'est-à-dire que ces derniers devront en assumer le financement et la réglementation. Les différences dans l'exécution des tâches par les cantons découlent de la structure fédéraliste elle-même. Elles doivent être acceptées.

Certains membres de la commission ont émis des réserves de principe envers les conceptions du Conseil fédéral sur la répartition des tâches. Ils estiment qu'il faut mettre l'accent sur la coopération et la solidarité entre la Confédération et les cantons, et non sur ce qui les sépare. La plupart des difficultés qu'il convient de résoudre actuellement ne peuvent l'être que par un effort commun. Ils reprochent aussi au Conseil fédéral d'avoir accordé la priorité, dans son projet, au principe fédéraliste et à la désimbrication des tâches, et d'avoir fait passer au second plan le souci d'assurer un bon rendement des activités de l'Etat et son efficacité, ainsi que le sens des responsabilités envers les personnes les plus

faibles de notre société. Ils doutent que les cantons, et surtout les cantons économiquement faibles, veuillent prendre en charge les tâches que l'on entend désormais leur confier, par une nouvelle répartition des attributions, et ils doutent aussi qu'ils soient en mesure de le faire. Ils craignent que les différences ne s'accroissent entre les régions, que l'Etat social ne soit affaibli et que l'égalité des citoyens devant la loi ne soit plus assurée. Ils soulignent aussi le fait que les subventions de la Confédération ont jusqu'ici fortement déterminé les prestations des cantons. Afin de garantir un niveau minimal dans toute la Suisse, ils demandent que la Confédération fasse un usage accru des lois-cadres. Cette suggestion a cependant été rejetée par de nombreux membres de la commission. Ceux-ci ont fait remarquer que les lois-cadres n'ont généralement pas donné satisfaction et qu'elles sont incompatibles avec l'objectif principal d'une nouvelle répartition des tâches qui est de séparer clairement les responsabilités et les attributions des cantons d'une part et de la Confédération d'autre part. Aussi recommandent-ils de ne recourir que modérément aux lois-cadres.

Répondant à l'objection principale des opposants, la majorité constate que les cantons sont parfaitement en état de compenser les subventions de la Confédération que l'on entend supprimer. La nouvelle répartition des tâches n'apportera pas une modification profonde de celle des charges. Elle confiera simplement aux cantons la pleine responsabilité dans les domaines dans lesquels ils ne l'exercent pas entièrement.

Il faut aussi prendre en considération le fait que la péréquation financière sera considérablement renforcée, de sorte que l'on pourra exiger, même des cantons économiquement faibles, qu'ils prennent en charge les tâches qu'on leur confiera. On ne saurait concevoir de fédéralisme sans confiance et celle que l'on a dans la capacité des cantons de pouvoir faire face à la situation se justifie pleinement.

Il faut enfin relever que les dispositions transitoires ont été conçues dans un esprit particulièrement généreux. La majorité ne dénie pas que la Confédération a joué un rôle de locomotive dans certains domaines, par exemple dans celui des bourses, mais les cantons sont maintenant en mesure de prendre ces prestations à leur charge. Cela permettra aussi à la Confédération de se consacrer à de nouvelles tâches.

Quelques membres de la commission ont fait remarquer que la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est liée à un assainissement des finances fédérales. Si l'on réalise toutes les propositions du Conseil fédéral visant à cette nouvelle répartition, que la commission soutient, ainsi que la réduction prévue des charges fédérales en matière d'assurance-maladie, les cantons devront consentir des dépenses supplémentaires de 99 millions de francs à partir de 1990. L'amélioration de la situation des finances fédérales qui en résultera sera une conséquence bienvenue de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons certes, mais son importance restera tout de même fort modeste dans l'ensemble.

En résumé, on peut affirmer que la commission a admis unanimement qu'il est nécessaire de procéder à un examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, et qu'il s'agit d'ailleurs en l'occurrence d'une obligation permanente de tout Etat fédéral. Les premières mesures proposées à cet effet par le Conseil fédéral et que le Conseil des Etats a déjà approuvées permettent d'entreprendre une révision souhaitable des rapports entre la Confédération et les cantons. Leur importance ne doit être ni sous-estimée ni exagérée. L'essentiel est qu'elles constituent un pas dans la bonne direction. La poursuite de la grande opération qui a été déclenchée il y a plus de dix ans, ainsi que le succès de toutes les démarches futures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, dépendront pour une large part du sort qui sera réservé par notre conseil à ce premier train de mesures. Au nom de la commission, je vous prie d'entrer en matière et d'examiner les premières mesures proposées par le Conseil

fédéral pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Nebiker, Berichterstatter: Zuerst zu den Kommissionsberatungen: Der Ständerat hat bekanntlich im Januar 1983 seine Beratungen über das Geschäft «Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» abgeschlossen. Er ist mit seinen Beschlüssen im wesentlichen den Anträgen des Bundesrates gefolgt, mit Ausnahme allerdings der beiden rein finanzpolitischen Geschäfte, die mit der Aufgabenteilung nichts zu tun haben: das sind die unbefristete Aufhebung der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwertung unter Beibehaltung des Alkoholzehntels und die Aufhebung der Kantonsanteile am Reinertrag der Stempelsteuer. Im Gegensatz zum Ständerat beantragt Ihnen die nationalrätliche Kommission, auch auf die beiden finanzpolitischen Vorlagen einzutreten.

Die vorberatende Kommission des Nationalrates konnte die Beratungen nach zehn Sitzungstagen am 10. November 1983 abschliessen. Für die wichtigsten und namentlich für die umstrittensten Vorlagen wurden Experten angehört, und zwar bei den Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, bei den Ausbildungsbeiträgen, bei den Anträgen bezüglich AHV und Altersheime, bei den Bundesbeiträgen für die Wohnbauförderung und schliesslich für die Bereiche Finanzausgleich und Kantonsanteile.

Die Beratungen waren für die Kommission sehr anspruchsvoll, weil sich die Vorschläge für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen auf ganz verschiedene Sachgebiete beziehen. Es wurde auch deutlich, dass es relativ einfach ist, sich zum Prinzip der Aufgabenentflechtung zu bekennen, dass die Meinungen aber dann hart aufeinanderprallen, wenn es darum geht, im einzelnen und konkret dem Bund oder den Kantonen bestimmte Aufgaben zuzuweisen, namentlich wenn dies finanzielle Konsequenzen hat. Das wird auch bei den Beratungen in diesem Rate nicht anders sein.

Das Eintreten zum gesamten ersten Paket der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen war in der Kommission nicht bestritten. Wir beantragen Ihnen also Eintreten.

Der Kommission lagen allerdings zwei Rückweisungsanträge vor. Der eine verlangte zusätzliche gesetzliche Bestimmungen, die für das gesamte Gebiet der Eidgenossenschaft Mindestleistungen garantieren. Ein ähnlicher Antrag liegt auch jetzt auf dem Tisch dieses Rates: der Antrag Braunschweig. Der andere Rückweisungsantrag verlangte einen Zusatzbericht über das Verhältnis der Vorschläge zur Totalrevision der Bundesverfassung und zu den verschiedenen Gesamtkonzeptionen sowie über die Möglichkeiten von Rahmengesetzen mit der Vorschrift von Mindestleistungen. Beide Rückweisungsanträge sind abgelehnt worden. Der Bundesrat hat aufgrund dieser Anträge der Kommission weitere Unterlagen über die Zusammenhänge mit der Totalrevision der Bundesverfassung und den verschiedenen Gesamtkonzeptionen zur Verfügung gestellt.

Um Ihnen den Überblick zu erleichtern, fasse ich die Hauptentscheide der Kommission kurz zusammen. Im wesentlichen ist die Kommission des Nationalrates den Anträgen des Bundesrates bzw. des Ständerates gefolgt, allerdings mit folgender Ausnahme:

Bei der Wohnbauförderung stimmte die Kommission mit 15 zu 13 Stimmen für Nichteintreten, und bei den Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug und für die Ausbildungsbeiträge sind die Übergangsfristen gegenüber dem Beschluss des Ständerates um je drei Jahre verlängert worden. Stark umstritten waren namentlich die folgenden Vorlagen: Kommissionsmehrheit und Bundesrat wollen die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug auf die Baubeiträge beschränken, also die Betriebsbeiträge streichen. Eine starke Minderheit will an den Betriebsbeiträgen festhalten. Bei den Ausbildungsbeiträgen (Stipendien) wollen Mehrheit und Bundesrat die Beiträge des Bundes aufheben; Ausbildung und Erziehung sei in erster Linie Aufgabe der Kantone. Eine starke Minderheit

votiert für Nichteintreten, d. h. Beibehalten der Bundesbeiträge. Bei der Wohnbauförderung schliesslich votiert eine sehr knappe Mehrheit der Kommission für Nichteintreten, d. h. Beibehalten der Bundesbeiträge; die Minderheit möchte die Wohnbauförderung voll kantonalisieren.

Zur Ausgangslage für die gesamte Vorlage: Es ist für jedermann unbestritten, dass die Schweiz ein föderalistisches Staatswesen ist. Dies entspricht der Vielfalt unseres Landes und der geschichtlichen Entwicklung. Zum Föderalismus gehört, dass der Bund nur diejenigen Aufgaben erfüllen soll, die nicht durch die Kantone bewältigt werden können. Das gleiche Prinzip der Subsidiarität gilt auch im Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden. Das Prinzip des Föderalismus und eben der Subsidiarität findet seinen rechtlichen Ausdruck in Artikel 3 der Bundesverfassung, der lautet: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.»

Trotz der seit 1848 unverändert gebliebenen föderativen Struktur unseres Landes hat sich nun die staatliche Tätigkeit von den Kantonen weg zum Bund verschoben. Besonders in den Nachkriegsjahren 1950 bis 1970 wurden dem Bund grosse und neue Aufgaben übertragen, namentlich im Sozialbereich, im Wirtschaftsbereich, im Bereich des Umweltschutzes und auf anderen Gebieten. Dem Bund wurden stets neue Kompetenzen eingeräumt, und er sorgte mit teils grosszügigen Subventionen dafür, dass die Kantone ihre eigenen Aufgaben und Infrastrukturprobleme bewältigen konnten. Vielfach wurden die Kantone auf einem Gebiet erst aktiv, wenn Bundesbeiträge in Aussicht standen. Es gibt heute kaum ein Tätigkeitsfeld, in dem der Bund nicht in irgendeiner Form mitwirkt.

Diese Übernahme von Aufgaben durch den Zentralstaat war zweifellos in vielen Fällen richtig und effizient. Sie führte aber auch zu unübersichtlichen Verflechtungen der Zuständigkeitsbereiche, zu Doppelspurigkeiten und verwöhnte die Kantone, indem sie nicht mehr bereit waren, Aufgaben selbständig zu lösen. Die Aufgabenneuverteilung gehört beim Bund schon seit Jahren zum Schwerpunkt seiner Regierungspolitik. Die Frage wurde auch im Parlament durch eine Motion des seinerzeitigen Nationalrates Julius Binder aufgegriffen. Das war vor elf Jahren. Nach verschiedenen Vorstudien und einem Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen hat eine Studienkommission, die Kommission Voyame, konkrete Vorschläge zur Aufgabenteilung ausgearbeitet. Diese wurden im Jahre 1980 einem erneuten Vernehmlassungsverfahren unterbreitet. Die angestrebte Neuverteilung der Aufgaben nach Sachgebieten wurde mehrheitlich begrüsst. Die Aufgabenteilung wurde allgemein befürwortet und als staatspolitisches Vorhaben beurteilt. Die finanzpolitischen Überlegungen, eine Entlastung des Bundes, sollten nur zweitrangige Bedeutung haben.

Das Hauptziel der Aufgabenneuverteilung ist unbestrittenermassen ein staatspolitisches. Dies ging aus allen Verhandlungen in der Kommission und aus dem Vernehmlassungsverfahren hervor. Es geht darum, den Föderalismus zu stärken und den Kantonen nicht Aufgaben zu entziehen, die sie ebensogut selbst lösen können. Den Kantonen sollen wieder mehr Eigenständigkeit, Verantwortung und Kompetenzen eingeräumt werden. Die Aufgabenteilung darf nun aber nicht zu einem Leistungsabbau führen. Gegner der Vorlage und Gegner einzelner Abschnitte befürchten, dass die Delegation von Aufgaben an die Kantone einen Leistungsabbau zur Folge habe. Dies ist nicht Absicht der Gesamtvorlage. Echter Föderalismus setzt voraus, dass die Kantone, genauso wie der Bund, gewillt sind, für seine Bürger zu tun, was zu tun notwendig ist. Kantone und Gemeinden sind heute finanziell stärker. Sie sind bereit und in der Lage, Aufgaben zu übernehmen. Sie haben sich im Vernehmlassungsverfahren eindeutig dazu bekannt. Die Aufgabenerfüllung wird zweifellos von Kanton zu Kanton unterschiedlich sein. Auch dies entspricht dem föderalistischen Gedanken und der schweizerischen Vielfalt.

Aufgabenteilung bedeutet auch Entflechtung der Aufgaben.

Kompetenz, Verantwortung und Finanzierung müssen übereinstimmen, bei der gleichen staatlichen Instanz liegen. Wer befiehlt, soll auch bezahlen. Die Kantone sind nicht nur Vollzugsorgane des Bundes. Wenn ihnen schon eine Aufgabe zur Finanzierung übertragen wird, sollen sie auch über die Aufgabe selbst entscheiden können. Dies bedeutet, dass man mit der Rahmengesetzgebung und mit Vorschriften für Mindestleistungen – was von gewissen Antragstellern gewünscht wird, zum Beispiel im Antrag Braunschweig – eher zurückhaltend sein sollte.

Aus der Aufgabenteilung erhofft man eine gewisse Einsparung an administrativem Aufwand, das Vermeiden von Doppelspurigkeiten und von unnötigem Perfektionismus und auch eine Einsparung von Personal.

Die Stelleneinsparung beim Bund allerdings dürfte bescheiden sein. Eine Übersicht ergab eine Einsparung von 27 Stellen, wovon 18 allein beim Bundesamt für Wohnungswesen, einem Bereich, bei dem die Mehrheit der Kommission die weitere Beteiligung des Bundes befürwortet.

Von der Aufgabenteilung erwartet man aber, dass die Entscheide für den Bürger übersichtlicher, verständlicher und demokratischer – kurz: bürgernäher – werden. Das heute bestehende komplizierte Gefüge zwischen Gemeinden, Kanton und Bund führt zu Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit. Der Bürger versteht den Ablauf nicht und resigniert.

Zu den finanziellen Folgen: Obschon – wie mehrfach erwähnt – die Aufgabenteilung grundsätzlich ein staatspolitisches Problem darstellt, wird für den Bund auch eine bescheidene finanzielle Entlastung angestrebt. Dies ist aufgrund der bekannten finanziellen Situation beim Bund notwendig. Mit dem ersten hier vorliegenden Paket gemäss Anträgen der Kommissionsmehrheit würde der Bund ab 1990, nach Inkrafttreten aller Massnahmen, um rund 99 Millionen entlastet. Sie haben eine zusätzliche Dokumentation, finanzielle Auswirkungen Stand 1983, erhalten. Mit dem zweiten Paket, das sich in Vorbereitung befindet, ist eine weitere Entlastung des Bundes um 70 Millionen Franken vorgesehen. Insgesamt ist mit dem ersten und zweiten Paket der Aufgabenteilung zusammen eine Entlastung des Bundes von rund 170 Millionen bis 190 Millionen in Aussicht genommen. Wie erwähnt, sind die Kantone grundsätzlich bereit, diese Mehrbelastung auf sich zu nehmen; allerdings ist der Finanzausgleich zu verstärken, denn mit der Neuverteilung der Aufgaben werden besonders die finanzschwachen Kantone, also die Kantone mit den höchsten Subventionsansätzen, am stärksten betroffen. Im Rahmen des ersten Paketes der Aufgabenteilung ist deshalb auch eine deutliche Verbesserung des Finanzausgleiches vorgesehen. Der Kantonsanteil der direkten Bundessteuer von 30 Prozent wird beibehalten; hingegen wird die Finanzausgleichsquote von 7,5 Prozent auf 13 Prozent erhöht. Diese Auswirkung sehen Sie ebenfalls in der ausgeteilten Dokumentation auf Seite 13 oder in der Botschaft. Die Mehrbelastung für den Kanton Zürich nach den neuen Zahlen beträgt beispielsweise, nach Finanz- und Härteausgleich, rund 18 Millionen Franken, für den Kanton Basel-Stadt 4,6 Millionen Franken, für den Kanton Bern 11,8 Millionen Franken und für den Kanton Luzern beispielsweise 3,1 Millionen Franken. Das sind also Beiträge, die unter Berücksichtigung des staatspolitischen Zieles der Aufgabenteilung durchaus tragbar sind.

Diese Gesamtzahlen sind wichtig, wenn Sie bei der Detailberatung der einzelnen Vorlagen die finanzielle Tragbarkeit beurteilen. Auf das Endergebnis für die einzelnen Kantone kommt es an, nicht auf die finanziellen Konsequenzen aus den einzelnen Teilbereichen. Insgesamt entspricht die Mehrbelastung der Kantone aus der Aufgabenteilung nur 0,44 Prozent der Steuerkraft. In den beiden Kantonen Appenzell und Obwalden treten sogar Entlastungen ein.

Bei der Beurteilung des Saldos aus der Aufgabenteilung, also im ersten Paket 99 Millionen Franken, wird man den finanziellen Ergebnissen der Aufgabenteilung nicht gerecht. In Wirklichkeit sind viel grössere Geldströme betroffen. Einerseits beträgt der Abbau von Bundesbeiträgen an die

Kantone in elf Bereichen rund 400 Millionen Franken, das sind 20 Prozent der gesamten Bundesbeiträge an die Kantone; andererseits sollen die Kantonsbeiträge an die AHV von rund 800 Millionen Franken aufgehoben werden. Diese werden teilweise kompensiert durch den Abbau von Bundesbeiträgen an die Krankenkassen von 490 Millionen. Netto vermindern sich also die Leistungen der Kantone an den Bund um rund 300 Millionen. Die Aufgabenteilung nach dem ersten Paket betrifft mit anderen Worten einen Finanzstrom von rund 800 Millionen Franken, der zwischen Bund und Kantonen hin und her geschoben wird.

Mit dem Antrag auf Eintreten befürwortet die vorberatende Kommission grundsätzlich das Prinzip der Aufgabenteilung. Die Aufgabenteilung ist staatspolitisch von Bedeutung. Sie bedeutet die Stärkung des föderalistischen Gedankens und vereinfacht die Entscheidungsabläufe durch Übereinstimmen von Verantwortung und Finanzierungszuständigkeit. Einige Kommissionsmitglieder melden grundsätzliche Vorbehalte an. Sie betonen, dass Kooperation, Solidarität zwischen Bund und Kantonen im Vordergrund stehen sollte und nicht das Trennende. Sie bezweifeln, dass die Kantone, insbesondere die finanzschwächeren, bereit und fähig sein werden, die durch die Neuverteilung der Aufgaben zusätzlich entstehenden Lasten auf sich zu nehmen. Sie befürchten, dass sich regionale Unterschiede verschärfen und dass der Sozialstaat geschwächt werde und der Bürger rechtungleich behandelt werde. Diese Kommissionsmitglieder wünschen vermehrt Rahmengesetze, die einen Mindeststandard garantieren. Doch gerade diese Rahmengesetze widersprechen nach Meinung der Kommissionsmehrheit dem Prinzip der Aufgabenteilung und fördern den Vollzugsnotstand bei den Kantonen.

Das erste Paket der Aufgabenteilung stellt nur einen ersten Schritt zur besseren Gestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen dar. Es ist nach Meinung der Kommissionsmehrheit ein wichtiger Schritt in der richtigen Richtung. Es wird das zweite Paket folgen. Im weiteren ist die Aufgabenteilung eine permanente Aufgabe, auch im Bereiche unserer weiteren gesetzgeberischen Arbeit.

Zum Schluss möchte ich Herrn Bundesrat Friedrich und seinen zahlreichen Mitarbeitern herzlich danken für die Begleitung und Beratung während der Kommissionssitzungen. Wir wurden jeweils sehr gut dokumentiert. In den Dank einschliessen möchte ich auch die ausserparlamentarische Kommission und namentlich das Kontaktgremium mit seinem Verständnis für die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, auf die ersten Massnahmen zur Neuverteilung einzutreten.

Präsident: Es folgen die Fraktionssprecher. Für die Fraktion der PdA/PSA/POCH spricht Herr Carobbio, der zugleich seinen Rückweisungsantrag begründen wird.

M. Carobbio: Le groupe du Parti du travail, du PSA et des Organisations progressistes, prenant position sur la question générale qui est soumise à la discussion aujourd'hui, tient à fixer et à mettre en évidence quatre points principaux qui, dans une certaine mesure, constituent les critères selon lesquels nous avons examiné aussi bien le message du Conseil fédéral que la copieuse documentation mise à notre disposition, critères qui tiennent également compte des considérations qui viennent d'être exposées par nos deux rapporteurs.

Tout d'abord, à notre avis, un réexamen des tâches entre Confédération et cantons constitue en soi une idée valable et sous certains aspects une nécessité. Sur ce point, nous rejoignons la position de la commission unanime. Ensuite, un tel examen ne peut pas oublier le fait que dans plusieurs domaines les tâches du pouvoir central et celles des pouvoirs locaux ne sont pas alternatives mais bien complémentaires, c'est-à-dire que l'activité des uns serait difficilement possible, surtout pour les cantons à faible capacité financière, sans la contribution de l'autre. D'autre part, toute proposition dans ce domaine ne peut pas et ne doit pas faire

abstraction des réalités géographiques, économiques et sociales des diverses régions du pays. Cela signifie qu'une mesure qui serait valable, ou tout au moins supportable pour un canton riche comme Zurich, Bâle ou d'autres, ne le sera pas nécessairement pour une autre région ou un canton tel que le Tessin ou les Grisons. Enfin, toute mesure que nous adopterons, au-delà des aspects institutionnels et juridiques des rapports entre les deux collectivités concernées, vise et touche en définitive des personnes, des citoyens et des couches sociales dont les conditions ne sont pas identiques.

De ces quatre constatations, presque banales dirai-je, notre groupe tire une première indication: il faut être très prudent lorsqu'on propose des mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Toute mesure dans ce domaine devrait notamment éviter soigneusement, premièrement, de favoriser une accentuation des disparités régionales et sociales; deuxièmement, de remettre en discussion des acquis, notamment sur le plan social, dont la réalisation a été possible grâce au rôle de la Confédération; troisièmement, d'aggraver les difficultés financières des régions et des cantons économiquement faibles. Cela ne veut absolument pas dire que nous sommes par principe contre la recherche de mesures concrètes visant à mieux définir les tâches entre les deux collectivités.

Sur le plan du principe, comme le dit le message du Conseil fédéral, nous sommes également d'avis qu'un renforcement du fédéralisme est aujourd'hui important. Que ce soit du point de vue de la participation démocratique des citoyens aux affaires qui les concernent, mais également du point de vue d'une élimination ou tout au moins d'une limitation des entraves bureaucratiques qui compliquent souvent les activités des pouvoirs publics.

Nous croyons aussi qu'aujourd'hui, dans notre société suisse confrontée à la crise économique et les problèmes financiers de l'Etat, une meilleure utilisation des ressources dont nous disposons et le dépassement de l'Etat-providence ainsi que de la pratique de la dispersion des interventions et des contributions financières, ne vont pas sans une meilleure définition des compétences et des tâches des collectivités locales, régionales, cantonales et fédérales.

Mais si nous considérons les conceptions globales du Conseil fédéral dans ce domaine, et plus particulièrement les propositions concrètes de ce premier train de mesures, nous devons malheureusement constater que si l'idée de départ était bonne en soi, le résultat final est plutôt discutable et dans quelques cas – bourses d'études, logement – fort critiquable. A ce propos une première remarque d'ordre générale s'impose à l'adresse du Conseil fédéral et des rapporteurs. En effet, à notre avis, tout l'exercice que nous proposent le Conseil fédéral et la majorité de la commission, et notamment celui dont nous discutons aujourd'hui, se base sur une insuffisance, volontaire ou pas, je l'ignore, voire une grave lacune de départ. A notre avis, le renforcement du fédéralisme et du rôle des collectivités régionales et locales ainsi que tout discours sur une nouvelle répartition des tâches dont il est question, présupposent avant tout et en priorité la prise de mesures dans le domaine de la distribution de la richesse, donc de la fiscalité et de la politique économique régionale. Cela afin de créer une base minimale commune à toutes les régions du pays et, je le souligne, à toutes les couches sociales.

A mon avis, c'est justement cet aspect-là qui n'est pratiquement pas pris en considération dans les propositions qui nous sont soumises. Je pense ici en particulier au domaine de l'harmonisation fiscale matérielle qui est autre chose que la simple péréquation prévue dans le projet et qui constitue en soi une mesure positive – je suis d'accord sur ce point avec les rapporteurs et le Conseil fédéral.

Afin de mieux préciser mon point de vue, je dirais que tant qu'il n'est pas possible en Suisse de contrôler fiscalement les personnes morales qui peuvent déplacer leurs revenus d'un canton à l'autre au mieux de leurs intérêts, il n'y aura jamais de renforcement du fédéralisme et toute répartition nouvelle des tâches risque d'être contradictoire. On pourrait

faire les mêmes considérations à propos de la décentralisation des activités économiques. Le fait que, dans le projet en discussion, de telles mesures soient pratiquement inexistantes, constitue à notre avis la plus grande limite à tout l'exercice, c'est un élément négatif important qu'en tant que groupe, nous devons prendre en considération lors du jugement que l'on portera sur les propositions en discussion. En outre, les mesures qui nous sont proposées soulèvent de notre part trois autres réserves d'importance. La première concerne le fait que, contrairement aux bonnes intentions initiales selon lesquelles la nouvelle répartition des tâches aurait dû être financièrement neutre, l'exercice s'est transformé, chemin faisant, en une occasion pour la Confédération d'entériner des mesures financières et d'économie. Certes, par rapport au projet initial du Conseil fédéral, l'on est descendu de 180 millions à 100 millions, pour ce premier train de mesures, mais à cela il faut ajouter les 290 millions des quotes-parts sur les droits de timbre et sur l'alcool qui constituent une mesure qui touche particulièrement les cantons faibles. Il faut encore ajouter les 70 millions pour le deuxième train de mesures, sans parler des diverses mesures de compensation, en particulier dans le domaine de l'assurance-maladie. Plutôt que de nouvelle répartition des tâches, je crois qu'il faudrait parler ici de nouvelle répartition des charges, d'autant plus que dans divers cas, par exemple celui de l'exécution des mesures et des peines, il n'y a pas de transfert de compétences mais seulement des charges. Le résultat d'une telle orientation sera que, dans la pratique, les cantons et les régions les plus faibles seront pénalisés ainsi que les couches de la population à revenus modeste et les couches marginalisées.

Ma deuxième remarque concerne le fait que dans ce premier train de mesures, on propose le pur et simple désistement de la Confédération dans le domaine du logement, de la formation, qui, à mon avis, sont des tâches typiques de la Confédération plutôt que des cantons et dans lesquelles le rôle de la Confédération est important et indispensable. Accepter de telles dispositions, non accompagnées de mesures sur le plan de la fiscalité et de la répartition des richesses, reviendrait à admettre le principe que de telles prestations peuvent être mises en discussion ou même, dans certains cantons, abandonnées. Ce sera le cas en particulier, je le rappelle, pour les cantons qui connaissent déjà des difficultés financières. Or, la péréquation financière prévue ne suffira pas à modifier cette situation.

La troisième réserve que nous formulons concerne le fait que, souvent, l'on nous propose un transfert des charges qui, en soi, pourrait être acceptable, mais sans fixer des prestations minimales, lesquelles devraient être assurées à tous les citoyens suisses. Ne pas le prévoir, revient à admettre le principe que la nouvelle répartition des tâches pourrait bien se traduire par une accentuation des disparités et des discriminations soit régionales, soit sociales.

Partant de toutes ces considérations, le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et du POCH a décidé de reprendre la proposition – que j'avais faite en séance de commission – de renvoi du projet au Conseil fédéral, proposition qui malheureusement avait été repoussée par 15 voix contre une, la mienne.

Aujourd'hui, je constate avec plaisir que les socialistes, avec la proposition du collège Braunschweig, reprennent cette idée. Il est positif qu'ils aient finalement décidé de prendre une position plus claire par rapport à la politique du gouvernement. Ma proposition demande au Conseil fédéral, tout d'abord, que le projet soit revu avec la présentation de propositions qui concernent le domaine de la fiscalité, en particulier de l'harmonisation fiscale matérielle concernant les personnes morales. Deuxièmement, que les propositions contenues dans ce premier train de mesures concernant le droit au logement, les subsides de formation, ne soient plus proposées comme mesures de transfert de compétences – il serait mieux de parler de transfert de charges – aux cantons. Troisièmement, que des dispositions-cadre légales soient fixées dans tous les domaines où l'on propose de transférer des compétences aux cantons, afin que soient assurées des

prestations minimales à tous les citoyens suisses, quelle que soit leur situation.

En conclusion, nous ne sommes pas opposés en principe à examiner, dans les cas concrets, le problème des nouvelles répartitions des tâches, mais nous nous refusons à considérer cette opération comme une opération à buts financiers, de délégation des charges de la Confédération aux cantons. Et nous nous opposons en particulier aux mesures dans le domaine de la formation, de la construction des logements à bon marché et nous demandons de fixer aussi des loiscadres qui réglementent équitablement la situation pour tous les citoyens de notre pays. De plus, comme cela sera précisé au cours de la discussion de détail, nous nous opposons aussi à ce que soit ajoutée à ce premier train de mesures la question des quotes-parts des cantons sur l'impôt sur l'alcool et sur le droit de timbre. Au vu de ces considérations, je vous invite donc à appuyer ma proposition de renvoi du projet au Conseil fédéral, afin qu'il soit revu dans le sens que je vous ai expliqué.

Braunschweig: Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen Rückweisung dieser ersten Neuverteilungsvorlage.

Ausserdem schlagen wir Ihnen die Überweisung der vorliegenden Petition für die Weiterführung der Bundesbeiträge an Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche sowie der Petition der Schweizerischen Studentenschaften «gegen den Subventionsabbau – für gerechtere Stipendien» vor, mit dem Ersuchen an den Bundesrat, die Vorschläge der Petenten in einer neuen Vorlage zu berücksichtigen.

Der Wichtigkeit, der Transparenz und der politischen Klarheit zuliebe verlangen wir für die Abstimmungen über drei Teilvorlagen den Namensaufruf.

Die Vernehmlassungsantworten der sozialdemokratischen Partei und des Gewerkschaftsbundes waren schon vor vier Jahren sehr zurückhaltend bis strikte ablehnend gewesen. Im gleichen Sinne argumentierten im Ständerat unsere ehemaligen Kollegen Frau Lieberherr und Willy Donzé und in der nationalrätlichen Kommission Anton Muheim und Félicien Morel. Sie befürchteten – und wir befürchten heute – mit guten Gründen einen schleichenden Sozialabbau, der durch die Kantone höchstens teilweise vermindert werden kann. Dabei denken wir in erster Linie an die Betriebsbeiträge für Erziehungseinrichtungen und Altersheime, an die Stipendien für Studenten und Lehrlinge (immer sind es die Jugendlichen, die daran glauben müssen!) und an die Wohnbauförderung des Bundes.

Das erste Beispiel, die Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche: Ich weiss, dass Bundesrat und Kommissionsmehrheit diesen Sozialabbau bestreiten – wer gibt schon den Sozialabbau zu? – und auf die Verlagerung der Verantwortung auf die Kantone verweisen. Darauf werde ich zurückkommen. Aber gerade in bezug auf die Erziehungseinrichtungen zeigte die Erfahrung der letzten Jahre, dass die Kantone aus politischen und anderen Gründen nicht in der Lage waren, die Fristen des Jugendmassnahmenrechtes einzuhalten, und in der vorletzten Session mussten wir mit Zorn und Zerknirschung gesetzliche Fristen verlängern. Nun sollen wir glauben, dass die Kantone auch noch die Betriebsbeiträge übernehmen, von denen sich der Bund befreien will!

Das zweite Beispiel betrifft die Stipendien. Ausgerechnet in einer wirtschaftlich sehr schwierigen Zeit, da wir alle spüren, dass unser Land auch auf einzelnen Gebieten der Ausbildung in Rückstand geraten ist, in einer Zeit, da wir als Kleinstaat Mühe haben, europäisch und weltweit Schritt zu halten, bauen wir eidgenössische Beiträge an Stipendien ab und verlassen uns auf den kantonalen Weg der Unsicherheit. Wir verlangen für diese Abstimmung den Namensaufruf; Studenten, Schüler, Lehrlinge, junge Menschen auf dem zweiten Bildungsweg haben ein Anrecht darauf, zu wissen, wer Stipendien gewährleistet und wer nicht.

Das dritte Beispiel: Die Änderung des AHV-Gesetzes ist vergleichbar einer sehr bitteren Pille. Zuerst kommt der Zuckerguss: die Entlastung der Kantone von den bisherigen

AHV-Beiträgen – obwohl durch Abgeltung früherer Fürsorgeleistungen auch heute noch begründet –; diese Entlastung wird aber sogleich verrechnet mit den Beiträgen des Bundes an die Krankenversicherungen. Wir rechnen mit Sicherheit auf Rückwirkungen auf die Spalkosten, zum Nachteil der Patienten und der Krankenkassen. Zum bitteren Teil gehört der Verzicht auf die Altersheimbeiträge, obwohl der Nachholbedarf an Altersheimplätzen lange nicht in allen Kantonen abgebaut ist; ganz abgesehen davon, dass dieser Verzicht den heutigen Anforderungen an ein Altersheim nicht Rechnung trägt.

Die Vorlage bringt aber auch noch unter dem folgenden Buchstaben L eine Reduktion der Bundesbeiträge an die kantonalen Ergänzungsleistungen von 35 bis 70 auf 10 bis 35 Prozent, und das wird zur Folge haben: weniger Maximalrenten und Verzicht auf Ausschöpfung möglicher Rentenerhöhungen.

Ich höre den Schlachtruf der Neuverteiler, der in der Kommission zur Ideologie hochstilisiert worden ist: Habt Vertrauen in die Kantone! Ja, wir haben Vertrauen in die Kantone, aber kein blindes Vertrauen, sondern Vertrauen verbunden mit Voraussicht und Klugheit. Es ist kein Zufall, dass man auf die Kantonalisierung der Ergänzungsleistungen verzichtet, der entsprechenden Verfassungsrevision aus dem Weg ging und die politische Auseinandersetzung scheute. Wir verlangen auch für diesen Teil der Vorlage die Abstimmung mit Namensaufruf, denn auch ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger haben ein Recht, zu wissen, wer zur AHV steht und wer am System «nagt».

Als viertes und letztes Beispiel nenne ich die Wohnbauförderung durch den Bund. Die Diskussion wird später stattfinden, nachdem die Mehrheit der Kommission befunden hat, auf diesen Sozialabbau sei zu verzichten. Es versteht sich von selbst, dass wir den Eintretensantrag von Kollege Jeaneret bekämpfen und im Interesse der Wohnungssuchenden und der Mieter den Namensaufruf verlangen.

Soweit vier Beispiele des Sozialabbaus und der Leistungsver schlechterung, gegen die sich unser Rückweisungsantrag richtet.

Fairerweise bestreiten wir nicht, dass einzelne Teilvorlagen sinnvoll und zeitgemäss sind, zum Beispiel die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht. Aber diese Ausnahmen ändern an der Tendenz des schleichenden Sozialabbaus nichts.

Nach der politischen Praxis zu den grundsätzlichen Bemerkungen: Ursprünglich lagen der Idee der Neuverteilung der Aufgaben föderalistische Absichten zugrunde. Ihnen standen wir positiv gegenüber. Bürgernähe, sich wohl fühlen im Staat, weniger Anonymität und weniger Bürokratie, mehr menschliche und direkte Beziehungen, Förderung der kleinen Gemeinschaft, des Dorfes und des Quartiers; solchen Postulaten stimmen wir gerne und mit Freude zu.

Im Verlaufe der Ausarbeitung dieser Vorlage wurde aber diese Richtung durch fremde Tendenzen ergänzt und verdrängt. Bundesfinanzpolitische Überlegungen liessen die Leistungsfähigkeit des Staates und die soziale Wirksamkeit vergessen. Diese Tendenzwende ist zu offensichtlich, als dass sie in Abrede gestellt werden könnte. Eine Kurve bleibt eine Kurve, auch wenn der rasende Automobilist geradeaus rast. Was nützen uns die schönen Worte von Herrn Bundesrat Friedrich über den Sozialstaat als konstitutives Element, wenn föderalistische Ideen in einseitiger Weise über soziale Errungenschaften siegen! Wenn schon finanzpolitische Aspekte, dann müsste auch die materielle Steuerharmonisierung Bestandteil dieser Vorlage sein. Die Vorlage ist aus dem Gleichgewicht geraten, und gegen dieses Ungleichgewicht richtet sich der Rückweisungsantrag. Der Bundesrat soll und muss diese Vorlage ins Lot bringen, und wenn das nicht möglich ist, dann muss er das Paket aufknüpfen und uns Teilvorlagen unterbreiten.

Seit Jahren wiederholen wir: Den Sozialstaat lassen wir uns nicht abstehlen, auch nicht auf Schleichwegen. Föderalismus auf Kosten sozialer Einrichtungen, das riecht nach «Zurück zum Staatenbund». Bürgernähe darf nicht auf Kosten des Schwächeren erkaufte werden. Wenn es um die

Solidarität zwischen den Bessergestellten und den Weniger-gutgestellten geht, gibt es für uns keinen Kompromiss, kein Markten und kein Taktieren.

In der Kommission wurde uns immer wieder gesagt, es gehe nicht um Sozialabbau, sondern um Verlagerung von Verantwortlichkeiten auf die Kantone; die Mehrheit der Kantone hätte Bereitschaft und Fähigkeit signalisiert, die neuverteilten Aufgaben ohne Leistungseinbusse zu übernehmen. Wir zweifeln nicht am guten Willen, müssen aber feststellen: Diese Zusagen gehen teilweise auf das Jahr 1977 zurück. In der Zwischenzeit hat sich die Wirtschaftslage wesentlich verschlechtert. Wie steht es mit der Minderheit der Kantone, die nicht willens und nicht fähig sind, neue Aufgaben zu übernehmen? Im Falle der Wohnbauförderung sind es beispielsweise zehn Kantone.

Unsere Kommission war mehrheitlich recht unkritisch. Das ist nicht verwunderlich. Sie setzte sich fast zur Hälfte aus aktiven oder ehemaligen Regierungsräten zusammen, die von Amtes oder von Ansehens wegen die Kapazität der Kantone nicht hinterfragen durften. Vier Kommissionsmitglieder waren gleichzeitig Mitglieder des ständigen Kontaktgremiums der Kantone. Typisch schweizerischer Polit-Filz durch und durch! Daneben gab es auch noch eine Studienkommission der Kantone. Wozu ist eigentlich der Ständerat noch gut? Von Verfassungen wegen wäre er das ständige Kontaktgremium der Kantone. Aber offenbar hat bei uns das Parlament nur noch am Ende, wenn alle Aspekte in vielen Kommissionen gekaut und zerkaut worden sind, ja und amen zu sagen, sehr feierlich natürlich. Auf Umwegen hörten wir aus verschiedenen Kantonen ganz andere Stimmen; das gab beachtliche Disharmonien zur Einheitsmeinung, wie sie in der Kommission vertreten worden ist.

Einem Bericht zum Staatsvoranschlag 1984 des Kantons Luzern entnehmen wir: «Gesamthaft sind die den Kantonen zugemuteten Lastenverschiebungen als untragbar zu bezeichnen... Die Kantone können das im Gespräch stehende gesamte Massnahmenpaket nicht akzeptieren.» (Seiten 10 und 11.) Offenbar ist es kein Zufall, dass der Ständerat zur Aufhebung des Kantonsanteils am Reinertrag für Stempelabgaben und zur Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser Nichteintreten beschlossen hat.

Nehmen wir dennoch an, die Mehrheit der Kantonsregierungen könnte ihre Versprechungen einhalten: Welche Gewähr ist geboten, dass auch jedes kantonale Parlament mithält? Und das Volk? Wir pflegen Volksentscheide zu respektieren, wir sind ja hier im Berner Bundeshaus und nicht am Genfer Autosalon.

Sie spüren, wir haben handfeste Gründe, weswegen wir nicht auf das strapazierte Vertrauen in die Kantone einschwenken können. Unsere Bedenken sind sorgfältig erwogen, bedacht und sondiert worden. Wir dürfen keinen Leistungsabbau zu Lasten jener riskieren, die in einer Zeit der Wirtschaftskrise und der Arbeitslosigkeit Unterstützung und Schutz am nötigsten haben.

Vergeblich haben wir in der Kommission nach Rahmen- und Harmonisierungsgesetzen, nach Mindestgarantien und Besitzstandgarantien gerufen, wohlwissend, welche Funktionen der Lenkung, der Koordination, des Anreizes und der Ausstrahlung in der Vergangenheit eidgenössische Erlasse und Beiträge gehabt haben. Das erschwere die Aufgabe der Kantone und schränke ihre Freiheit ein. Wirklich eine sehr magere Begründung! Auch Herr Nebiker konnte im heutigen Referat keine bessere Begründung hinzufügen. Der Bundesrat sagte uns, der Bund müsse sich freimachen, um neue Aufgaben zu übernehmen. Vielleicht dachte er an die neue Aufgabe der Gewaltopferentschädigung, die wir ihm voraussichtlich noch in dieser Session in Zusammenarbeit mit den Kantonen übertragen werden. In dieser Woche versuchen wir zu entflechten, und übernächste Woche werden wir wieder verflechten, auf dass unsere Nachkommen in 20 Jahren vielleicht das wieder entflechten, was wir heute verflechten und – wer weiss – auch wieder verflechten, was wir heute entflechten. Das ist der Lauf der Zeit, der Leerlauf der Zeit.

Zum Schluss: Föderalismus könnte auch anders verstanden werden, Nicht Stärkung der Kantone allein mit dem Risiko des Sozialabbaus, sondern Stärkung der Mitwirkung der Kantone im Bunde durch Kooperation, Koordination in bezug auf Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit und Vollzug. Weil es bessere Lösungen gibt, bitte ich Sie, das Vorlagenpaket zurückzuweisen.

M. Jeanneret: Vous allez entendre pendant quelques minutes un langage quelque peu différent de ce que vous venez d'entendre de M. Braunschweig ou de M. Carobbio, vous vous en doutez.

En effet, le dossier de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération a toujours été considéré par le Parti libéral suisse comme devant bénéficier d'une priorité essentielle. Ce langage, nous l'avons toujours tenu, dès l'origine de ce dossier, que ce soit au sein des gouvernements des cantons où nous sommes représentés, dans le cadre du groupe contact entre les conseils d'Etat et le Conseil fédéral, au niveau de la consultation sur les projets de textes constitutionnels ou législatifs, lors des débats au Conseil des Etats – où M. Jean-François Aubert est beaucoup intervenu et de manière décisive en la matière – enfin, à l'occasion de nos congrès politiques et de la campagne du renouvellement des Chambres fédérales l'automne dernier. Nous n'avons pas cessé d'apporter notre appui à tout ce qui pouvait contribuer à clarifier et simplifier les rapports qui existent par essence entre les deux composants de notre Etat fédératif, à savoir la Confédération et les cantons.

En apportant notre adhésion sans réserve à ce qu'il est convenu d'appeler le «premier paquet» et en vous proposant de rejeter les propositions minoritaires qui viennent de vous être faites, nous n'hésitons pas à parler d'un choix politique essentiel tant il est vrai que le fédéralisme est, à côté de la démocratie directe, l'un des deux piliers sans lesquels nos institutions ne seraient pas ce qu'elles sont et la Suisse ne serait pas ce qu'elle est.

Au moment de l'entrée en matière sur l'ensemble des mesures – et nous aurons prochainement l'occasion de redire pourquoi nous combattons la non-entrée en matière – nous soulignerons les trois points suivants.

Tout d'abord la répartition des tâches est conforme à la nature des choses. Une communauté comme la Suisse, reposant constamment sur un équilibre fragile, doit être conduite selon des principes qui trouvent leur enracinement dans l'histoire. Nous devons bannir tout ce qu'il peut y avoir chez nous d'artificiel provenant de concepts abstraits importés ou ne reflétant aucun besoin légitime. C'est pourquoi nous n'avons jamais cru à une hypothétique révision de la Constitution fédérale ne reposant sur aucune nécessité réelle et profonde; sans régénération politique il n'y a pas de nouvelle charte et la Suisse n'a pas besoin de révolution. De même, comme beaucoup, nous sommes fatigués de ces conceptions globales qui permettent de belles définitions générales mais ne conduisent finalement à aucune réforme utile et souhaitée. Par contre, un Etat fédératif est fait d'incessants mouvements à la fois verticaux et horizontaux. Il convient de les harmoniser et de les canaliser. Lorsqu'ils sont devenus trop touffus par la réalité complexe des préoccupations techniques et quotidiennes, il devient indispensable de désengorger et de procéder à ce désenchevêtrement. Il est urgent aussi de trouver un équilibre entre des lois-cadres nécessaires – M. Braunschweig a parlé des lois-cadres – et de prescriptions souvent trop détaillées, qui étouffent l'esprit d'entreprise et la souple liberté d'action dont devraient jouir ceux qui appliquent les décisions de principe.

Enfin, nous ne voulons pas de solution qui nous soit contraire. Les communes, les districts, les cantons font partie de notre paysage commun; il est par contre de fausses décentralisations régionales et de pseudo-démocraties de quartier qui ne reposent sur rien.

Il est étonnant à cet égard que la gauche qui tient maintenant à durcir le ton dans ce débat, qui ne cesse de réclamer que l'Etat se rapproche plus du citoyen, combatte justement

la répartition des tâches qui est la manière la plus naturelle d'établir des relations à mesure humaine entre les collectivités publiques et les individus. Elle est la réponse la plus positive à ceux qui ne cessent, avec raison, de réclamer une meilleure adéquation entre financement et responsabilités, entre efficacité technologique et sensibilité politique, et qui souhaitent une administration proche de l'homme.

La répartition des tâches doit ensuite être un état d'esprit et même un état d'esprit permanent. L'entreprise à laquelle nous nous sommes attelés avec le Conseil fédéral n'a rien de figé, elle est au contraire le reflet d'un pays qui vit. Elle ne saurait être réglée une fois pour toutes de manière statique, bien au contraire. Comme son nom l'indique d'ailleurs, c'est à un premier paquet que nous travaillons. La réalité politique est constamment parcourue par des forces centripètes et centrifuges. Il convient d'ajuster périodiquement le tir et nous devons régulièrement revoir l'équilibre des forces de la Confédération. Etat d'esprit, parce qu'elle veut mettre fin au mythe de l'uniformisation abstraite et schématique. A cette occasion, nous réaffirmons le droit inaliénable de l'homme, donc également des communautés sociales, d'être dissemblables dans leur mécanisme et leur sensibilité. Il y a entre les cantons suisses un droit à la différence qui ne peut leur être contesté et qui de surcroît est bénéfique au pays tout entier, tant il est vrai que la solidarité confédérale ne repose pas seulement sur ce qui nous réunit mais aussi sur ce qui fait la richesse de chaque canton.

La répartition des tâches est aussi un état d'esprit dans la mesure où elle contraint à répondre de manière constructive à ceux qui expriment des craintes quant à son application par les cantons. Ces craintes nous paraissent infondées. Les gouvernements cantonaux ont manifesté tout au long de la procédure la ferme volonté d'assumer, selon le génie propre de leur Etat, les responsabilités qui ne seraient plus exclusivement ou complètement d'ordre fédéral. Il est faux de croire que le progrès n'est envisageable chez nous que s'il est conçu dans un moule commun, bien au contraire. Toute l'histoire suisse enseigne que les initiatives les meilleures partent le plus souvent des différentes régions du pays, qu'elles sont ensuite développées sur un plan plus général, et qu'en maintes occasions ce n'est qu'après un lent et délicat processus qu'elles deviennent une réalité nationale. Les textes que nous allons voter ne brisent en rien une nécessaire harmonie de la législation fédérale, ils ajustent modestement le tir. En redéfinissant les compétences au niveau où il est préférable qu'elles soient exercées, il n'y a aucune intention de mettre en cause les principes sociaux sur lesquels repose la solidarité confédérale, il s'agit au contraire de les mettre en œuvre de manière à toucher le citoyen de façon précise, directe et efficace.

Enfin, il s'agit d'un dossier qui exige un dialogue permanent entre autorités responsables, plus particulièrement entre Conseil fédéral et conseils d'Etat. C'est en effet au niveau des magistrats de nos vingt-sept exécutifs que la Confédération et les cantons doivent être conduits ensemble et journalièrement. Il convient une fois encore de remettre les choses bien au point quant à l'objectif poursuivi. Ce que nous faisons est d'abord œuvre politique tendant à mieux définir la répartition des tâches, Monsieur Braunschweig, et non un exercice d'ordre financier consistant à se renvoyer de part et d'autre des charges. Certes, la situation des finances fédérales est rapidement devenue une toile de fond particulièrement claire de nos débats, mais ici aussi il faut savoir se dégager de la conjoncture pour apprécier des questions de principe.

En parlant de magistrats, tant au niveau fédéral que cantonal, nous voulons aussi dire qu'ils doivent s'imposer fermement à un corps de fonctionnaires fédéraux et cantonaux de grande qualité mais peut-être enclins à régler entre eux et selon le seul ordre de vue de leurs préoccupations des problèmes qui doivent être traités politiquement. Il faut savoir distinguer les choses verticalement, mais il faut plus encore que Confédération et cantons aient une vue horizontale claire de leur propre ménage.

Dialogue permanent avons-nous dit, mais surtout dans la

confiance. Nous en appelons à un rassemblement des énergies entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux pour assurer à l'avenir clairement mais solidairement les responsabilités quant à la marche du pays, qui se trouvent dans le projet qui vous est présenté aujourd'hui et que nous vous invitons à soutenir en rejetant les propositions de non-entrée en matière.

Martignoni: Am 17. Mai 1967, also vor rund 17 Jahren, veröffentlichte der Bundesrat eine Botschaft über Einsparungen bei Bundesbeiträgen. Es handelte sich dabei um modifizierte Anträge einer Expertengruppe, welche unter dem Vorsitz von Prof. Stocker im Auftrage des Parlamentes eine Überprüfung der Bundessubventionen vorgenommen hatte. Es mag in unserem Zusammenhang irrelevant sein, dass die damalige Übung mit einem totalen Fiasko endete. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen 110 Millionen Franken Kürzungen bei damaligen Gesamtausgaben von 5,9 Milliarden Franken strich das auftraggebende Parlament praktisch auf ein Nichts zusammen. Wenn man die Anträge auf Nicht-eintreten auf unseren Tischen sieht, könnte fast ein ähnliches Schicksal unserer heutigen Vorlage befürchtet werden. Das Programm unserer heutigen Aufgabenteilung – oder besser gesagt: Aufgabenentflechtung – wurde nämlich im erwähnten Bericht Stocker schon damals fest umrissen. Es kann im folgenden Satz ausgedrückt werden: «Je mehr Entscheidungen auf Bundesebene getroffen werden, desto mehr verliert die Tätigkeit in den kantonalen und lokalen Behörden an Gewicht und Anziehungskraft.»

Bekanntlich hat sich die Bundespolitik in den sechziger Jahren und zu Beginn der siebziger Jahre nicht an diesen Satz gehalten. Es wäre nun zweifellos unfair, den damals verantwortlichen Bundesbehörden, die notabene kräftig von den Kantonen unterstützt wurden, alle Schwarzpeterkarten in die Taschen zu stecken. Bei aller Kritik an der heutigen Situation dürfen nämlich die positiven Seiten nicht übersehen werden. Die enge Verquickung von Kompetenzen und Finanzströmen zwischen Bund und Kantonen hat auf zahlreichen Gebieten öffentlicher Tätigkeit zu einheitlichen Regelungen im ganzen Bundesgebiet geführt, die sonst unmöglich geworden wären. In einzelnen Bereichen, zum Beispiel im Sozialwesen oder bei der beruflichen Ausbildung, wurde ein Wettrennen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen vermieden. Und schliesslich kam auf indirektem Wege ein ausserordentlich substantieller Finanzausgleich unter den Kantonen zustande, welcher verhinderte, dass die finanzstarken Stände noch stärker und die finanzschwachen Stände noch schwächer wurden. Es darf auch nicht übersehen werden, dass die Aufgabenverflechtung mit zahlreichen neuen und teuren Automatismen und Mechanismen in eine Zeit fiel, da eine schier unerschöpfliche Wachstumsrate in der Wirtschaft geradezu nach öffentlichen Massnahmen für eine einigermaßen gerechte Verteilung des Wirtschaftsertrages rief.

Es kommt nicht von ungefähr, dass der Anstoss zu einer Aufgabenentflechtung in jene Zeit fällt. Verstärkt machten sich nämlich Abnutzungserscheinungen und Friktionen bemerkbar. Zum Beispiel: Institutionen und Kantone unterstützen Subventionsgesuche an den Bund, weil damit Bundesmittel in die betreffende Region fliessen, und nicht etwa, weil die damit finanziell unterstützte Sache erste Priorität hat. Oder: Der Bund seinerseits veranlasst Kantone und Gemeinden zur Realisierung von Projekten, die in den Kantonen nicht erste Priorität haben. Oder: Entscheidung und Übernahme der finanziellen Konsequenzen liegen nicht auf derselben Ebene. Der Bund entscheidet beispielsweise allein über die AHV, die Kantone brauchen nur zu zahlen. Und umgekehrt: In den Kantonen wird souverän über Spitaltarife entschieden; die finanziellen Konsequenzen trägt aber der Bund mit seinen Beiträgen an die Krankenkassen.

Die SVP-Fraktion ist der Auffassung, dass es auch im nachhinein nicht zu spät sei, einige Gedanken des Stocker-Berichtes zu reaktivieren. Nach unserer Auffassung beruht der Föderalismus auf zwei Grundgedanken, nämlich auf jenem der Solidarität und jenem der Anerkennung einer

Vielfalt. Unter diesem Gesichtspunkt kann auf jeden Fall im Zusammenhang mit unseren Vorlagen nicht von einem «retour à l'ancienne Confédération d'Etats» gesprochen werden, wie das im Ständerat behauptet wurde. Vielmehr wird der Versuch unternommen, den Kantonen wieder vermehrt Eigenverantwortung zu übertragen. Nicht nur in bezug auf den inneren Gehalt des echt gelebten Föderalismus stellen sich Ermessensfragen ein, sondern ebensowohl hinsichtlich Sicherstellung der Leistung. Bereits im Ständerat hat die SVP-Fraktion dargelegt, dass die Erhaltung des Leistungsniveaus zentrales Anliegen bleibt. Wir drängen deshalb auch auf angemessene Übergangsfristen, damit sich die Kantone genügend auf die neuen Verantwortungen vorbereiten können.

Unsere Fraktion schliesst sich jener Gruppe an, die im Zusammenhang mit den uns unterbreiteten Vorlagen vom Prinzip ausgeht: im Zweifel der Kanton. Wir werden in der Folge immer wieder vor die Frage gestellt werden, ob im Zweifel dem Bund und damit der zentralen Lösung oder den Kantonen, d. h. der föderativen Vielfalt, der Vorzug zu geben sei. Wir sind in der SVP zur Überzeugung gelangt, dass die kantonalen Parlamente und Souveräne durchaus in der Lage sind, die ihnen wieder zurückdelegierten Aufgaben zu lösen, und damit keinen kantonalen Weg der Unsicherheit einschlagen, wie das hier an der Tribüne Herr Braunschweig dargelegt hat. Dies ist die eine Reihe von Gründen, welche unsere Fraktion veranlasst, das ganze Paket der Aufgabenteilung zu unterstützen.

Die zweite Überlegung zielt in Richtung der Referendumsdemokratie. Es wäre für breiteste Volkskreise recht unverständlich, wenn das Parlament nun nach jahrelanger intensiver Vorarbeit klein beigäbe und dem Volk einen Entscheid vorenthielte. Ich muss Sie nun einmal fragen: Wer hat eigentlich Angst vor Virginia Woolf, oder: wer hat eigentlich Angst vor dem Entscheid von Volk und Ständen? Eine stille, eine heimliche Beerdigung der Vorlagen würde nicht staatspolitische Trauer, vielmehr aber staatspolitischen Schaden auslösen.

Für die SVP-Fraktion handelt es sich bei diesem Vorlagenpaket letzten Endes trotz allen Unkenrufen um eine Vertrauensfrage, nämlich ob das Vertrauen in die Kantone vorhanden ist, dass sie die neugewonnenen Kompetenzen und Verantwortungen auch wirklich wahrnehmen. Ob Vertrauen vorhanden ist auch in unseren Bundesstaat, dass er Regelungen in wichtigen Bereichen öffentlicher Tätigkeit erträgt, die gleichwertig, aber auch verschiedenartig und damit nicht deckungsgleich sind.

Die SVP-Fraktion bejaht dieses Vertrauen, und sie wird auf die unterbreiteten Vorlagen eintreten.

Ziel: Unserem Land geht es – weltweit gesehen – ausgezeichnet; das ist nicht unser Verdienst, das wissen wir. Denn wir wissen gleichzeitig, dass einiges nicht stimmt an unseren Institutionen, sonst würden wir nicht eine solche Debatte wie heute führen. Es ist in dem Zusammenhang doch interessant, wie schon vor 20 Jahren Max Imboden in seinem berühmten «Helvetischen Malaise» festgehalten hat: «Unsere staatlichen Institutionen sind gewiss nicht überholt, aber sie stehen in vielem schief. Sie greifen im einen zu weit und im anderen zu kurz. Hier überfordern sie, und da bleiben sie stumpf. Dieses Verharren bei dem, was unter ganz anderen soziologischen Gegebenheiten im vergangenen Jahrhundert Verfassungsrecht wurde, hat unsere Haltung zur Umwelt und zu uns selbst von Grund auf geändert. Im 19. Jahrhundert waren wir eine revolutionäre Nation, heute sind wir eine der konservativsten der Welt.»

Die Schweiz ist effektiv staatlich ein ausserordentlich kompliziertes Gebilde geworden. Wir haben eine engmaschige Verzahnung, die uns allen die Übersicht erschwert oder gar verunmöglicht. Wir haben einmal auf der rein staatlichen Ebene die komplizierte Verzahnung Bund/Kantone und Kantone/Gemeinden. Wir haben aber auch im Verhältnis Staat/Wirtschaft eine immer engere Verzahnung. Als Drittes haben wir auch die enge Verflechtung Staat/einzelner Bürger. Rein quantitativ ist diese Verflechtung beeindruckend.

Wenn Sie nur die Grundzüge der Aufgabenlösung im Bundesstaat ansehen, haben wir hier ein Buch von 104 breiten Seiten, in dem alles nur in den Grundzügen beschrieben ist. Allein das zeigt Ihnen doch, wie weit wir schon gekommen sind mit dieser Verflechtung. Hinzu kommt das rein Finanzielle: Zwischen Bund und Kantonen bzw. Kantonen und Gemeinden werden Jahr für Jahr 8,5 Milliarden Franken hin- und hergeschoben. Das sollte uns doch zu denken geben. Ein weiterer bekannter Autor, nämlich Herbert Lüthy, hat dazu – auch vor 20 Jahren; es ist interessant – in seiner Philippika «Geist und Ungeist des Föderalismus» geschrieben: «Die Durchwässerung der Eidgenossenschaft mit Bundesubventionen und die wachsende Komplexität der Finanzausgleiche sind die greifbarsten Indizien dafür geworden, dass die formal so eifersüchtig gewährten Kompetenzausscheidungen zwischen dem Bund und den Gliedern längst keiner sauberen und sachgerechten Verteilung der Aufgaben mehr entsprechen.»

Zwar ist unsere Bundesverfassung wahrscheinlich jene, die am meisten geändert wurde, aber es war eine «Einbahnstrasse». Wir haben nichts anderes getan, als dem Bund neue Kompetenzen zu geben, und die Gesetzgebung hat ihrerseits immer wieder dazu geführt, dass die Verflechtung noch enger geworden ist. Das führt letztlich dazu, dass sich zahlreiche Bürger von diesem Staat distanzieren. Man sieht nicht mehr durch; man fühlt sich eigentlich nicht verantwortlich. Auf diese Haltung passt ein Satz, den Balzac in seiner bekannten Physiologie des Beamten schon vor 140 Jahren geschrieben hat: «Der Staat ist heute jedermann, und jedermann kümmert sich um niemanden.» Wenn wir so weitermachen mit der Verflechtung, dann sind wir soweit. Und wir haben gelegentlich sogar Anlass, anzunehmen, dass diese Haltung bei vielen Leuten vorhanden ist.

Welches sind nun die Ziele, die wir mit der Neuverteilung der Aufgaben eigentlich anstreben? Nach dem, was ich heute gehört habe, habe ich den Eindruck, wir sollten diese Ziele doch noch einmal kurz ansehen. Einmal möchten wir damit die Erhaltung und Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung fördern: das bedeutet andererseits, dass die Kantone ebenfalls genügend Raum brauchen, um ihre Angelegenheiten regeln zu können. Dann haben wir aber auch das zweite Zielbündel zu verfolgen, nämlich die Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Mit anderen Worten: Wir wollen durch eine Neuverteilung der Aufgaben mithelfen, dass sachgerechtere Lösungen möglich werden. Schliesslich gibt es das dritte Ziel, nämlich die Wirtschaftlichkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung, dass wir im ganzen Bereich ein vernünftigeres Kosten/Nutzen-Verhältnis erzielen. Wenn Sie an den Streit um die sogenannte Staatsquote denken (ein Streit, der immer virulenter geworden ist), dann sehen Sie auch, dass wir in diesem Bereich ansetzen müssen. Worum geht es? Es geht darum, dass wir mit gleichen oder sogar weniger Mitteln eine bessere Aufgabenerfüllung erzielen. Für mich ist das ein wesentliches Ziel, das wir anstreben müssen.

Nun gibt es natürlich verschiedene Kriterien, nach denen wir dieses Ziel verfolgen können. Da sind sicher einmal die staatspolitischen Kriterien, die immer wieder genannt werden, Kriterien der Subsidiarität und damit verbunden der Selbstverantwortung. Es gibt aber auch das Kriterium der nationalen Ziele, die vor allem auf nationaler Ebene verfolgt werden sollen, und es gibt auch das Kriterium der Gleichbehandlung der Regionen. Man möchte eine angemessene, gleichmässige Aufgabenerfüllung, eine gleichmässige Versorgung der Regionen mit öffentlichen Gütern. In diesem Bereich sind wir schon sehr weit gekommen, nicht zuletzt durch den Ausbau des Finanzausgleiches. Dann haben wir aber auch finanzwirtschaftliche und technisch-institutionelle Kriterien. Eine Ebene muss die finanziellen Möglichkeiten haben, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Sie muss technisch-administrativ dazu geeignet sein, und sie muss auch die nötige Flexibilität haben.

Sodann haben wir vor allem auch die ökonomischen Kriterien. Es geht einmal darum, dass ein öffentliches Gemeinwesen die erforderliche Grösse haben muss, um bestimmte

Aufgaben zu erledigen. Schliesslich – hier hapert es am meisten; Sie haben einige Beispiele von Kollege Martignoni gehört – erwähne ich die sogenannten externen Effekte. Die Entscheidungsbefugnis sollte haben, wer den Nutzen aus öffentlichen Einrichtungen zieht und auch für ihre Finanzierung aufkommt. Hier haben wir wahrscheinlich am meisten gesündigt, und das hat mit dazu geführt, dass allgemein Unzufriedenheit herrscht.

Dazu kommt ein weiteres Kriterium – und ich habe, wenn ich alle verteilten Anträge ansehe, den Eindruck, dass das letztlich im Nationalrat das wichtigste ist –: ich nenne es das opportunistische Kriterium. Dieses heisst: Im Prinzip bin ich für die Aufgabenneuverteilung – selbstverständlich –, aber genau hier nicht, bei dem Thema, das wir jetzt diskutieren. Wenn wir so weitermachen, werden wir natürlich nie zu einer Neuverteilung der Aufgaben kommen.

In diesem Zusammenhang muss auch wieder einmal ein Problem aufgeworfen werden. Ist es tatsächlich so, dass nur der Bund sozial ist? Sind die Kantone, in denen Sie alle mit Ihren Parteien ja mitbestimmen, nicht viel unsozialer als der Bund? Wir haben ja einiges getan. Wir bauen jetzt wieder mit der Vorlage den Finanzausgleich weiter aus, damit genau auch die Kantone in der Lage sind, ihre Aufgaben zu lösen. Da sollte man mit dem Begriff sozial oder unsozial etwas vorsichtiger sein. Ich habe schon wiederholt in Debatten gesagt: Das Unsozialste ist ein Staat, der überfordert ist, der grosse Defizite hat und nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben richtig zu erfüllen. Wir sind heute so weit, dass wir den Bund überfordert haben.

Unsere Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage. Wir legen grosses Gewicht auf die Entflechtung. Allerdings werden einzelne der verschiedenen Vorlagen unterschiedlich gewertet. Wenn wir versuchen, nach den drei Grundzielen, die ich genannt habe, und nach den verschiedenen Kriterien diese Vorschläge zu gewichten, komme ich gelegentlich zu anderen Schlüssen. Das trifft insbesondere auf den Wohnungsbau zu. Das ist ein sehr gutes Beispiel dafür, wie man eben eine Aufgabenneuverteilung nicht vornehmen soll, weil wir genau in diesem Bereich eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erschweren oder sogar verunmöglichen. Mir scheint, dort sollten wir zurückhalten.

Uns bleibt aber kein anderer Weg, wenn wir überhaupt vorwärts kommen wollen, als diese mühsame Arbeit des Auseinandernehmens von Strukturen, die nicht nur alle gewachsen sind, sondern die wir gelegentlich, vor allem zu Zeiten, als es dem Bund finanziell recht gut ging, auf die eidgenössische Ebene verschoben haben. Wir müssen nun versuchen, sie von dort wieder wegzuschieben.

Für uns ist eines klar: Es bleibt kein anderer Weg als eine neue, angemessene Form des Förderalismus, auch in der Schweiz von 1984, zu finden.

Noch einmal ein Wort von Herbert Lüthy. Er hat ebenfalls gemahnt: «Der Förderalismus ist die Staatsform der Zukunft. In der schweigenden Zersetzung der klassischen Staatssouveränitäten, die überall im Gange ist, bleibt zwischen tödlicher Balkanisierung und unmöglicher Universalmonarchie nirgends ein anderer Weg als der des Förderalismus, so schwer es auch fällt, ihn zu finden.» Wir sind dazu da, diese schwere Aufgabe des Zurückgehens miteinander zu gehen, miteinander zu diskutieren, aber vergessen wir nicht das Ziel, das wir eigentlich ursprünglich vor Augen haben sollten: das Ziel einer Entflechtung dort, wo es eben sinnvoll ist.

Vetsch: Unser Rat hat sich für diese Woche die anspruchsvolle wie auch zeitgemässe Aufgabe gestellt, über das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen nachzudenken, und nicht nur nachzudenken, sondern auch Entscheide zu fällen. Dies ist eine anspruchsvolle Aufgabe, weil wir grundsätzliche Staatspolitik über tatsächliche und vermeintliche finanzpolitische Alltagssorgen stellen müssen, und eine zeitgemässe Aufgabe, weil ein Umdenken dringend nötig geworden ist, wenn wir verhindern wollen, was der Bundesrat in seiner Botschaft zutreffend schreibt: «Die unteren staatlichen Ebenen beziehen ihr Recht und ihre Mittel mehr und mehr vom Bund, so dass auf die Dauer ihre Autonomie

im Kern geschwächt wird. Damit büsst der Förderalismus als politisches Organisationsprinzip an Gestaltungskraft ein. Die Staatlichkeit der Kantone, sichtbar in ihrer eigenen Verfassung, in ihrer demokratischen Organisation, in ihrer Steuerhoheit, würde überflüssig oder zum blossen Ritual, mit dem vergangene Grösse zelebriert wird.»

Wer unseren föderalistischen Staatsaufbau auch für die Zukunft bejaht, wer den Bürgerschaften unserer Gemeinden und Kantone noch politischen Gestaltungsraum belassen will, unterstützt die eingeleiteten Bemühungen um eine sach- und stufengerechte Zuteilung der öffentlichen Aufgaben an Kantone und Bund. Dabei geht es nicht darum, zur Ordnung der sogenannten guten alten Zeit zurückzukehren. Mit dieser könnten wir die Bedürfnisse unserer modernen Gesellschaft nicht mehr befriedigen. Der Einfluss des Bundes musste sich ausweiten. Damit verbunden war aber unvermeidlich ein Verlust kantonaler Souveränität. Es gilt jetzt, die Grenzen der Kräfteverschiebung wieder besser sichtbar zu machen. Es geht darum, sich auf den Wert grösstmöglicher Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit der unteren und kleineren politischen Gebietseinheiten für das Funktionieren unserer direkten Demokratie (sprich Bürgernähe) und für die Erhaltung der Vielfalt unserer Kulturen und regionalen Eigenheiten zu besinnen.

Es ist richtig, was im Ständerat gesagt worden ist: Der Förderalismus muss der staatlichen Aufgabenerfüllung förderlich sein; er ist nicht Selbstzweck. Ebenso gilt aber, dass die staatliche Aufgabenerfüllung nicht zu unkontrollierbarer staatlicher Aktivität und unnötiger Belastung oder gar Überlastung des Zentralstaates unter gleichzeitiger Schwächung der Gliedstaaten führen darf.

Kollege Biel hat es gesagt: Das Unsozialste, was uns begegnen könne, sei ein überlasteter Staat, in unserem konkreten Fall, ein überlasteter Bund. Das wäre zum Schaden von Demokratie und Wohlfahrt. Unsere Vorlage steckt sich also ein hohes Ziel. Sie ist denn auch mit der ihr gebührenden Gründlichkeit zusammen mit den Kantonen vorbereitet worden. Sie kann sich auf weitgehende Übereinstimmung abstützen. Es handelt sich einmal mehr und richtigerweise nicht um einen grossen Wurf, dafür aber um so mehr um einen ersten Schritt in der richtigen Richtung.

Im grundsätzlichen sind wir uns hier in diesem Saal weitgehend einig. Leider aber befürchten viele einen Leistungsabbau. Ein solcher ist nicht beabsichtigt. Vertrauen wir den Kantonen, dass sie die in ihrer Kompetenz liegenden Aufgaben erfüllen. Sie taten das schon bis jetzt. Die politische Willensbildung liegt auch in den Kantonen letztlich und noch näher als im Bund beim Stimmvolk und den Parteien. Zugegeben: Die Autonomie der Kantone bejahen bedeutet auch, unterschiedliche Lösungen zwischen den Kantonen akzeptieren. Bei sachgerechter Aufteilung der Zuständigkeiten bedeutet dies keinen Nachteil, sondern den regionalen Bedürfnissen angemessenere Lösungen.

Aus den genannten Gründen befürwortet die FDP-Fraktion Eintreten auf das erste Gesamtpaket und Zustimmung zu allen Einzelvorlagen. Wir hoffen, dass dieser erste Schritt zur Stärkung von Bund und Kantonen gelingt, so dass ihm weitere folgen können. Dies im Interesse einer optimalen Aufgabenerfüllung mit und für unser Volk auch in Zukunft.

Frau Blunschy: Es geht bei diesem ersten Massnahmenpaket zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen nicht etwa um ein kleinliches Herumflücken an verschiedenen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, die von aussen gesehen gar nicht viel Gemeinsames aufweisen. Eine grosse Idee steht dahinter. Der Förderalismus, der ein Wesenselement unseres Staates ist, soll gestärkt werden.

Die CVP-Fraktion befürwortet diese Bestrebungen. Sie entsprechen dem von uns hochgehaltenen Subsidiaritätsprinzip, wonach das untergeordnete Gemeinwesen diejenigen Aufgaben lösen soll, die es aus eigener Kraft lösen kann. Damit wird die staatliche Tätigkeit überschaubarer und bürgernäher.

Im Laufe der Zeit wurden immer mehr Aufgaben mit den

damit verbundenen finanziellen Konsequenzen dem Bund zugeschoben. Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in den Kantonen hat die Verschiebung der Aufgaben nach oben gefördert. Die Kantone sind jedoch selbständige Staaten und nicht einfach Verwaltungsbezirke des Bundes. Wenn nun Aufgaben an die Kantone zurückdelegiert werden, dann wird die Bedeutung und Stellung der Kantone gestärkt. Es sei daran erinnert, dass Anfang der siebziger Jahre von CVP-Seite, nämlich durch die Motion Binder, ein wesentlicher Anstoss zu einem Neuüberdenken der Aufgabenteilung gegeben wurde. Staatsaufgaben sind mit Kosten verbunden. Mehr Verantwortung für die Kantone bedeutet daher stärkere finanzielle Belastung der Kantone und Entlastung des Bundes. Das ist ein nicht ganz unerwünschter Nebeneffekt der Aufgabenteilung, dem aber keineswegs erste Priorität zukommt. Mit dem verbesserten Finanzausgleich soll es auch finanzschwachen Kantonen möglich sein, die Verlagerung der Kosten zu verkraften. Der Saldo zugunsten der Bundeskasse ist mit etwas mehr als 100 Millionen Franken nicht derart spektakulär, dass die finanzielle Seite allein vom Bund aus gesehen die komplizierte Übung rechtfertigen würde. Die Stärkung des Föderalismus bleibt das erste und wichtigste Ziel. Das ist die positive Seite der Aufgabenneuverteilung.

In diesem Zusammenhang muss aber auch auf mögliche negative Folgen hingewiesen werden. Wenn bisher einheitlich dem Bund zustehende Kompetenzen den Kantonen zugeteilt werden, besteht die Gefahr der rechtungleichen Behandlung der Bürger. Wer den Föderalismus bejaht, nimmt in Kauf, dass kantonale Regelungen unterschiedlich sein können. Es geht hier um die Frage des Masses.

Unser besonderes Augenmerk muss darauf gerichtet sein, dass sozial schwächere Kreise durch die Aufgabenneuverteilung nicht benachteiligt werden. Die Aufgabenteilung darf nicht zum Abbau wichtiger Staatsaufgaben führen, vor allem nicht im sozialen Bereich. Zwar besteht eine grundsätzliche Bereitschaft der Kantone, die neuen Verantwortungen zu übernehmen, doch sind auch für die Kantone die fetten Jahre der Hochkonjunktur vorbei. Der gute Wille der Kantone könnte an mangelnden Finanzen scheitern. Wir müssen daher bei jeder einzelnen Vorlage prüfen, ob die Kantone tatsächlich die vom Bund abgegebenen Aufgaben übernehmen können und es auch tun werden.

Die CVP-Fraktion ist in Übereinstimmung mit der Kommissionmehrheit für Eintreten auf die einzelnen Vorlagen mit Ausnahme der beiden Vorlagen N und O betreffend die Wohnbauförderung. In diesem Punkt unterstützen wir den Nichteintretensantrag der Kommissionmehrheit. Kantone und Gemeinden brauchen den Anstoss und den finanziellen Zustupf des Bundes für die Wohnbau- und Eigentumsförderung. Ohne sie wäre der Anreiz für die Erstellung preisgünstiger Wohnungen nicht mehr in gleichem Masse vorhanden. Das wäre weder im Interesse der Familien und der kleineren Einkommensbezüger noch im Interesse des Baugewerbes, das um die Erhaltung der Arbeitsplätze bangt. Die CVP-Fraktion ist somit mit Ausnahme der beiden Wohnbauvorlagen für Eintreten.

Nachdem seitens der SP-Fraktion Abstimmungen unter Namensaufruf angekündigt wurden, muss ein Zweifaches klargestellt werden:

1. Soweit wir für Eintreten stimmen, heisst das keineswegs, dass wir für den Abbau von staatlichen Aufgaben sind. Es wird selbstverständlich erwartet, dass dort, wo der Bund sich von Aufgaben zurückzieht, die Kantone voll in die Lücke treten. Zustimmung bedeutet nicht Abbau von Staatsaufgaben, sondern Verlagerung auf die Kantone, die näher an den Problemen sind und die sie auch besser überblicken können.

2. Dort, wo wir für Eintreten stimmen, behalten wir uns vor, Minderheitsanträge zu unterstützen, die in Teilbereichen gewisse Bundeskompetenzen beibehalten wollen, und zwar gezielt dort, wo aus sozialen Gründen eine Weiterführung der Bundesaufgabe angezeigt ist. So wird die Mehrheit unserer Fraktion bei Vorlage A, wo es um die Reduktion der

Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug geht, den Antrag der Kommissionminderheit zu Abschnitt 2bis unterstützen. Der Bund soll weiterhin Betriebsbeiträge gewähren an Erziehungsheime für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Die Bemühungen der Kantone um den Abschluss eines interkantonalen Konkordates über die Jugendheime haben bisher nicht zum Erfolg geführt, was beweist, dass die einzelnen Kantone durch die diesbezüglichen Vorschriften des Strafgesetzbuches überfordert und versucht sind, zu Verlegenheitslösungen zu greifen, wie Unterbringung von jugendlichen Straffälligen in psychiatrischen Anstalten oder in Strafanstalten für Erwachsene. Der Bund darf sich hier nicht einfach aus der Mitverantwortung zurückziehen, geht es doch um junge Menschen, die einer guten erzieherischen Beeinflussung noch zugänglich sind.

Schliesslich hat unsere Fraktion auch die Fragen besprochen, die sich aus dem Abbau der Ausbildungsbeiträge von seiten des Bundes ergeben. Obwohl Bedenken geäussert wurden, ist die Mehrheit der CVP-Fraktion der Auffassung, dass die Kantone den Ausfall der Bundesleistungen bei den Stipendien wettmachen können sollten. Ein Teil unserer Fraktion wird den Minderheitsantrag unterstützen, wonach der Bund die Bestrebungen der Kantone auf Harmonisierung der Stipendienansätze unterstützt und Beiträge im Rahmen der Mindestansätze an die Aufwendungen der Kantone gewähren kann.

Auch bei der definitiven Festlegung der Kantonsanteile an der Alkoholsteuer auf 5 Prozent sind Bedenken aus der Sicht der Volksgesundheit nicht von der Hand zu weisen, dient doch dieser Anteil der Bekämpfung des Alkoholismus. Da die Kantone in anderen Bereichen, namentlich bei der Mitfinanzierung der AHV, wesentlich entlastet werden, darf von den Kantonen erwartet werden, dass sie diese freierwerdenden Mittel dort einsetzen, wo sich der Bund inskünftig von der Mitfinanzierung zurückzieht.

Wir dürfen die verschiedenen Vorlagen nicht einzeln und losgelöst vom ganzen Massnahmenpaket beurteilen. Die Neuverteilung der Aufgaben ist mit einem grossen Gebäude vergleichbar: Man kann ohne weiteres auf den einen oder anderen Balkon oder Anbau verzichten. Aber wenn tragende Elemente herausgebrochen werden, dann fällt das ganze Gebäude zusammen. Was verbleiben würde, wäre eine Ruine.

Abschliessend halte ich fest, dass die CVP-Fraktion voll hinter den grossen Zielen der Neuverteilung der Aufgaben steht, die Aufwertung der Eigenständigkeit der Kantone begrüsst und in einer Stärkung des Föderalismus eine notwendige Korrektur gegenüber der Entwicklung der letzten Jahrzehnte sieht. Wir behalten uns vor, in Einzelfragen weiterhin für eine Bundeskompetenz einzutreten, so bei der Wohnbauhilfe, bei der Gewährung von Betriebsbeiträgen an Erziehungsheime und bei der Harmonisierung der Stipendienansätze.

Im übrigen vertrauen wir darauf, dass die Kantone die Neuverteilung der Aufgaben nicht zum Anlass für Aufgabenabbau nehmen, sondern die ihnen vom Bund abgetretenen Aufgaben in eigener Verantwortung zum Wohl der Bürger weiterführen werden.

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

*Schluss der Sitzung um 19.40 Uhr
La séance est levée à 19 h 40*

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.1984 - 15:30
Date	
Data	
Seite	12-23
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 220

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.

Zweite Sitzung – Deuxième séance**Dienstag, 6. März 1984, Vormittag****Mardi 6 mars 1984, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Gautier

81.065

**Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben
Confédération et cantons.
Nouvelle répartition des tâches**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 12 hiervor – Voir page 12 ci-devant

M. Rebeaud: Les écologistes, par principe et par conviction, sont favorables à la décentralisation du pouvoir. C'est dire qu'ils sont en principe favorables à l'exercice d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et c'est par cette conviction qu'aujourd'hui nous entrerons en matière sur le projet qui nous est présenté. Malheureusement, des convictions dans l'élaboration de ce projet il y en a eu beaucoup, dont certaines étaient contradictoires, en particulier celles qui voulaient à la fois donner plus de pouvoir aux cantons et renflouer les caisses de la Confédération.

Le projet, par rapport à l'ambition initiale du point de vue du renforcement de l'autonomie des cantons et de la structure fédérative du pays, est profondément décevant. J'ai entendu hier M. Jeanneret et d'autres porte-parole de groupe dire que l'autonomie cantonale allait être renforcée et grandie par ce premier paquet puis par le deuxième, que les tâches respectives de la Confédération et des cantons allaient être désenchevêtrées. J'ai le sentiment, en analysant dans le détail les propositions qui nous sont présentées aujourd'hui, qu'on a en effet désenchevêtré, mais beaucoup pour enchevêtrer d'une autre manière et que les citoyens dans les cantons n'y verront guère plus clair qu'auparavant.

Au départ de tout l'exercice, il aurait fallu une volonté politique plus claire. Je ne sais pas si elle existait, mais si elle existait elle a disparu en partie en cours de route. Il aurait également fallu qu'on définisse au départ, par souci de cohérence et non pas par goût de placer la Suisse sous l'empire des idées abstraites, il aurait fallu définir quelques critères. Celui de la subsidiarité a déjà été défini, qui veut qu'en principe on attribue et on laisse aux cantons les tâches qu'ils sont capables d'assumer seuls et qu'on ne donne à la Confédération que les tâches étatiques qu'elles est seule à pouvoir assumer correctement. On n'est pas allé jusqu'au bout de l'exploitation de ce critère, loin de là.

Mais surtout, dans une perception plus moderne du problème, on aurait pu faire un pari sur l'imagination, les ressources culturelles et le sens des responsabilités des cantons. On parle toujours de ce sens des responsabilités, de cette capacité de responsabilité des cantons, et on s'aperçoit dans le détail que chaque fois qu'on leur donne une responsabilité, ou presque chaque fois, on s'arrange pour que la Confédération puisse continuer à surveiller malgré tout. En acceptant, bien sûr, si on veut faire confiance aux cantons, quelques risques – on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. On aurait par exemple pu se poser systématiquement la question de savoir quel était le type d'encadrement étatique le plus favorable à l'éclosion de la créativité, de l'initiative et du sens des responsabilités des cantons, mais aussi, dans les cantons, des citoyens.

Pour nous écologistes, c'est la réponse à cette question qui dicte prioritairement nos positions, face aux projets dont nous devons discuter cette semaine. Nous pensons que d'une manière générale l'organisation et le fonctionnement de l'Etat à tous les niveaux devrait favoriser à l'avenir la créativité, l'invention, la diversité surtout, et donc aussi la tolérance d'un canton à l'autre, pour améliorer nos chances de sortir un jour ou l'autre de la crise, cette crise que nous connaissons, une crise des valeurs, une crise de l'économie et pas seulement une crise économique, et d'une manière plus générale et plus profonde, une crise des rapports de l'homme dans nos sociétés, avec la nature.

J'en reviens au projet qui a tout de même le mérite d'exister, c'est de cela qu'il faut parler. Il a au moins un avantage, c'est que les propositions qui nous sont faites, nous en sommes à peu près sûrs, ont l'agrément du Conseil fédéral, du corps des fonctionnaires et de la plupart des gouvernements cantonaux. On espère pouvoir les considérer comme un premier pas, timide peut-être, expérimental espérons-le, vers un réel processus de réappropriation du pouvoir politique par les cantons.

Les écologistes n'acceptent pas telles quelles toutes les propositions. Nous entrerons en matière mais nous combattons les propositions qui n'ont rien à voir avec la répartition des tâches et dont le seul but est de renflouer la caisse fédérale en privant les cantons de recettes qui doivent leur revenir. C'est dire que nous nous opposerons notamment à la suppression des parts cantonales au produit des droits de timbre et aux bénéfices de la Régie fédérale des alcools. Nous nous opposerons également, pour des raisons diverses qui tiennent à la volonté de stimuler la créativité, à la suppression des subsides de formation et des bourses d'études allouées par la Confédération. Nous vous proposerons encore de renvoyer en commission la question de l'aide fédérale à la construction de logements, et enfin nous vous proposerons de renforcer de manière plus substantielle la péréquation financière intercantonale.

Les autres propositions sont probablement acceptables, avec un peu d'optimisme on peut espérer que le retour aux cantons de compétences concrètes dans le domaine de la santé, de la gymnastique et des sports, de la protection civile ou de l'exécution des peines aille dans la direction souhaitée ou du moins dans la direction que nous souhaitons, c'est-à-dire que les cantons soient mis dans une situation où ils ne puissent pas, ou difficilement, faire autre chose que redevenir des acteurs politiques adultes, que disparaisse l'impuissance réelle ou prétendue des uns, et la mentalité d'assistés des autres, et qu'en fin de compte les citoyens aient à leur portée un pouvoir politique clairement responsable, au niveau cantonal, parlant la même langue qu'eux. Il ne faut pas qu'au premier conflit, ou à la première contestation interne, on réponde aux citoyens, que la décision vient de Berne et qu'on n'y peut rien.

J'ai parlé au nom des écologistes – c'est une intervention personnelle et on a droit à cinq minutes comme l'a dit M. le président tout à l'heure, je les dépasse. C'était le début d'une déclaration d'entrée en matière du groupe écologiste qui n'existe pas puisque nous sommes quatre alors je cède la parole pour la suite à Leni Robert et je suggère à ceux de nos amis romands qui ne maîtrisent pas totalement la langue allemande de prendre leurs écouteurs pour la suite du débat.

Frau Robert: Ich fahre im Eintretensvotum der grünen freien Fraktionslosen dort weiter, wo Laurent Rebeaud aufgehört hat. Auch wir sind also, wie offenbar ausnahmslos alle in diesem Saal – wir haben es gestern gehört –, überzeugte Föderalisten. Auch wir sind wie Walter Biel der Überzeugung, dass ein richtig verstandener, sinnvoller Föderalismus die Staatsform der Zukunft ist. Nur ist damit noch gar nichts gesagt. Hier fangen ja die Probleme erst an. Was heisst richtig verstanden und sinnvoll? Dass damit nicht unser heute praktizierter Föderalismus gemeint sein kann, sondern dass dieser in verschiedener Hinsicht in einer Krise steckt, darüber sind wir uns wohl auch noch alle einig. Aber

schon beim Versuch einer Diagnose der heutigen Krise gehen die Meinungen auseinander – und erst recht bei der Therapie!

Zweifellos ist richtig, wenn in der Vorlage festgestellt wird, dass sich das Gewicht bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben seit langem immer mehr auf den Bund verlagert hat, dass sich rechtlich und finanziell eine zunehmend unübersichtliche Verflechtung der Zuständigkeiten und daraus eine zunehmende Intransparenz, Anonymität und Bürgerferne entwickelt hat und dass darin einer der Hauptgründe für die zunehmende Abwendung der Bürger vom öffentlichen Leben und für den Verlust an Verantwortungsgefühl im öffentlichen Leben zu suchen sein dürfte. Ist es aber realistisch, wenn die Botschaft feststellt: «Diese Entwicklungen bergen die Gefahr in sich, dass die schöpferische Kraft des Föderalismus erstickt und die Bereitschaft der Kantone verkümmert, Aufgaben selbständig zu lösen»? Was hier als drohendes Risiko irgendwo am fernen Horizont dargestellt wird, ist doch schon längst Wirklichkeit. Die schöpferische Kraft des Föderalismus ist allen rituellen Beteuerungen schweizerischer Eigenart und Vielfalt der Traditionen zum Trotz doch längst weitestgehend verschüttet.

Wo finden wir in Kantonen heute noch Bereitschaft zum Risiko, zu Eigenständigkeit, zu politischer Eigenverantwortung, die Kräfte also, die einen lebendigen Föderalismus ausmachen? Die schwächsten unter den Kantonen sind der Not gehorchend schon lange so weit, dass sie ihre politischen Entscheidungen praktisch nur noch im Hinblick auf die Bundessubventionen treffen, die sie damit auslösen, selbst wenn ihnen im Grunde genommen durchaus bewusst ist, dass sie sich damit oft für eine schlechtere, eine ihren effektiven Bedürfnissen weniger angemessene Lösung entscheiden. Unzählige hässliche und überdimensionierte Betonbauten, Alpstrassen usw. zeugen unter anderem davon, dass der Gestaltungsspielraum eines sinnvollen Föderalismus längst zur Fiktion geworden ist. Sieht es in den starken, vermögenden Kantonen viel anders aus? Ich war selber zu lange in der Legislative eines stolzen, grossen Kantons, der sich auf seine Eigenständigkeit viel zugute hält, um nicht zu wissen, dass auch hier praktisch jeder Blödsinn machbar und rechtfertigbar wird, wenn nur genügend Bundessubventionen winken, und dass man auf eigenständige, angepasste Lösungen, in welchem Bereich auch immer, schon gar keine schöpferischen Gedanken mehr verschwendet, wenn man davon ausgehen muss, dass damit nicht das Maximum an Bundessubventionen erhältlich ist. Vieles, das für ganze Kantonsteile dringend nötig wäre, wird einfach während Jahrzehnten liegengelassen, weil man sich von vorneherein auf solche Bundessubventionslösungen versteift! Ich denke zum Beispiel in unserem Kanton an den Rawil respektive an die 30 Jahre hinausgeschobene, für die Talbevölkerung dringend notwendige Sanierung der Simmentalstrasse. Das ist doch die Realität. Von ihr haben wir auszugehen. Wir haben uns schon allzu lange in Wirtschaft und Politik auf die Zentralisierung von Geld und Macht aus- und eingerichtet. Die einflussreichen Kräfte in Politik und Wirtschaft, in Bund und Kantonen sind weiterhin emsig damit beschäftigt, alles weiter zu rationalisieren, zu informieren und zu zentralisieren, weil dies kurzfristig den grössten finanziellen Profit verspricht. Was dabei zugrunde geht, das wird in Kauf genommen als Preis für den sogenannten Fortschritt. Dieses Credo ist links und rechts bei den Fortschrittsgläubigen ungefähr das Gleiche.

Wer diese Realität zu beschönigen versucht, wird auch nicht zu einer Therapie bereit sein, die an die Wurzel der Fehlentwicklung greift, sondern sich lieber mit etwas Kosmetik begnügen. Genau das ist nun mit dieser Vorlage geschehen. Man hat die Therapie einer falschen Realität angepasst. Von der hohen Zielsetzung ist nichts übrig geblieben. Was daraus geworden ist, ist eine reine Subventionsabbauvorlage. Ich bitte Sie deshalb, dass wir von jetzt an auf die hochstaplerische Benennung verzichten, dass es um eine Neuverteilung der Aufgaben geht. Es geht nicht um eine Neuverteilung, es geht um einen Subventionsabbau. Auch das kann sinnvoll sein, und darum werden wir eintreten. Es kann

sinnvoll sein, wenn es nicht genau das Gegenteil dessen bewirkt, was wir möchten, wie zum Beispiel im Falle der Stipendienvorlage, dass man Potentielles, Schöpferisches verhindert, dass man das schöpferische Potential des Föderalismus noch vermindert, indem man Stipendien abbaut. Dagegen werden wir uns zur Wehr setzen. Herr Brélaz wird das Eintretensvotum der freien grünen fraktionslosen Kräfte weiterführen.

M. Brélaz: Par ce projet, on aurait pu saisir l'occasion de mener une véritable réflexion sur la réalité et l'avenir du fédéralisme et de proposer à cette assemblée de véritables décisions politiques. En lieu et place, nous avons droit à un programme minimum consistant à changer quelques millions de caisses et à déménager quelques bureaux. Ce qui nous préoccupe dans ce débat, c'est plutôt l'immobilisme qui caractérise toute cette opération. Ce n'est pas la première fois évidemment qu'un projet ambitieux se perd dans les sables des consultations d'experts. Mais cette fois, se posait une question relativement simple et d'essence purement politique. Il s'agissait au fond de savoir où se situe le pouvoir? C'est ensuite, après avoir donné une réponse à cette question qu'il fallait chercher à répartir les ressources financières, conformément à la répartition des compétences. Malheureusement il s'est produit à peu près le contraire. On a commencé par répartir les ressources en s'arrangeant pour remplir le plus possible les caisses fédérales ou plutôt pour les ménager au maximum, en transférant toutes sortes de charges sur les cantons. Ensuite, on s'est senti tellement fatigué qu'on a oublié de renforcer dans une mesure équivalente, l'autonomie concrète des cantons. L'erreur principale a probablement été de consulter avant tout des fonctionnaires pour l'élaboration du projet. Les fonctionnaires aujourd'hui sont pratiquement les seuls à connaître dans le détail et à maîtriser l'extraordinaire complexité des rapports entre la Confédération et les cantons, les seuls à bien en connaître la mécanique. Il semble aussi que la plupart des fonctionnaires cantonaux s'accommodent assez bien du réseau de réglementations fédérales et de surveillance auquel ils sont soumis.

Ils sont en effet dans une machine qui les a, d'une certaine manière, façonnés. Une partie de leurs compétences et je dirais même de leur valeurs, tient à cette connaissance intime qu'ils ont – et qu'ils sont pratiquement les seuls à avoir – des étapes, des étages, des délais, des usages de l'administration quotidienne. Il est clair que, pour tout fonctionnaire, quel qu'il soit, un changement important dans l'attribution des compétences peut sembler de nature à provoquer un cataclysme professionnel et personnel. Il est donc bien normal qu'ils voient d'un mauvais œil ledit changement. Mais fallait-il pour autant, à ce point, se fier à leur avis?

En attendant, il nous semble important de préserver l'avenir, c'est-à-dire de ménager les chances d'une renaissance du fédéralisme. Pour cela, il faut au moins éviter de soustraire aux cantons une partie des ressources auxquelles ils ont droit et dont ils auront besoin s'ils entendent manifester quelque créativité à l'avenir. Or, si l'on suivait toutes les propositions présentées par le Conseil fédéral et la majorité de la commission, on retirerait globalement aux cantons environ 500 millions de francs de ressources annuelles. J'inclus dans le compte les parts cantonales au produit du droit de timbre et aux bénéfices de la Régie fédérale des alcools qui n'ont été cédées, du moins en théorie, que provisoirement à la Confédération, pour lui permettre d'éviter une grave crise financière. Je vois mal comment, si l'on s'en tient au principe: qui paie commande, les cantons pourraient gagner en autonomie, alors qu'ils perdent en moyens financiers!

On nous a dit qu'on voulait, par la répartition des tâches, avoir des cantons forts dans une Confédération forte. Ce que l'on aura avec ces projets financiers, ce seront des cantons faibles dans une Confédération confuse.

Je comprends bien que l'on cherche par tous les moyens à limiter les déficits de la Confédération. On a réussi quelque

chose en obtenant du peuple suisse qu'il accepte récemment deux nouvelles taxes. Que l'on continue sur cette voie dans les domaines propres de la Confédération ou que l'on réduise l'ampleur de certaines prestations fédérales, cela pourrait au moins avoir les apparences de la logique! Mais vouloir réaliser des économies sur le dos des cantons est profondément vicieux. D'abord, on fait croire au peuple que l'on a assaini quelque chose, alors que l'on a fait que transférer des charges. Ensuite, on s'en prend à des collectivités dont l'état de santé financier est aussi important sinon plus pour les citoyens.

Il est vrai que tous les cantons ne sont pas également touchés par la récession économique. Les plus riches ont des budgets équilibrés et même bénéficiaires. Il y a donc une chose intelligente que nous pouvons faire à l'occasion de cette nouvelle répartition des tâches, c'est d'améliorer la péréquation financière intercantonale. Cette péréquation est l'instrument de la solidarité intercantonale. Les calculs qui ont été faits visent à compenser pour les cantons pauvres les effets de la nouvelle répartition des tâches, sans plus; nous trouvons que c'est insuffisant. Si la Confédération impose, par exemple à ces cantons, des lois pour que l'air que nous allons respirer chez eux reste pur – et nous sommes pour – ou pour leur interdire de vendre leurs immeubles à des étrangers, nous devrions aussi manifester concrètement notre sens de la solidarité confédérale. C'est pourquoi nous vous proposerons d'augmenter légèrement la part de l'impôt fédéral direct affecté à la péréquation financière intercantonale.

Künzi: Eine Neugestaltung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen ist nach wie vor ein dringliches Anliegen, ein Anliegen besonders der Kantone. Zwar wird sich das Problem der richtigen Aufgabenteilung immer wieder stellen, da sie nicht losgelöst von der dynamischen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft betrachtet werden kann. Wir anerkennen grundsätzlich den Zielkatalog dieser Aufgabenteilung, der die Stärkung der föderativen Ordnung – ich betone das: der föderativen Ordnung –, die Erhaltung und Steigerung der staatlichen Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Übereinstimmung der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit in den Mittelpunkt stellt. Verschiedene Rahmenbedingungen setzen jedoch der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen relativ enge Grenzen, das müssen wir zugeben. Die steigende Mobilität der Bevölkerung, der vorwiegend nationale Wirtschaftsraum Schweiz, die weit fortgeschrittene, immer engermaschigere Normierung des Bundes auf vielen Gebieten und die immer grösseren Versorgungsräume in den einzelnen Aufgabenbereichen bestärken eher zentralistische Tendenzen. Der Wunsch zur Stärkung der Kleinstaatlichkeit und die vor allem in neuerer Zeit wieder zunehmende Forderung nach bürgernahe Aufgabengestaltung sowie der für unsere Demokratie stets fruchtbar gewesene Pluralismus bestärken die Aufwertung der Kantone.

Mit dem ersten Paket der Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird das Ergebnis einer langjährigen Reformarbeit dem politischen Entscheid endlich zugeführt. Es ist in engster Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen entstanden; es ist also kein Diktat gegenüber den Kantonen. Mit dieser Vorlage soll unsere bundesstaatliche Ordnung gestärkt und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verbessert werden. Die Kantone haben diese staatspolitische Komponente stets hervorgehoben. Sie muss daher auch bei der Überprüfung der Einzelmassnahmen im Mittelpunkt stehen. Der bundesrätlichen und der weitgehend mit ihr identischen ständerätlichen Fassung ist ganz allgemein politische Ausgewogenheit und staatspolitische Qualität zu attestieren. Abgesehen von kleinen Retouchen sollte daher am eingeschlagenen Weg festgehalten und insbesondere von grundlegenden Änderungsanträgen abgesehen werden, sonst fällt unsere Vorlage sicher vollständig ins Wasser. Hinter solchen Änderungsanträgen verbirgt sich oft ein

erhebliches staatspolitisches Misstrauen gegenüber den Kantonen, das keineswegs gerechtfertigt ist. Die Kantone wissen, dass ihnen im einen oder im anderen Fall vermehrte finanzielle Belastungen aufgebürdet werden. Dazu haben sie sich bereit erklärt, um einer vernünftigen Aufgabenteilung endlich zum Durchbruch zu verhelfen. Die Kantone sind bereit und in der Lage, auch Aufgaben wie den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Wohnbauförderung und das Stipendienwesen – um nur diese zu erwähnen – zu lösen. Die Kantone werden durch die Aufgabenteilung in verschiedenen Bereichen aber auch entlastet. Wenn man einfach argumentiert, gewisse Kantone hätten die Wohnbauförderung bis jetzt nicht betrieben, also würden sie es ja auch in Zukunft nicht tun, so entspricht das keineswegs den Tatsachen. Einen Abbau staatspolitisch zentraler Aufgaben werden wir entschieden bekämpfen. Die Zusicherungen, die die Kantone abgegeben haben, dürfen nicht einfach als leere Worte bezeichnet werden.

Besonderes Gewicht lege ich abschliessend auf folgende Bemerkungen: Wenn wir damit fortfahren, gleichzeitig Subventionen zu kürzen und zu streichen und die Vollzugsvorschriften für die Kantone auszubauen, begeben wir uns auf einen gefährlichen Weg. Die Staatsqualität der Gliedstaaten wird ausgehöhlt, die Kantone werden vermehrt zu Verwaltungsbehörden, welche die Befehle des Bundes lediglich auszuführen, sie aber in zunehmendem Masse zu finanzieren haben. Abgesehen davon, dass dieser Weg unserem föderalistischen Verständnis des Bundesstaates zuwiderläuft, bewirkt er einen Ausbau der Verbundwirtschaft, die auch in diesem Haus bei mancher Gelegenheit beklagt wurde. Die Kantone verdienen aber um so mehr Vertrauen, als mit einem relativ feinmaschigen Lastenausgleich störende Belastungsunterschiede der Kantone vermieden werden.

Ich bin daher für Eintreten auf die Vorlage und weitgehend für deren Verabschiedung auf der Linie der ständerätlichen Fassung.

M. Dafflon: Nous assistons à une tentative pour attribuer des tâches nationales, dues à l'évolution des besoins, non plus à l'Etat fédéral qui les a assumées et continue de les assumer, mais aux collectivités, c'est-à-dire aux cantons, dont beaucoup seront hors d'état de les financer, contrairement aux affirmations de M. Jeanneret, porte-parole du groupe libéral, qui nous disait hier, avec une belle assurance, que ces cantons étaient à même de supporter de pareils sacrifices. C'est une prétendue solution qui n'est plus qu'un trompe-l'œil.

Il est vrai que, dès 1848, la Confédération s'est confinée dans les tâches essentielles de sa souveraineté: affaires étrangères, défense nationale, douanes, libre circulation des personnes et des biens. Puis, conformément à l'article 2 de la constitution de 1874, la Confédération a eu pour but d'accroître la prospérité commune. Cela démontre bien que, d'emblée, il était prévu que les progrès de la technique verraient naître de nouveaux besoins considérables et parfois impérieux, en particulier sur le plan social. Autrement dit, il n'était pas possible que les Suisses se confinent dans certains devoirs et certaines charges. Il fallait bien suivre le cours des temps, cela a été et reste une réalité.

Ce qui nous est proposé aujourd'hui, c'est un massif et brutal retour en arrière, ce qui s'appelle en bon français une politique fondamentalement et foncièrement réactionnaire. C'est ce à quoi, précisément, nous nous opposons, quant au principe même et quant aux modalités, en vous proposant le renvoi au Conseil fédéral, pour les raisons que MM. Carobio et Braunschweig ont très bien exposées.

Une opposition générale, d'ailleurs, s'est assez largement manifestée lors de la consultation des cantons, des partis et des associations. En effet, cette nouvelle répartition des tâches consiste tout simplement à rejeter sur les cantons des dépenses dès longtemps engagées et portant toutes sur des ouvrages d'intérêt général ou sur des services sociaux: protection civile, enseignement, bourses d'étude, encouragement aux sports, protection de la nature, santé publique,

sécurité sociale, assurance-vieillesse, assurance-invalidité, prestations complémentaires, assurance-maladie, maisons de retraite, encouragement à la construction, transports publics, aide aux réfugiés, et nous en passons.

Parler de cantons forts à côté d'un Etat central fort, c'est se payer de mots. Dire que l'on veut fortifier leur économie, ce serait une plaisanterie plutôt cruelle, car l'on sait que nombre de cantons ne pourront pas reprendre les charges qu'on veut leur imposer. Mais c'est une autre forme d'ironie que d'ajouter – voir le message – que la Confédération veut ménager ses forces pour pouvoir s'occuper de problèmes futurs, entre autres la politique énergétique, tout cela après avoir supprimé l'impôt complémentaire sur la fortune, épargné les banques, alors que l'on se refuse à une progression sensible de l'impôt sur les forts revenus, que l'on continue à accorder des sommes folles pour les dépenses militaires et à brandir, comme une menace permanente, le déficit des finances fédérales sans rien entreprendre de sérieux pour y porter remède.

Dans de telles conditions, reporter en moyenne 300 millions de dépenses sur les cantons, auxquels il faudra ajouter les 370 millions annoncés aujourd'hui par le Conseil fédéral, ne peut pas apparaître comme une politique sérieuse.

Si la solution proposée par MM. Carobbio et Braunschweig n'est pas acceptée, nous ferons plusieurs propositions d'amendement, voire de non-entrée en matière pour certains des projets, et nous soutiendrons les positions progressivistes de la minorité.

Il est clair que, d'ici très peu de temps, le Conseil fédéral reviendra avec d'autres dépenses, avec d'autres transferts, avec d'autres charges pour les collectivités. Il faudra bien, un jour, poser les véritables problèmes afin de savoir si l'on veut revenir à une époque révolue ou si l'on veut prendre en compte le destin d'un Etat moderne.

Flubacher: Es ist bedauerlich, dass der Bund aus finanziellen Überlegungen bei der Aufgabenteilung die Kantone derart mehr belasten muss. Sparen beim Bund darf nicht nur aus Subventionsabbau und Verlagerung der Lasten auf Kantone und Gemeinden bestehen. Der Sparwille des Bundesrates kommt ungenügend zum Ausdruck. Die Bundesräte haben sich leider selbst zu Verwaltungsdirektoren degradiert. Sie befassen sich zu wenig mit der grossen Linie, kämpfen selber für kleinste Kredite ihrer Verwaltungen, identifizieren sich zu sehr mit ihren einzelnen Departementen. Die Schwierigkeiten in den Verwaltungsbereichen der Kollegen werden oft übersehen. So ist es nicht möglich, Prioritäten zu setzen. Wie sagte doch letztes Jahr ein Bundesrat resigniert vor der Finanzkommission: «Ich bin nun fast der einzige, der Opfer bringen muss.» Wenn ich trotz diesen Bedenken und trotz der Unmöglichkeit, den Bundesrat zu einem kollegialen Team zusammenzuschweissen, der Aufgabenteilung – mit einigen Ausnahmen – zustimme, so deshalb, weil ich hoffe, dass die Arbeit des Bundesrates in Zukunft wirkungsvoller werden möge. Es gibt Bereiche, wo die Aufgabenteilung problemlos vollzogen werden kann, zum Beispiel bei der AHV und den Ergänzungsleistungen oder bei den Stipendien. Da wird der Druck in den Kantonen selbst so gross sein, dass sie keine Abstriche werden machen können. Ich würde dies auf jeden Fall so auf unseren eigenen Kanton beziehen.

Anders ist es beim Wohnungsbau: Die überwiegende Zahl der Bürger hat eine günstige Wohnung oder hat ihr Einfamilienhaus. Diejenigen, die sich nach Eigentum sehnen, sind eine kleine Minderheit. Nur über den Bund kann der soziale Ausgleich geschaffen werden. Heute spricht man von einem verschnürten Paket, an dem im Interesse der Aufgabenteilung nicht gerüttelt werden dürfe. Vor zwei Jahren hat man den Anhängern der Bundeswohnbauförderung zugerufen: «Macht keine Opposition gegen die Aufgabenteilung! Über einzelne Punkte des Paketes kann man dann vernünftigerweise in den Räten diskutieren.» Man darf uns heute nicht vorwerfen, wir seien Gegner einer vernünftigen Aufgabenteilung. Der Kampf um die Zuteilung der Wohnbauförderung könnte den Tod der Aufgabenteilung bedeuten. Die Aktions-

gemeinschaft für eine wirksame Wohnbauhilfe, der gegen 40 gesamtschweizerische Organisationen, inklusive drei Parteien, angehören, wird sich kaum mit einem negativen Entscheid des Parlamentes abfinden.

Herr Künzi hat das Hohelied des Föderalismus der Kantone gesungen. Ich glaube ihm auch, dass es ihm damit ernst ist. Aber Herr Künzi, wenn Sie dann einmal bei Ihrem Stimmvolk antreten müssen, um 50 oder 100 Millionen Verbürgungskredite bewilligen zu lassen, dann nützt es nichts, wenn Sie überzeugt sind, dass Föderalismus im Gebiete der Wohnbauförderung richtig sei.

Ich möchte zum Schluss noch mit der Legende aufräumen, dass nur vier Kantone von der Bundeshilfe Gebrauch gemacht haben: Einzig Appenzell Innerrhoden hat davon nicht Gebrauch gemacht. Die anderen Kantone haben in mehr oder weniger grossem Umfang die Bundeswohnbauförderung beansprucht, unter anderem auch dieser föderalistische Kanton Zürich, der allein letztes Jahr 591 Wohneinheiten und 63 Einfamilienhäuser bewilligt bekommen hat. Sicher müssen wir uns auch überlegen, was staatspolitisch sinnvoll ist. Im Jahre 1983 wurden 1343 Einfamilienhäuser zugesichert. Das gibt 1343 glückliche Leute!

Ich möchte Sie bitten, sich von dem Fanatismus der Finanzpolitiker etwas zu lösen und die Realitäten zu sehen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

M. Longet: Je veux bien admettre que l'opération dont on nous présente maintenant un premier train de mesures ait été conçue, au départ en tout cas, comme une réflexion sur le fédéralisme, mais il y eut comme une erreur d'aiguillage. Commencée en période d'euphorie, l'opération «répartition des tâches» n'est plus, aujourd'hui, en période d'économies, qu'un paravent à un désengagement social. En le constatant, nous ne faisons le procès de personne, mais force est de juger l'arbre à ses fruits.

Nous regrettons que le débat de fond ait été ainsi dévié, que l'on ait manqué cette occasion de redéfinir les bases de notre système politique, ce qui aurait dû commencer par une analyse de ce qui relève du droit à la solidarité et de ce qui relève du droit à la différence, l'un passant d'ailleurs souvent par l'autre, comme le montre l'exemple de la politique régionale. Aujourd'hui, le débat est en effet faussé.

Ceux-là même qui, au nom du fédéralisme, veulent le retrait de la Confédération d'un certain nombre de tâches sont les premiers à imposer à des communautés locales, qui des Kaiseraugst, qui des Rothenthurm. S'agit-il là simplement de deux conceptions différentes du fédéralisme? Les uns mettant l'accent sur tel aspect, les autres sur tel autre? Hélas! je crois que, dans la pratique, ceux qui se proclament les plus fédéralistes sont en réalité ceux qui le sont le moins. La preuve en est fournie chaque fois que ces fédéralistes patentés refusent, au niveau de leur canton, de prendre les responsabilités dont ils affirment pourtant qu'elles sont proprement cantonales. Combien de tâches ont dû être prises en main par l'Etat central, précisément parce que les cantons n'assumaient pas leurs responsabilités propres.

La comparaison de l'exécution de deux articles constitutionnels, concernant deux domaines très proches, à savoir la protection de la nature et celle de l'environnement, l'article 24^{sexies} et l'article 24^{septies}, est ici très instructive. En vigueur depuis vingt ans, l'article 24^{sexies} rappelle à l'adresse des cantons que la protection de la nature et du paysage est de la responsabilité primaire des cantons. Il suffit d'observer le paysage tel qu'il est aujourd'hui, vingt ans après le vote de cette disposition, pour constater combien peu cette responsabilité a été prise au sérieux.

Un des grands risques de l'opération «répartition des tâches» est précisément que de nombreux secteurs ne seront finalement pas couverts et que, par conséquent, des lacunes nouvelles, des inégalités injustifiées apparaissent dans la couverture sociale. Ceux qui n'ont que le mot de fédéralisme à la bouche sont les mêmes qui, dans nos conseils, empêchent les cantons d'aller plus loin, comme cela a été le cas tout récemment en matière de durée des vacances. Le fédéralisme, c'est aussi cela, garantir une

couverture minimale et autoriser les cantons à aller plus loin – et non à aller moins loin.

C'est en cela que la proposition de M. Braunschweig mérite tout notre appui. C'est d'ailleurs très exactement la solution qui a été retenue finalement, après bien des discussions, en matière d'aménagement du territoire, la Confédération exigeant qu'il y ait un aménagement, et en prévoyant les formes minimales, les cantons en définissant librement le contenu. Sur le fond, par rapport aux propositions qui nous sont faites, on observe, s'agissant de projets concrets, d'une part, que le désengagement de la Confédération ne concerne curieusement que des tâches sociales et éducatives et, d'autre part, que l'on entend cantonaliser ainsi essentiellement des tâches qui ne sont pas susceptibles d'un traitement cantonal différencié mais qui, par leur nature même, appellent des solutions nationales. En quoi le fait d'être handicapé, étudiant, délinquant, justifie-t-il un traitement différent, favorable dans un canton riche, défavorable dans un canton pauvre?

De deux choses l'une, soit la répartition des tâches aboutit à ce que, en définitive, les cantons deviennent libres de faire ou de ne pas faire ce que la Confédération fait aujourd'hui; il y aura alors régression sociale et inégalités injustifiées. Soit la répartition des tâches n'aboutit pas à cela et, dans ce cas, on se limitera à modifier l'étiquette des exécutants. En conséquence, qu'on la voie sous l'angle du fond ou sous celui de la forme, l'opération n'a pour nous guère d'intérêt. On ne résout pas les problèmes du fédéralisme en dégageant la Confédération de ses tâches propres de solidarité nationale mais, par exemple, en s'attaquant à la contradiction croissante entre une structure politique décentralisée, à laquelle nous tenons, et une concentration économique et un gigantisme technologique toujours plus marqués.

En conclusion, nous disons non à des mesures d'économie antisociales abusivement drapées dans le manteau du fédéralisme.

Weber-Arbon: Ich möchte auf zwei meines Erachtens gravierende Währschaftsmängel der bundesrätlichen Botschaft hinweisen.

1. Die ganze Darstellung der über 130jährigen Entwicklung unseres Bundesstaates oder der über 100 Jahre seit der Totalrevision im Jahre 1874 bezüglich der Kompetenzen des Bundesstaates beschränkt sich in der Botschaft auf zweieinhalb Seiten. Sie enthält zudem auf Seite 5 und 6 Schlagworte, unverarbeitet, die vielleicht einer Tageszeitung, aber nicht einer bundesrätlichen Botschaft anstehen würden. Es fehlt eine notwendige Analyse der Entwicklung, auch des Wandels des schweizerischen Föderalismus. Ich habe festgestellt, dass in den 110 seit der Totalrevision im Jahre 1874 durchgeführten Partialrevisionen bis heute 52 Bundesgesetzkompetenzen eingeführt worden sind. Interessant ist die Verteilung dieser Kompetenzen auf diese 110 Jahre. Von 1874 bis 1914 waren es deren 13, 1915 bis 1945 deren 10, und die weiteren 29 entstanden in den letzten 38 Jahren. Interessant ist auch eine Analyse der Intensität dieser Gesetzgebungskompetenzen, die der Bund erhalten hat. Es gibt imperative oder fakultative Gesetzgebungskompetenzen für den Bund. Es gibt eine Gruppe von Bestimmungen, die dem Bund die Kompetenz geben, bestimmte Materien zu fördern, zu unterstützen oder Beiträge zu geben. Neu taucht seit 1969 ein bisher unbekannter Begriff auf, nämlich die Kompetenz des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung. Neu wäre auch eine Koordinationskompetenz des Bundes gewesen, wenn 1973 die Bildungsartikel nicht verworfen worden wären. Neu ist übrigens auch seit 1947 die Wendung in der Bundesverfassung, dass der Bund in bestimmten Materien, wo er gesetzgeberisch tätig sein soll oder kann, vorher die Kantone anzuhören hat. Sie sehen also: Die Verfassung ist föderalistischer geworden.

2. Ein weiterer gravierender Währschaftsmangel der Botschaft ist folgender: Nirgends wird der Frage nachgegangen, durch welche Kompetenzen des Bundes Impulswirkungen entstanden sind, Anregungen an die Adresse der Kan-

tone und ihre Gesetzgebung. Die Anreizfunktion des Bundes wird nicht dargelegt. Eine solche Analyse des Ist-Zustandes wäre staatspolitisch, staatsrechtlich wertvoll gewesen und hätte wohl in überzeugenderer Weise zur Vision führen können, der hier an diesem Pulte immer wieder grosse Bedeutung beigemessen worden ist. Man hat jetzt einfach ein paar Verfassungsnormen herausgepickt und als Objekte dieses Retourganges angepriesen.

Bei dieser Vorlage ergeben sich zwei Gruppen von Parlamentariern: einerseits die Gläubigen, die Vertrauensseligen, die alle sagen, die Kantone könnten die Aufgaben schon übernehmen, die der Bund bis jetzt innegehabt habe. Andererseits gibt es die Skeptiker, vielleicht die Realpolitiker, die einen Abfall der öffentlichen Leistungen befürchten.

Die Vorlage, welche es heute zu behandeln gilt, empfinde ich als ein verdecktes Essen. Das Menü könnte sogar ungeniessbar werden, und vor dieser Konsequenz möchte ich warnen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Rückweisungsantrag unserer Fraktion zuzustimmen.

Schmid: Auch ich bin von der Vorlage des Bundesrates in keiner Weise überzeugt. Der Bundesrat gibt zwar hoch an: Er schreibt von einer konsequenten Bereinigung der Pflichtenhefte, er bezeichnet die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen als einen Schwerpunkt seiner Regierungspolitik, er will die Aufgaben der Kantone und die Aufgaben des Bundes in den Augen des Bürgers besser sichtbar machen.

Diese Vorlage lehne ich vor allem deshalb ab, weil sie nicht geeignet ist, die vom Bundesrat selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Schauen Sie beispielsweise auf Seite 58 der Botschaft den Abschnitt über Jugend und Sport an. Zwar wird vieles geändert gegenüber dem jetzigen Zustand, aber wenn Sie davon ausgehen, dass die Aufgaben der Kantone bzw. des Bundes besser sichtbar gemacht werden sollen, dann erreichen Sie das sicher dort überhaupt nicht. Es ist, wie schon bisher, ein Konglomerat von Aufgaben des Bundes und von Aufgaben der Kantone. Der Bürger wird nicht feststellen können, wer letztlich zuständig ist.

Ich frage mich, warum der Bundesrat nicht, wenn er sich schon solche Ziele setzt, auch Alternativen prüft. Warum wird beispielsweise nicht einmal die Frage aufgeworfen, ob man mit der in der Schweiz üblichen Art des Vollzugs bundesrechtlicher Vorschriften, nämlich des Vollzugs durch die Kantone, aufhören soll. Wir haben nur ganz wenige Beispiele, wo der Bund seine Aufgaben selbst vollzieht. Eines ist die Post; diese tritt dem Bürger unmittelbar gegenüber. Aber bei den meisten anderen Aufgaben sind es die Kantone, welche die Bundesaufgaben vollziehen.

So wird der Bürger, der im einzelnen nicht im Bild ist, kaum je feststellen können, ob es sich letztlich um eine Bundesaufgabe oder um eine kantonale Aufgabe handelt. Anders wäre das beim amerikanischen System, wonach Bundesaufgaben vom Bund und einzelstaatliche Aufgaben von den Einzelstaaten vollzogen werden. Kein Wort von dieser Alternative steckt in der Botschaft. Diese will zwar Vieles verändern; mehr Übersichtlichkeit wird aber damit nicht gewonnen. Da kommt mir unwillkürlich ein Ausspruch in den Sinn, den unser Kollege Eisenring schon vor einigen Jahren getan hat. Er hat nämlich einen Gesetzgebungsstopp gefordert in der Meinung, dass die Hektik der Regierungspolitik zu stark sei. Selbstverständlich ist dieser Gesetzgebungsstopp ein völlig übertriebenes Postulat. Aber auch ich bin der Meinung, dass es nicht darauf ankommt, dass laufend etwas gemacht wird, dass sich diese Regierung ständig rechtfertigt und zeigt, dass sie auch noch da ist; es kommt vielmehr darauf an, dass etwas Brauchbares vorgelegt wird; wenn die Regierung das nicht bieten kann, soll sie darauf verzichten, dem Parlament eine unzulängliche Vorlage zuzuleiten. Die Bürger dieses Landes sind nämlich froh, wenn sie in dem ohnehin komplizierten staatsrechtlichen und politischen Mechanismus wenigstens eine gewisse Stabilität und Kontinuität erkennen und die gleichen Aufgaben nicht immer

wieder anders gelöst werden, so dass sie ständig umlernen müssen.

Bleibt die Frage übrig, was denn die Wirkung dieser Vorlage ist. Herr Braunschweig hat es gesagt. Es wird letztlich ein Abbau bisheriger Sozialleistungen resultieren. Das braucht nicht in allen Kantonen der Fall zu sein. Es wird aber in einzelnen Kantonen der Fall sein. Wenn die Kommissionsprecher und auch verschiedene andere Votanten gesagt haben, das sei nicht beabsichtigt, so ist darauf hinzuweisen, dass es darauf nicht ankommt; wenn wir bisherige Bundesaufgaben an die Kantone zurückgeben, sind die Kantone souverän, auf diesem Gebiet zu machen, was sie wollen, und sie sind auch völlig frei, auf diesem Gebiet nichts oder bedeutend weniger zu machen als bisher mit dem Bund zusammen. Alles andere, was behauptet wird, ist Augenwischerei.

Ich stimme dem Antrag Braunschweig zu.

Loretan: Mit dieser im vorparlamentarischen und im parlamentarischen Stadium lange erdauerten Vorlage sind Kantone und Gemeinden angesprochen, zugunsten des Bundes mehr Lasten auf sich zu nehmen. Sie sind bereit dazu. Das haben wir mehrmals gehört. Auch die Gemeinden sind es, obschon sie damit rechnen müssen, dass die Kantone ihrerseits mit «Aufgabenteilungsübungen» versuchen werden, das ihnen vom Bund Aufgebürdet nach unten weiterzuschicken. Städte und Gemeinden werden sich zum Beispiel am Stipendienwesen oder an der Wohnbauförderung mehr beteiligen müssen. Man vergesse dabei aber nicht, dass der Verschuldungsgrad aller schweizerischen Gemeinden insgesamt mit rund 27 Milliarden Franken höher ist als derjenige des Bundes. Man vergesse ferner nicht, dass auf die Städte und Gemeinden auf dem Gebiete des Umweltschutzes erhebliche neue Aufgaben und Ausgaben zukommen. Kantone und Gemeinden sind aber wohl nicht nur um des Bundes willen zur Übernahme zusätzlicher Belastungen bereit, sondern auch in ihrem wohlverstandenen eigenen Interesse. Die Neuverteilung der Aufgaben eröffnet ihnen die Chance, sich vom Druck des Zentralstaates und der bundesstaatlichen Verbundwirtschaft etwas zu entlasten. Bestimmt erkennen sie auch die Notwendigkeit, dem Bund für die Erfüllung seiner vorrangigen Aufgaben, zum Beispiel für die Gesamtverteidigung, einen wirkungsvolleren Einsatz zu ermöglichen.

Wenn Kantone und Gemeinden bei der Neuverteilung der Aufgaben mitwirken, dann sind sie auch befugt, Zielsetzungen aus ihrer Sicht namhaft zu machen, ohne die es keine echte Entflechtung des Zuständigkeits- und Finanzierungswirrwarrs gibt. Es sind deren fünf:

1. Es ist Übereinstimmung zu erzielen zwischen Aufgabenerfüllung, Zuständigkeit und Finanzierung.
2. Es ist anzuerkennen, dass in Kantonen und Gemeinden unterschiedliche Lösungen für dasselbe Problem denkbar sind. Damit verträgt sich eben die Fixierung von Mindeststandards und von Rahmengesetzen schlecht. Hier vermögen die vorgeschlagenen Lösungen bei «Turnen und Sport» und bei den Ausbildungsbeiträgen nicht ganz zu befriedigen. Kollege Künzi hat sich bereits dazu geäußert. Soeben hat sich auch Kollege Hans Schmid negativ dazu ausgesprochen. Ich teile im Grundsatz seine Meinung. Wir kommen gerade bei «Turnen und Sport» nicht zu wesentlichen Entflechtungen, aber ich ziehe nicht denselben Schluss. Ich werde selbstverständlich dem Antrag Braunschweig nicht zustimmen, sondern ich werde den ersten bescheidenen Schritt mit diesem ersten Paket tun und dem gesamten Paket zustimmen. Auch die Aufgabenteilung muss offenbar in unserem Staatswesen schrittweise erfolgen. Das ist anscheinend unvermeidlich.
3. Vermehrte Bürgernähe bei der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand. Dies setzt eben die vollständige Entflechtung bestimmter Aufgabengebiete voraus.
4. Vollständiger Abbau von Subventionen auf bestimmten Aufgabengebieten.

5. Entwirrung der finanziellen und administrativen Verflechtungen der Verwaltungsapparate in Bund und Kantonen. Zur letzteren Zielsetzung – Stellenabbau in der Bundesverwaltung als Folge der Aufgabenteilung – hat die vorbereitende Kommission auf meine Veranlassung hin einen zusätzlichen Bericht erhalten. Darin wird pro Aufgabengebiet, welches Gegenstand dieses ersten Massnahmenpaketes bildet, die personelle, stellenplanmässige Entlastung der Bundesverwaltung dargestellt. Diese Entlastung ist äusserst bescheiden, ja mager ausgefallen, so, wie sie prognostiziert wird. Brutto sind das 27 Stellen, netto 22 Stellen, d. h. fünf Stellen sollen für anderweitige Aufgaben in den entlasteten Bundesämtern verwendet werden. Allein 18 Stellen sollen beim Bundesamt für Wohnungswesen, im Rahmen einer umstrittenen Aufgabenteilung – wir haben das von Herrn Flubacher gehört – wegfallen.

Wir müssen angesichts dieses doch eher unbefriedigenden internen Spareffektes beim Bund verlangen, dass Bundesrat und Verwaltung die Stelleneinsparungen vor dem Inkrafttreten unserer Beschlüsse nochmals ernsthaft überprüfen mit dem Ziel, weitere Reduktionen vorzunehmen. Wenn für den Bund Aufgaben wegfallen und von den Kantonen übernommen werden, dann soll das in den Stellenplänen deutlich zum Ausdruck kommen. Mit meiner Fraktion bin ich für Eintreten und für ein konsequentes Durchziehen dieses ersten Paketes. Man kann nicht mit dem Zauberwort «Aufgabenteilung» während Jahren beim Volk, beim Stimmbürger, beim Steuerzahler Hoffnungen auf eine Entlastung des Bundes wecken und dann, wenn es darauf ankommt, vor dem eigenen Mut Angst bekommen.

Villiger: Gestatten Sie mir einige Bemerkungen zur staatspolitischen Bedeutung der Aufgabenteilung aus der Sicht eines vehementen Anhängers der ordnungspolitischen Idee des Föderalismus, also als einer, der noch dran glaubt, wie das vorher Herr Weber-Arbon definiert hat.

Es sind für mich vier Faktoren, welche die politische Überlegenheit des Föderalismus gegenüber der zentralen Steuerung des Staates begründen: Erstens wird durch die Dezentralisation der politischen Verantwortung auf autonome Machtzentren die politische Macht aufgeteilt, gebändigt oder sozusagen entgiftet. Zweitens werden wichtige Entscheidungen näher zum Bürger verschoben, was das Gemeinwesen – das ist hier schon gesagt worden – überschaubarer und auch besser kontrollierbar macht. Drittens sind für viele Probleme regionale Masslösungen möglich; was etwa für den Zürcher gut ist, braucht ja dem Waadtländer nicht unbedingt auch zu frommen. Viertens haben – meines Erachtens ein wichtiger Gesichtspunkt – Gliedstaaten und Gemeinden wiederum eigene Behörden und eigene Parlamente, die eigenverantwortlich denken und handeln und die eine unschätzbare wichtige politische Klasse bilden, ohne die die Schweiz um vieles ärmer wäre.

Damit der Föderalismus kreativ und lebendig bleibt, darf man diese politische Substanz nicht einfach austrocknen, indem man den unteren Ebenen ständig vorschreibt, wie sie ihre Probleme zu lösen haben. Ein reiner Vollzugsföderalismus und ein permanentes Dreinfunken über Rahmengesetze sind für mich degenerierte Föderalismusformen. Es sind deshalb zwei Voraussetzungen unabdingbar: Erstens muss die Verantwortung für die Problemlösung voll beim Gliedstaat, also beim Kanton liegen; zweitens müssen Träger der Verantwortung für Finanzierung und Problemlösung identisch sein, weil sonst ein haushälterisches Gebaren nicht gewährleistet ist. Darum müssen die Anträge Braunschweig und Carobbio abgelehnt werden, weil sie letztlich doch Ausdruck einer zentralistischen Mentalität sind, die meines Erachtens unser Land auf die Dauer nicht verträgt. Ich bin mir voll bewusst, dass der Föderalismus auf zwei Grenzen stossen kann. Einerseits können zentrale Lösungen effizienter sein – aber sie sind es nicht immer –, und andererseits ist eine in vielen Fällen durchaus anzustrebende Mindestversorgung an Staatsleistungen nicht unbedingt gewährleistet, vor allem dann, wenn einzelne Gliedstaaten wegen natürlicher Unterschiede der Finanzkraft zur

Lösung bestimmter Aufgaben ganz einfach nicht in der Lage sind. Aber hier muss ja eben der Finanzausgleich einspringen. Seine Verbesserung ist darum für mich eine der Voraussetzungen zum Gelingen dieses komplexen Vorhabens überhaupt. Wichtig scheint mir aber, dass diese Finanzübertragungen frei sind, weil ausschliesslich zweckgebundene Mittel mit echter Autonomie nicht vereinbar sind.

Was mich in dieser Debatte etwas bedrückt hat, ist der Mangel an Vertrauen zu den Kantonen, ja sogar zum kantonalen Stimmvolk, der bei vielen Wahlen durchschimmert. Wenn man die gewaltige Literatur liest, die uns von durch die Verlagerung betroffenen Subventionsempfängern zuge stellt worden ist, könnte man fast meinen, die kantonalen politischen Instanzen seien allesamt völlig unmündig, unfähig und ohne jeden guten Willen. Kantonale Parlamente und Regierungen sind weder dümmer noch unpolitischer als wir, und sie sind auch nicht weniger engagiert! Ich habe im kantonalen Parlament des Standes Luzern wesentlich bessere Erfahrungen gemacht als anscheinend Frau Robert im Berner Parlament. Die kantonalen Behörden und Parlamente werden die Probleme vielleicht anders lösen, aber sicher nicht schlechter. Allerdings müssen die Kantone erkennen, dass auch sie herausgefordert sind. Gewisse Ermüdungserscheinungen beim Willen zur kantonalen Autonomie sind unverkennbar. Die hohle Hand darf nicht die einzige Gebärde des modernen Föderalismus werden. Ob es sich nun um Wohnbauförderung, Justizheime oder Stipendien handelt, die Kantone werden die Aufgaben anpacken müssen.

Ich bitte Sie also: Folgen Sie nicht jenen, die aus dieser Vorlage Stein um Stein herausbrechen wollen, bis das Gebilde einstürzt, akzeptieren Sie das im Grunde bescheidene Paket als Ganzes, schenken Sie den Kantonen etwas Vertrauen und zeigen Sie etwas Mut zum Unterschied!

Jung: Wir haben gestern und heute sehr viel und sehr geschickt über den Föderalismus und die Subsidiarität gesprochen. Doch wenn man die Flut der Anträge betrachtet, schwindet einem der Glaube, dass diese Worte auch ernst gemeint sind. Daran krankten wir; es ist meiner Meinung nach bedenklich, dass wir hier in diesem Saal so sehr die Götter beschwören, aber dann nicht bereit sind, die nötigen Schritte in die richtige Richtung zu tun. Wir können doch den Pelz nicht waschen, wenn wir ihn nicht nass machen!

Bei dieser Vorlage müssen wir die Proportionen sehen. Ein Leistungsabbau des Staates ist weder geplant noch vorgesehen. Hingegen werden nicht jeder Kanton und jede Gemeinde die gleiche Aufgabe gleich lösen wie der andere Kanton oder die andere Gemeinde. Bei der Vielgestaltigkeit unseres Landes ist das auch nicht notwendig. Preis und Chance des Föderalismus bestehen gerade darin, dass die Kantone und die Gemeinden gleiche Aufgaben verschiedenartig und unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen und kantonalen Verhältnisse lösen können. Der echte Föderalismus setzt Vertrauen in den Leistungswillen und in die Leistungskraft der Kantone und Gemeinden. Wer dieses Vertrauen nicht besitzt, wer alles Glück und alles Heil im Zentralstaat sucht, wird dieser Neuverteilung kaum zustimmen können. Durch die Neuverteilung der Aufgaben soll der heute verfilzte Staat übersichtlicher, durchsichtiger, verständlicher, sparsamer, demokratischer werden und wieder näher an den Bürger heranrücken.

Man spricht heute soviel von der Staatsferne des Bürgers, von seiner beängstigenden Teilnahmslosigkeit allen politischen Dingen gegenüber. Ein wichtiger Grund liegt sicher darin, dass der Bürger diese kompliziert gewordene Staatsmaschinerie nicht mehr versteht. Ein weiterer Grund für diese Apathie dem Staat gegenüber mag auch darin liegen, dass der Bürger fürchtet, hier werde unrationell, langsam und ohne jegliche Rücksicht auf die sogenannte Kosten-Nutzen-Analyse gearbeitet.

Wie hier schon oft erwähnt: Die Neuverteilung der Aufgaben darf nicht einfach zu einem Defizittransfer zwischen dem Bund und den Kantonen werden. Der Bürger soll wieder

genau sehen, mit wem er es eigentlich zu tun hat, wenn er mit dem Staat in Berührung tritt. Administrativer und bürokratischer Ballast soll abgeworfen werden. Dadurch wird auch ein eigentlicher Spareffekt ausgelöst, denn dann müssen sich nicht mehr Gemeinden, Kantone und der Bund mit den gleichen Problemen einzeln befassen. In einer Zeit des Nullwachstums muss auch der Staat sichtbar sparen. Dies sieht der Bürger ein, wo immer im politischen Spektrum er auch stehen mag. Wenn die unteren Ebenen des Staates, die Gemeinden oder die Kantone, eine Aufgabe autonom lösen können, dann weiss der Bürger auch, worum es geht, und dann kann er seine demokratischen Mitwirkungsrechte direkt einsetzen.

Mein Heimatkanton ist sicher nicht auf Rosen gebettet, und trotzdem bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Ich habe das Gefühl, dass wir plötzlich vor dem eigenen Mut zurückschrecken. Wir dürfen doch dem Bürger nicht immer vorwerfen, nur dort zum Sparen bereit zu sein, wo es den anderen trifft. Zeigen wir doch Mut, aber auch eine gewisse Opferbereitschaft.

Deshalb bitte ich Sie, die eingereichten Anträge samt und sonders abzulehnen, dem Bundesrat treu zu bleiben und die Vorlage, so wie sie vorliegt, zu genehmigen, damit hier der richtige Schritt in die richtige Richtung getan wird und innert nützlicher Frist auch das zweite Paket, Aufgabenteilung, angegangen werden kann.

M. Gloor: Tout en constatant que les premières mesures pour la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons contribueront à alléger la charge financière fédérale d'environ 198 millions de francs en 1984, 219 millions de francs en 1985 et 183 millions de francs en 1986 à 1987, je me demande qui en fait fera les frais de ces opérations.

Si, aujourd'hui, je ne peux pas voter l'entrée en matière sur l'objet soumis à nos délibérations, c'est pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la suppression des subventions versées par la Confédération aux cantons tendant à soutenir leur budget de bourse est plus qu'une erreur, c'est une faute. La mauvaise situation financière de certains cantons mettra à rude épreuve la politique d'obtention des bourses pour les étudiants. C'est un effort d'ordre social qui est battu en brèche; on peut le regretter amèrement.

En ce qui concerne la proposition du Conseil fédéral, tendant à supprimer les subsides fédéraux aux maisons d'éducation pour enfants et adolescents, j'en tombe des nues, car dans le cadre d'un fédéralisme bien compris, j'ai toujours cru qu'au contraire il fallait, dans cet important domaine, faire une politique de mouvement tendant à augmenter l'appui financier de la Confédération mais pas du tout reporter cette charge sur les cantons. Dans cet important domaine, que feront les cantons financièrement pauvres? Ils reporteront ces charges sur les communes et ce n'est pas de cette manière que l'on pourra faire front objectivement au problème ainsi posé.

Qu'en est-il de la situation financière des communes dans ce projet? On ne s'en préoccupe guère, car toujours s'agissant des cantons pauvres ou de moyenne capacité financière, les charges financières seront reportées sur les communes. Je pense à toutes celles de l'arc jurassien et aux banlieues industrielles qui ont beaucoup de chômeurs et de lourdes charges sociales. Or, j'ai peine à comprendre nos collègues libéraux qui passent comme chat sur braises sur ce problème. Naïvement, je parlais de l'idée que la situation financière des communes était un point d'équilibre et de stabilité ainsi que de santé pour l'ensemble de notre pays. Alors je m'étonne de cette attitude et de celle de la majorité de ce conseil alors qu'on a entendu cette phrase d'une si grande élévation de pensée: «Qui gouverne dans ce pays?» C'est pour toutes ces raisons et de multiples autres d'ailleurs que je ne peux pas voter l'entrée en matière sur l'ensemble de ce projet.

Le président: Le débat d'entrée en matière est ainsi terminé. MM. Braunschweig et Carobbio se sont mis d'accord sur un

texte commun de proposition de renvoi du projet au Conseil fédéral.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Le débat d'entrée en matière a été intéressant à suivre. Il a été le reflet du large éventail des opinions comme ce fut d'ailleurs le cas lors des délibérations générales d'entrée en matière au sein de notre commission.

Je n'entends pas passer en revue ici les points de vue qui ont été exprimés à cette tribune. La plupart d'entre eux ne sont, pour nous membres de la commission, pas nouveaux. Je les ai déjà exposés et j'ai dit hier ce qu'en pensait la majorité de la commission lors de mon rapport d'entrée en matière. Je me permets de ne pas y revenir.

Un mot seulement au sujet de la répartition des charges. Plusieurs orateurs ont prétendu que les cantons et surtout les cantons financièrement faibles ne seraient pas en mesure de trouver les moyens financiers qui devraient leur permettre d'assumer complètement les tâches qui leur sont déléguées.

Je vous invite à consulter à ce sujet le tableau des conséquences financières qui vous a été distribué à la session de décembre. Vous constaterez que la charge supplémentaire totale des cantons, qui résulte de la répartition des tâches telle que vous la propose la commission, est très faible. Elle est de 86,28 millions de francs pour l'ensemble des cantons en 1986/1987, ce qui représente le 0,44 pour cent de leur force fiscale. Pour ce qui concerne les cantons financièrement faibles, leur supplément de charges financières représentera le 0,31 pour cent de leur charge fiscale grâce, bien sûr, à l'effort qu'ont fait les cantons pour élargir et renforcer la péréquation financière intercantonale. Vous pouvez le constater, on ne peut pas prétendre que pour des raisons financières, les cantons et surtout les cantons financièrement faibles ne pourront pas assumer les charges qui résultent de la nouvelle répartition des tâches.

Je constate avec plaisir que l'entrée en matière n'a pas été combattue. Presque tout le monde est favorable à la nouvelle répartition des tâches dans l'ensemble, mais on a surtout entendu des objections à l'égard des mesures partielles qui nous sont proposées.

J'en viens maintenant à la proposition commune de renvoi de MM. Braunschweig et Carobbio. Je vous invite à repousser cette proposition. M. Carobbio a déjà fait une proposition presque analogue en commission, ce qui n'a pas été le cas pour M. Braunschweig. M. Carobbio vous l'a dit, notre commission a repoussé sa proposition de renvoi par quinze voix contre une. Pourquoi faut-il repousser cette proposition de renvoi? J'y vois plusieurs raisons. Première raison: vous savez que pour arriver à faire des propositions concrètes pour un premier train de mesures visant à mieux répartir les tâches entre la Confédération et les cantons, il a fallu que ceux-ci se concertent, qu'ils trouvent un terrain d'entente et les mesures qui nous sont proposées sont faites, en quelque sorte, d'un commun accord entre la Confédération et les cantons. Or, pour ce qui est de l'harmonisation fiscale, vous n'ignorez pas qu'il a été possible de trouver un terrain d'entente, en ce qui concerne l'harmonisation fiscale formelle, mais que l'on est encore très loin d'avoir trouvé un accord sur une harmonisation fiscale matérielle. C'est dire que, si nous renvoyons le paquet de mesures au Conseil fédéral jusqu'à ce qu'il nous propose des mesures d'harmonisation fiscale matérielle, l'attente risque d'être fort longue. Deuxième raison: on a fait remarquer en commission qu'il ne fallait envisager l'élaboration de lois-cadres qu'avec beaucoup de réserve. Si une loi-cadre permet de fixer des exigences et des conditions valables pour tout le pays, il ne faut pas oublier qu'elle restreint sensiblement les compétences cantonales. Prévoir des lois-cadres va, en quelque sorte, à l'encontre des principaux objectifs de la nouvelle répartition des tâches, à savoir réduire l'interdépendance entre la Confédération et les cantons, et renforcer la souveraineté de ces derniers.

Enfin, une troisième raison plaide pour le refus de cette double proposition de renvoi, c'est qu'il faut absolument

que nous nous expliquions ici, dans ce conseil, sur chacun des éléments du premier train de mesures. Il ne faut pas que le débat soit esquivé par un renvoi; il faut qu'il ait lieu afin que l'on sache si l'on peut poursuivre le but que l'on s'est proposé d'atteindre avec la nouvelle répartition des tâches. Pour toutes ces raisons, je vous invite à rejeter les deux propositions de renvoi ou la double proposition de renvoi Braunschweig-Carobbio.

Nebiker, Berichterster: In der Eintretensdebatte kamen sicher fast alle Aspekte des komplexen Problems der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen zum Ausdruck. Ich möchte mich nicht zu einzelnen Aspekten äussern. Dazu wird dann noch bei der Detailberatung Gelegenheit sein. Ich möchte mich deshalb auf einige allgemeine Bemerkungen beschränken.

Es ist richtig, wie dies viele Redner zum Ausdruck gebracht haben, dass man das Paket als Ganzes beurteilen muss. Man will nicht nur den Kantonen Aufgaben voll überbinden und Verantwortung übertragen, auch der Bund übernimmt in Bereichen, in denen er selbst entscheidet, ganz erhebliche Lasten: Stichwort AHV. Die Kantone erhalten damit mehr Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit. Sie können die Prioritäten nach eigenen Entscheidungen setzen. Richtig ist aber auch, dass eine Neuverteilung der Aufgaben nicht in einem einzigen grossen Wurf realisiert werden kann. Beim ersten Paket geht es um einen ersten bescheidenen Schritt zu mehr Föderalismus. Für viele ist ja dieser Schritt schon zu gross. Die Bedenken, die bereits zu diesen ersten bescheidenen Massnahmen geäussert worden sind, zeigen, wie mühsam und schwierig der Weg ist.

Um kurz bleiben zu können, möchte ich mich vorwiegend mit den Bedenken, besonders auch mit den Rückweisungsanträgen Braunschweig und Carobbio, auseinandersetzen. In der Kommission wurde ein ähnlicher Antrag mit 15 gegen 1 Stimme abgelehnt. Ich kann also hier durchaus im Namen der Kommission sprechen.

Zuerst zum finanziellen Aspekt: Es wird befürchtet, dass die Kantone nicht in der Lage seien, die Mehrbelastung zu tragen. Das trifft ganz eindeutig nicht zu. Es geht gesamthaft beim ersten Paket per Saldo um 99 Millionen Franken. Wir haben den Kantonen im Rahmen von verschiedenen Sparpaketen schon wesentlich mehr zugemutet, und sie konnten auch damals die Aufgaben weiter erfüllen. In diesem Lichte ist die Mehrbelastung der Kantone bescheiden. Zudem haben sich alle Kantone im Vernehmlassungsverfahren bereit und imstande erklärt, die Mehrbelastung auf sich zu nehmen. Im Rahmen des Kontaktgremiums, in dem die Kantone vertreten sind, wurde eine tragbare Lösung gesucht und gefunden. Die Vorschläge sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen getroffen worden. Man hat also nicht im luftleeren Raum legifert.

Was sehr wichtig ist: Der Finanzausgleich wird verbessert. Die finanzschwächeren Kantone erhalten mehr Bewegungsfreiheit, um ihre Aufgaben zu lösen. Man muss sich darüber im klaren sein, dass die Finanzierung dieser Aufgabenteilung eigentlich durch die finanzstarken Kantone erfolgt. Der finanzielle Bereich darf also nicht übertrieben werden.

Ich bitte Sie, in Ihrer Dokumentation, auf Seite 13 nachzuschlagen, welche finanziellen Auswirkungen nach dem Finanzausgleich und dem Ausgleich für Härtefälle noch übrigbleiben. Ich möchte nur einige Beispiele daraus zitieren. Man kann sich mehr darunter vorstellen, als wenn man allgemein einfach darüber theoretisiert. Zum Beispiel wird der Kanton Tessin mit der Aufgabenteilung des ersten Pakets mit rund 18 Millionen Franken belastet. Er erhält aber aus der Verstärkung des Finanzausgleiches und unter dem Titel «Härteausgleich» insgesamt 14 Millionen Franken, so dass die Nettomehrbelastung 4 Millionen Franken beträgt; und das erst nach 1990, wenn alle Massnahmen tatsächlich in Kraft treten.

Ein anderes Beispiel: Der Kanton Luzern wird aus der Aufgabenteilung mit 15 Millionen Franken mehr belastet. Als Finanzausgleich erhält er 10,8 Millionen und unter dem Titel «Härteausgleich» noch 1,2 Millionen. Insgesamt erhält er

also 12 Millionen, so dass die Nettomehrbelastung für den grossen Kanton Luzern noch 3 Millionen Franken ausmacht. Ein letztes Beispiel: Der Kanton Freiburg wird aus der Aufgabenverteilung mit 19,4 Millionen mehr belastet. Er erhält aber aus dem Finanzausgleich 15 Millionen und unter dem Titel «Härteausgleich» 2 Millionen. Netto verbleiben dem Kanton Freiburg 1,8 Millionen Mehrbelastung nach 1990. Es kann doch im ernst niemand mehr behaupten, das sei nicht tragbar.

Kurz: Die finanziellen Auswirkungen sind also bescheiden sowohl in bezug auf die Kantone als auch in bezug auf den Bund. Richtigerweise will man nicht mit dem «Vehikel» Aufgabenteilung die Bundesfinanzen sanieren. Das ist auch nicht möglich. Viel wichtiger ist die staatspolitische Bedeutung der Aufgabenteilung. Es geht um eine Entflechtung nach Sachbereichen. Man will, dass sich weniger Instanzen mit einer Aufgabe befassen. Das führt sicher zu weniger Bürokratie, zu klaren, verständlicheren Entscheidungsabläufen. Es geht nicht um Leistungsabbau. Die Kantone sind – wie schon erwähnt – bereit und in der Lage, die Aufgaben zu übernehmen. Sie wollen aber nicht nur Vollzugsorgan sein und nur bezahlen müssen. Sie wollen auch entscheiden können und Verantwortung tragen. Sie sind dazu auch in der Lage; sie haben Parlamente, Bürger und Regierungen, die sich durchaus ihrer Verantwortung bewusst sind. Zweifellos wird es unterschiedliche Lösungen geben. Aber gerade das entspricht der Vielfalt der Schweiz und der Idee des Föderalismus. Die Bedürfnisse sind schliesslich auch unterschiedlich.

Es geht bei dieser Aufgabenteilung auch ganz sicher nicht um einen Sozialabbau. Die Kantone sind nicht unsozialer als der Bund. Das ist eine Unterstellung, mit der man den Kantonen unrecht tut. Soziale Massnahmen sind auch nicht sozialer, wenn sie über einen Leisten geschlagen werden. Das führt eher zu deren Nivellierung. Soziale Leistungen sind dann wirklich sozial, wenn sie den jeweiligen Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst sind.

Die finanzschwachen Kantone erhalten übrigens, wie schon erwähnt, über den Finanzausgleich die notwendigen Mittel, das zu tun, was wirklich notwendig ist. Wegen der staatspolitischen Bedeutung muss man aber auch mit Rahmengesetzen und Vorschriften von Mindestleistungen zurückhaltend sein. Dies widerspräche einer echten Aufgabenentflechtung. Die Kantone würden damit lediglich zu zahlenden Vollzugsorganen. Dagegen wehren sie sich zu Recht; das wäre eine unechte Aufgabenteilung. Ein Rahmengesetz ist übrigens in einem sehr heiklen Bereich, bei den Ausbildungsbeiträgen, vorgesehen.

Das erste Paket kann auch nicht überladen werden. Hier ist nur eine Politik der kleinen Schritte möglich. Abzulehnen ist deshalb auch im Rückweisungsantrag die Forderung nach materieller Steuerharmonisierung. Das wäre in höchstem Masse unföderalistisch und in unserer politischen Landschaft schlichtweg unrealisierbar. Wir haben schon viel erreicht mit einer gewissen formalen Steuerharmonisierung. Ich bitte Sie also im Namen der Kommission, den Rückweisungsantrag abzulehnen, auf die Vorlage einzutreten und ihr möglichst umfassend zuzustimmen.

Bundesrat Friedrich: Nach dieser kontroversen Eintretensdebatte möchte ich versuchen, einige Schwerpunkte zu setzen, wie sie der – nach dem Zeugnis von Herrn Nationalrat Schmid offenbar gänzlich unfähige – Bundesrat in aller Bescheidenheit sieht.

Im Rückblick auf die letzten 20 bis 30 Jahre stellen wir fest, dass die staatliche Tätigkeit andauernd zugenommen hat. Es stellt sich dabei immer mehr die Frage, welche staatliche Ebene eine gegebene Aufgabe wahrnehmen soll. Der Bundesrat bezeichnete bereits in den ersten Richtlinien der Regierungspolitik, nämlich 1968 bis 1971, dieses Problem als aktuelle Grundfrage unseres Staates; die Idee ist also nicht mehr ganz neu. Sie wurde von Herrn Ständerat Binder, damals Nationalrat, aufgegriffen. Seine mehrfach erwähnte Motion beauftragte den Bundesrat, neben einem informativen Bericht über den aktuellen Stand der Aufgabenteilung

erste Lösungsvorschläge für eine Neuverteilung der Staatsaufgaben auf Bund, Kantone und Gemeinden auszuarbeiten. Der Anstoss ging also – ich möchte das deutlich sagen – vom Parlament aus.

Es ging dabei zunächst um die Erarbeitung gewisser Grundlagen. In diese Richtung zielte eine Erhebung des Ist-Zustandes, die mittels Befragung von 12 Testkantonen durchgeführt wurde. Danach entstanden Elemente für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. In den Jahren 1977 und 1978 wurde darüber ein erstes Vernehmlassungsverfahren bei allen Kantonen durchgeführt. Der Erarbeitung konkreter Lösungen widmete sich dann in rund 40 Sitzungen die 1978 eingesetzte Studienkommission unter dem Vorsitz von Herrn Prof. Voyame, Direktor des Bundesamtes für Justiz. Um die Kantone in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, wurde auf Regierungsebene das Kontaktgremium der Kantone geschaffen, mit dem – das ist wieder ein wesentlicher Punkt – alles im Detail besprochen wird. Und zwar nicht nur bis 1977, wie Herr Braunschweig behauptete, sondern bis in die jüngste Zeit hinein.

Eine Serie von Vorschlägen wurde dann im Bericht «Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» niedergelegt und 1980 in ein zweites, breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren geschickt. Erst dessen Ergebnisse und die Weiterbearbeitung der Vorschläge führten zur vorliegenden Botschaft. Die Vorbereitungen sind also ausserordentlich intensiv durchgeführt worden.

Und nun ein paar grundsätzliche Bemerkungen: Bei der Neuverteilung der Aufgaben geht es, wie die Kommissionsprecher mit Recht unterstrichen haben, um einen ersten Schritt. Gesamthaft wird eine föderative Strukturbereinigung angestrebt. Das ist die Grundidee des Unternehmens. Die Aufgabenteilung im Bundesstaat soll eben nicht allein sektoriell angesehen werden, sondern als Ganzes gewürdigt und veränderten Verhältnissen angepasst werden. Das ist keine hochstaplerische Idee, Frau Nationalrätin Robert, sondern ein meines Erachtens notwendiges Unternehmen.

«Erster Schritt» bedeutet, dass föderative Ziele und Grundsätze einer zeitgemässen Aufgabenteilung praktisch-politisch angewendet werden. Gestützt auf die gemachten Erfahrungen soll ein zweites Paket von Massnahmen folgen. Die Aufgabenverteilung strahlt darüber hinaus auch auf die Gesamtheit der föderativen Aufgaben des Bundes aus. Die Gestaltung der Aufgabenteilung im Bundesstaat wird also eine Daueraufgabe bleiben. Dabei ist das schon erwähnte Subsidiaritätsprinzip wichtig: Was die Kantone tun können, das soll der Bund nicht an sich ziehen.

Wir haben uns daran gewöhnt, dass kantonale Kompetenzbereiche trotz allen verfassungsmässigen Garantien keineswegs tabu sind. Seit 1874 ist die Bundesverfassung mehr als hundertmal revidiert worden; ein grosser Teil dieser Revisionen betraf das föderative Verhältnis. Viele von ihnen übertrugen dem Bund neue Aufgaben. Der Bund stösst heute aber eindeutig an Grenzen: an finanzielle Grenzen, an personelle Grenzen. Wir erleben das in jeder Session wieder von neuem, und Herr Nationalrat Biel hat uns auch mit Recht darauf hingewiesen. Die Kantone beklagen sich demgegenüber über Autonomieverluste und über Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit. Unter dem primären Ziel der Erhaltung und Stärkung der föderativen Ordnung, mit dem Versuch einer gewissen Entflechtung, wird eine bessere Zuständigkeitsordnung angestrebt. Einerseits sollen die Verantwortungen deutlicher sichtbar werden, andererseits sollen Bund und Kantone etwas mehr Spielraum zugestanden erhalten. Die Kantone sollen nicht einseitig belastet werden – auch das haben die Sprecher der Kommission zu Recht gesagt –, sondern eben auch von Verpflichtungen befreit werden, die richtigerweise vom Bund allein zu erfüllen sind.

Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung geht es darum, unnötige Verflechtungen und damit auch unnötige Kontrollen und Vorschriften abzubauen, das System der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen zu vereinfachen, zu entbürokratisieren. Dadurch kann Aufwand vermieden und das Kostenbewusst-

sein nach dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit gefördert werden.

All das dient meines Erachtens der Leistungsfähigkeit des Staates und hat mit Leistungsabbau nicht das mindeste zu tun. Im Gegenteil: Das Ganze bringt einen Rationalisierungseffekt, und die Rationalisierung führt zu einer Leistungssteigerung. Das scheint mir ein sehr wesentlicher Gesichtspunkt zu sein.

Der Bundesrat will nicht, dass die Kantone letztlich nur noch für den Vollzug von Bundesrecht zuständig sind, so wichtig diese Aufgabe auch sein mag. Unsere Kantone sollen nicht zu französischen Departementen werden, sonst sind wir kein Bundesstaat mehr. Ebenso muss aber auch der Bund bestehende Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und auf ihre Zuordnung hin überprüfen, wenn er sich eine minimale Fähigkeit bewahren will, auch neue Probleme anzupacken. Das ist ein Aspekt, der vom Parlament immer wieder geltend gemacht wird, vor allem im Zusammenhang mit dem Personalstopp. Hier wird ihm nun einmal Rechnung getragen. Ich bitte Sie, auch die Konsequenzen zu ziehen.

Es werden auch etwas mehr Bürgernähe und eine Herabsetzung der Regelungsdichte angestrebt. Die Aufgabenneuverteilung ist allerdings auch hier nur ein erster Schritt, und das Thema ist damit keineswegs erschöpft.

Obschon wir uns alle Föderalisten nennen, macht vielen ganz offensichtlich die Vorstellung, dass kantonale Zuständigkeiten wieder verstärkt werden sollen, gewaltige Mühe. Die Debatte hat es überdeutlich gezeigt.

Nach der Botschaft soll deshalb behutsam vorgegangen werden. Es sollen vor allem Aufgabenbereiche abgerundet werden, in denen die Kantone bereits tätig sind. Es erfolgt keine Rückkehr zum Nachwächterstaat. Der Bund stiehlt sich auch nicht aus seiner Verantwortung. Dies anhand der Vorschläge zu behaupten ist absurd. Nur ein kleiner Teil der Bundeszuständigkeiten ist von der Aufgabenteilung betroffen. Aber es geht darum, den Anfang zu machen, um den Gliedstaaten Aufgaben zu geben, die sie unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Bedürfnisse ebensogut erfüllen können wie der Bund. Ich habe auch das Vertrauen – um das Wort wieder anzusprechen –, dass die Kantone es tun werden. Ich wende mich gegen die zahlreichen Misstrauensvoten an die Adresse der Kantone. Die Kantone verdienen sie nicht. Es gibt Leistungsbereitschaft in den Kantonen. Das ist keine blosse Vertrauensseligkeit, sondern praktisch-politische Erfahrung. Der Föderalismus ist auch nicht eine blosse Fiktion in diesem Lande, wie Frau Robert behauptet hat. Im übrigen ist Föderalismus auch nicht einfach eine Funktion der Wirtschaftslage, ein Element, das nur bei guter Wirtschaftslage zu spielen braucht und bei schlechterer Konjunkturlage einzumotten ist.

Die Aufgabenteilung ist Feinmechanik. Dazu zwei Hinweise: Erstens soll durch ein System von Übergangsfristen sichergestellt werden, dass die Kantone in bestimmten Bereichen genügend Zeit haben, sich auf die Übernahme der neuen Aufgaben vorzubereiten und nötigenfalls die gegenseitige Zusammenarbeit zu verbessern. Ich bitte Sie, diese Übergangsfristen zu beachten. Sie sind ein wichtiger Bestandteil der Vorlage.

Zweitens wird der Finanzausgleich – und das haben die Kommissionssprecher mit Recht unterstrichen – mit dem Kantonsanteil an der Wehrsteuer zugunsten der finanzschwachen Kantone ganz wesentlich verstärkt, damit auch sie in die Lage versetzt werden, die Aufgaben zu erfüllen. Das ist ein Akt der Solidarität der finanzstarken Kantone. Die finanzschwachen Kantone werden, wie Herr Nebiker das anhand von Zahlen gezeigt hat, in der Tat nur wenig zusätzlich belastet. Das müsste man Herrn Carobbio sagen, wenn er jetzt anwesend wäre.

Zum finanziellen Aspekt: Der schweizerische Föderalismus ist von gegenseitigen finanziellen Beziehungen so durchwirkt, dass jede Neuverteilung der Aufgaben zwangsläufig finanzielle Auswirkungen hat, und zwar je nach Kanton unterschiedliche. Dieses Problem ergibt sich aus der Verfilzung der Haushalte von Bund und Kantonen. Der Bundesrat

glaubt aber, dass er dem im Rahmen dieser Vorlage angemessenen Rechnung getragen hat.

Zum Saldo der Aufgabenteilung – in der Hoffnung, dass dieses Thema schon in der Eintretensdebatte erledigt werden kann: Nach der zweiten Verwerfung einer dauerhaften Bundesfinanzordnung im Mai 1979 sah sich der Bundesrat gezwungen, zusammen mit den Kantonsregierungen zu vereinbaren, dass die Aufgabenteilung in – wohlgermerkt – beiden Paketen zusammen den Bund maximal um 200 Millionen Franken entlaste. Durch die Aufhebung der Beiträge an private Zivilschutzräume im Rahmen der Sparmassnahmen 1980 ist der Bund ohne Mehrbelastung der Kantone bereits um 20 Millionen entlastet worden, so dass nun noch 180 Millionen übrigbleiben.

Trotz Änderungen an den einzelnen Vorlagen hinsichtlich der Übergangsfristen und trotz der unterschiedlichen Dynamik einzelner Aufgabengebiete wird auch beim zweiten Paket genau darauf geachtet werden, dass diese Grenze im Interesse von Bund und Kantonen eingehalten wird. Dieser Saldo und der Finanzausgleich sind ein Resultat, dem die Kantonsregierungen grundsätzlich zugestimmt haben. Es sollte daher nicht, wie das in der Kommission geschehen ist, später bei jedem Teilgebiet immer wieder einzeln gerechnet werden, wie stark ein Kanton belastet bzw. entlastet wird. Das Endresultat ist schlussendlich massgebend.

Noch ein Wort zur Grössenordnung der Lastenverschiebung in Ergänzung dessen, was die Kommissionssprecher bereits ausgeführt haben. Mir scheint das wichtig zu sein, damit man die Proportionen richtig sieht. Gemessen an den gesamten Transferzahlungen Bund/Kantone macht der Saldo der wechselseitigen Lastenverschiebung total etwa 4% aus, also ein Fünfundzwanzigstel. Gemessen an den Gesamtausgaben der Kantone macht er 0,6% aus, also sechs Tausendstel. Dabei ist – ich möchte das noch einmal sagen – zu berücksichtigen, dass die finanziell schwächeren Kantone durch den verbesserten Finanzausgleich eine wesentliche Unterstützung erhalten, dies in Form von frei verfügbaren Beiträgen anstelle von gebundenen.

Man kann also nicht ernsthaft behaupten, einzelne Kantone könnten ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen. Ich möchte diese Zahlen der Weltuntergangsstimmung entgegenhalten, die Herr Braunschweig mit seiner Behauptung vom Sozialabbau verbreitet hat. Da stimmt nun ganz einfach der Massstab nicht mehr.

Und nun zum Konzept der ersten Massnahme. Für die Auswahl der verschiedenen Gebiete in der Botschaft war vor allem das Kriterium der sachlichen und politischen Dringlichkeit oder zumindest der politischen Machbarkeit massgebend. Ferner hat das Parlament im Zusammenhang mit dem Sparpaket 1980 den Bundesrat in den Übergangsbestimmungen verfassungsmässig damit beauftragt, den Weiterbestand der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung und am Reinertrag der Stempelsteuer im Zusammenhang mit der ersten Stufe der Aufgabenteilung neu zu prüfen, obschon diese beiden Dinge eigentlich nicht zur Aufgabenneuverteilung gehören. Das Parlament hat das aber so gewollt, und wir folgen daher diesem Auftrag. Der Ständerat hat beschlossen, auf diese rein finanzpolitische Frage nicht einzutreten, obschon die Verknüpfung mit der Aufgabenteilung, wie erwähnt, durch das Parlament erfolgte. Es ist ein eher unlogischer Beschluss, und Ihre Kommission ist denn richtigerweise auch auf diese Frage eingetreten.

In engem Zusammenhang mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen stehen noch drei weitere Geschäfte, die ich kurz erwähnen möchte. Vorab zu nennen ist die Teilrevision der Krankenversicherung. Es wird dort vorgeschlagen, die Kantone an der Krankenversicherung stärker zu beteiligen. Dadurch ist es umgekehrt möglich, die Kantone bei der Finanzierung der AHV zu entlasten. Diese beiden Vorlagen sind eng miteinander verbunden und so abgesichert, dass sie nur gemeinsam oder gar nicht in Kraft treten können. Die Verwirklichung nur eines dieser beiden Vorschläge wäre entweder für die Kantone oder für den Bund nicht zumutbar. Die finanziellen Auswirkungen bei der Krankenversicherung

werden im ersten Paket Aufgabenteilung massgebend mitberücksichtigt. Dabei geht es weder gegen die AHV noch gegen die Krankenversicherung, wie behauptet wurde – das istbarer Unsinn –, sondern es geht um die Entflechtung entgegenlaufender Finanzströme. Das ist der Zweck dieser Übung.

Ferner ist auf das neue Jagdrecht hinzuweisen. Ein neues, stark föderalistisches Gesetz ist Ihnen unterbreitet worden. Schliesslich wird die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereiche des Hauswirtschaftsunterrichtes als Teil des ersten Paketes auf Verordnungsebene geändert werden.

Eine Bemerkung zum Rückweisungsantrag von Herrn Braunschweig (ich habe immer noch keine neuen Anträge erhalten und halte mich daher an die alten). Herr Braunschweig möchte mit seinem Rückweisungsantrag unter anderem die Schaffung von Rahmengesetzen verbinden und die Kantone auf gewisse Mindestleistungen verpflichten. Sehen Sie, Herr Braunschweig, genau das wollen wir eben nicht generell, weil sich das gegen eine Stärkung des Föderalismus richtet. Das ist das Gegenteil von Föderalismus. Wir wollen den Kantonen nicht die Hände binden und sie dann nachher noch zahlen lassen. Wir wollen Aufgabenzuständigkeit und Finanzzuständigkeit besser in Übereinstimmung bringen und damit die Selbständigkeit der Kantone wieder etwas anheben. Wir wollen auch das Kostenbewusstsein bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben stärken. Es geht auch, wie Frau Blunschy und Herr Künzi betont haben, nicht darum, dass bestimmte Aufgaben nun nicht mehr erfüllt werden, sondern es geht darum, dass sie besser und rationeller verteilt werden. Das führt meines Erachtens im Endergebnis – ich möchte das noch einmal sagen – zu besseren staatlichen Leistungen.

Abschliessend möchte ich Ihnen noch einmal das Grundsätzliche, fünf Leitideen, in Erinnerung rufen: Erstens die Verstärkung der Verantwortung der Kantone. Zweitens die Entflechtung gewisser Beziehungen Bund/Kantone. Drittens – damit verbunden – die Vereinfachung der Verwaltung mit der Folge einer Rationalisierung und viertens – wiederum damit verbunden – die Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Staates. Fünftens das Vertrauen in unsere Gliedstaaten, dass sie ihre Aufgaben erfüllen.

Ich bitte Sie, diese Grundsätze auch bei den einzelnen Vorlagen nicht zu vergessen und nicht dem Prinzip der Opportunität zu opfern; denn sonst bleibt der Föderalismus wirklich Lippenbekenntnis.

Ich ersuche Sie um Eintreten und Ablehnung der Rückweisungsanträge.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Braunschweig/Carobbio

(Rückweisung)

51 Stimmen

Dagegen

120 Stimmen

A

Straf- und Massnahmenvollzug Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug

Exécution des peines et des mesures Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Pitteloud

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Pitteloud

Ne pas entrer en matière

M. Kohler Raoul, rapporteur: L'exécution des peines et des mesures pénales incombe, selon l'article 64^{bis} de la constitution fédérale, aux cantons. La Confédération peut, selon le troisième alinéa de cet article, allouer aux cantons des subventions pour la construction d'établissements pénitentiaires et pour les réformes à réaliser dans l'exécution des peines. Cette disposition constitutionnelle a été concrétisée par la loi du 6 octobre 1966 sur les subventions fédérales aux établissements pénitentiaires et par l'ordonnance y relative.

En vertu de ces actes législatifs, la Confédération alloue actuellement des subsides pour la construction et l'agrandissement des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation, pour l'exploitation des maisons d'éducation pour enfants et adolescents ainsi que celle des établissements d'éducation au travail et pour la formation et le perfectionnement professionnels des personnes préposées à l'exécution des peines et des mesures pénales.

Le Conseil fédéral propose de supprimer les subsides fédéraux d'exploitation et de formation, mais de maintenir, par contre, les subventions à la construction et d'accorder de nouveaux subsides pour les projets pilotes pendant des périodes limitées. Cela revient à ne plus participer au financement de l'exécution ordinaire des peines et mesures et à financer uniquement les projets novateurs. Le Conseil fédéral fonde son intention de supprimer les subsides d'exploitation sur le fait que, tant l'exécution des peines que les mesures de rééducation des jeunes relèvent fondamentalement de la compétence des cantons. Une redistribution rationnelle des tâches implique donc que la Confédération ne finance plus ces tâches, mais aussi qu'elle renonce à prescrire des obligations aux cantons quant à la tenue des établissements. La suppression des subsides de formation du personnel pénitentiaire s'inspire du même point de vue. Dans cette optique, la Confédération ne devrait plus participer à la couverture des frais du Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire. Le Conseil fédéral se fonde ici non seulement sur la compétence cantonale en matière d'exécution des peines, mais aussi dans les domaines de l'enseignement, de la santé et de la prévoyance.

Votre commission s'est largement ralliée aux propositions du Conseil fédéral, déjà approuvées par le Conseil des Etats. Elle a repoussé une proposition de non-entrée en matière par 17 voix contre 9; elle a adopté la décision A, au vote d'ensemble, par 15 voix contre 7. Elle vous proposera d'ailleurs, lors du débat de détail, diverses modifications s'écartant des décisions du Conseil des Etats. Outre les arguments de principe touchant à la répartition des tâches, abondamment discutés lors du débat d'entrée en matière, la commission a acquis la conviction que l'exécution des peines et mesures est précisément un des domaines où les cantons sont beaucoup plus proches des réalités que ne l'est la Confédération. Elle attend des cantons, plus particulièrement en Suisse alémanique, qu'ils fassent preuve de solidarité et qu'ils se montrent prêts à une meilleure collaboration. Les récentes propositions d'une commission formée des chefs des départements cantonaux de justice et police (la Commission Schlegel), en vue d'une entente administrative, autorisent un certain optimisme, même s'il se révèle impossible de parvenir à un véritable concordat sur les établissements pour jeunes en Suisse alémanique.

La majorité de notre commission pense que la suppression des subsides fédéraux d'exploitation et de formation ne conduira pas à une diminution des services pouvant nuire aux jeunes et aux délinquants; d'autant que la majorité de la commission vous propose de prolonger le délai transitoire jusqu'à fin 1989, c'est-à-dire trois ans de plus que ne l'a décidé le Conseil des Etats. On accorderait ainsi suffisamment de temps aux cantons pour se préparer à leurs nouvelles tâches.

Nebiker, Berichterstatter: Gemäss Artikel 64bis der Bundesverfassung ist der Straf- und Massnahmenvollzug Aufgabe der Kantone. Nach Absatz 3 dieses Artikels ist der Bund befugt, den Kantonen zur Errichtung von Anstalten und für

Dritte Sitzung – Troisième séance**Mittwoch, 7. März 1984, Vormittag****Mercredi 7 mars 1984, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Gautier

81.065

**Bund und Kantone.
Neuverteilung der Aufgaben
Confédération et cantons.
Nouvelle répartition des tâches***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 24 hiervor – Voir page 24 ci-devant

B**Zivilschutz****Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung****Protection civile****Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile***Antrag der Kommission*

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Kohler Raoul, rapporteur: Selon l'article 22^{bis} de la constitution fédérale, la législation en matière de protection civile est du ressort de la Confédération. Les cantons sont chargés de l'exécution de cette législation, la Confédération accordant des subventions et exerçant une haute surveillance. Les dispositions d'exécution se trouvent notamment dans la loi sur la protection civile et la loi sur les abris. L'arrêté B apporte une modification partielle à ces deux lois. Les propositions du Conseil fédéral ne modifient pas, en principe, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de protection civile. En revanche, il convient de renforcer la responsabilité des cantons et des communes en ce qui concerne l'exécution et le financement des mesures. La Confédération ne doit plus être tenue de verser des subventions pour toutes les mesures qu'elle déclare obligatoires. Il est prévu de n'apporter aucun changement au versement des subventions fédérales pour les constructions des organismes de protection, des centres d'instruction, du service sanitaire et des abris publics. En revanche, les subventions fédérales accordées pour les frais d'instruction seront quelque peu réduites. Les subventions que la Confédération allouait pour les abris obligatoires dans les bâtiments privés ont déjà été supprimées en 1981. Les abris obligatoires dans les bâtiments publics ne seront plus subventionnés à l'avenir. En outre, afin de répartir les tâches de façon plus rationnelle et logique, le matériel qui doit nécessairement être standardisé sera acquis et payé par la Confédération. Les cantons auront la charge de l'emmagasiner et de l'entretenir.

Le Conseil fédéral propose en outre de réviser encore quelques points de ces deux lois, sans que ce soit en rapport avec la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il a voulu tenir compte des résultats des expériences faites lors des derniers exercices de défense générale. Le point le plus important de ces propositions supplémentaires de révision porte sur la séparation de la

mise sur pied de la protection civile et de la mobilisation générale de l'armée.

La commission a approuvé à l'unanimité l'entrée en matière sur l'arrêté B et lors du vote sur l'ensemble, elle l'a approuvé par 13 voix contre 4. Sur proposition de Mme Vannay, elle n'a examiné que lors de sa dernière séance, en novembre, la nouvelle répartition des tâches en matière de protection civile, afin d'avoir connaissance des conclusions de la commission du Conseil national chargée de l'examen du rapport intermédiaire du Conseil fédéral sur l'état de préparation de la protection civile. Elle s'est informée des résultats de l'examen effectué par cette commission. Cette dernière a proposé au Conseil fédéral, par voie de motion, d'élargir dans l'intérêt des cantons à faible capacité financière, l'éventail des taux de subventions fédérales allouées pour les frais occasionnés par la réalisation et l'équipement des constructions des organismes de protection civile, des centres d'instruction, du service sanitaire et des abris publics. Notre commission s'est ralliée à cette requête. Si vous décidez de suivre dans l'examen de détail les propositions que vous fait votre commission, la motion en question deviendra sans objet.

L'état de préparation de la protection civile ayant fait l'objet d'une discussion approfondie au cours de la précédente session et l'entrée en matière de l'arrêté B n'ayant été contestée ni par le Conseil des Etats ni par notre commission, nous vous proposons dans l'intérêt d'un examen rationnel, de renoncer à un large débat d'entrée en matière.

Nebiker, Berichterstatter: Der Bund ist gemäss Artikel 22bis BV befugt, im Bereiche des Zivilschutzes Gesetze zu erlassen. Die Kantone sind mit dem Vollzug beauftragt; der Bund leistet Beiträge und übt die Oberaufsicht aus. Die betreffenden Gesetze – die Zivilschutzgesetze und das Schutzbautengesetz – sollen im Rahmen der Aufgabenteilung revidiert werden, wobei aber auch die Ergebnisse aus dem Zwischenbericht zum Stand des Zivilschutzes vom 31. Januar 1983 und die entsprechenden Schlussfolgerungen mitberücksichtigt werden.

Die Kommission ist einstimmig auf den Beschluss B eingetreten und hat ihn in der Gesamtabstimmung mit 13 zu 4 Stimmen gutgeheissen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Zivilschutzes soll grundsätzlich nicht verändert werden. Es geht um eine Verstärkung der Verantwortung der Kantone und Gemeinden beim Vollzug und bei der Finanzierung. Der Bund soll nicht mehr für alle Massnahmen, die er vorschreibt, Beiträge leisten. Unverändert bleiben die Bundesbeiträge an die Anlagen der Zivilschutzorganisationen, der Ausbildungszentren, des Sanitätsdienstes und der öffentlichen Schutzbauten. Reduziert werden sollen die Beiträge an die Ausbildungskosten von 55 bis 65 Prozent bisher auf 30 bis 40 Prozent neu, da Ausbildung im allgemeinen eine Aufgabe der Kantone ist. Demgegenüber steht aber ein Minderheitsantrag von Madame Vannay, die die alten Beiträge beibehalten möchte. Aufgehoben werden mit der Gesetzesrevision sollen die Beiträge an die Pflichtschutzräume in öffentlichen Bauten, nachdem schon 1981, im Rahmen der Sparmassnahmen, die Beiträge an die Schutzräume in Privatbauten gestrichen worden sind. Das notwendigerweise standardisierte Material soll aus beschaffungsökonomischen Gründen vom Bund beschafft und bezahlt werden. Die Kantone sind für Unterhalt und Lagerung besorgt.

Gleichzeitig mit der Gesetzesrevision unter dem Titel «Aufgabenteilung» werden verschiedene kleinere Revisionen, die sich aufgrund von Erfahrungen aus Übungen ergeben haben, vorgenommen. Die wichtigste ist die Trennung der Aufgebote für den Zivilschutz von der allgemeinen Kriegsmobilmachung. In vielen Fällen ist eine vorzeitige Einberufung des Zivilschutzes denkbar.

Le président: Les représentants des groupes de l'UDC, de l'Action nationale/vigilants, ainsi que du groupe libéral, renoncent à prendre la parole. Ces trois groupes ont décidé d'entrer en matière.

Mme **Vannay**: Le projet de répartition des tâches entre les cantons et la Confédération en ce qui concerne la protection civile n'a pas donné lieu à de longues discussions au sein du Conseil des Etats et pourtant, on peut être surpris à la lecture de certaines des modifications proposées par le Conseil fédéral tant à la loi du 23 mars 1962 sur la protection civile qu'à la loi du 4 octobre 1973 sur les abris. Surpris parce que ces modifications n'ont aucun rapport avec une répartition des tâches et qu'elles sont liées à l'organisation elle-même et au fonctionnement de la protection civile.

Si vraiment la protection civile est un élément de la défense nationale, comme le veut la loi, il y a lieu de s'efforcer de faire en sorte qu'elle soit développée également sur l'ensemble du territoire suisse et qu'elle ait la même efficacité partout. Le droit aux mêmes prestations, l'équilibre entre régions me semblent en la circonstance primer toute autre notion chère à certains fédéralistes. Prôner l'autonomie communale et cantonale dans ce domaine particulier, c'est aller au-devant de graves déséquilibres tant sur le plan de la construction que sur celui de la préparation. C'est admettre aussi que tous les Suisses n'auront pas droit à la même protection en cas de nécessité. D'ailleurs, le rapport intermédiaire du 31 janvier 1983 sur l'état de préparation de la protection civile est fort éloquent de ce point de vue. Nous en avons pris connaissance au cours de la session de décembre et je ne veux pas rouvrir le débat à ce sujet. Il faut seulement garder en mémoire quelques-uns des points essentiels de ce rapport.

D'abord, les différences qui existent dans l'état de préparation de la protection civile entre les divers cantons et aussi, à l'intérieur des cantons eux-mêmes, entre les communes. Ces différences portent sur le nombre de places construites et aussi sur la formation des personnes astreintes, qui ont ou qui n'ont pas accompli le service d'instruction prescrit. On sait que le manque de places varie de 56 pour cent dans le Jura à 4 pour cent à Zurich et que, si, dans certains cantons ou communes, la formation a touché 90 pour cent des personnes incorporées, ailleurs, on en est à 10 pour cent. C'est donc dire la précarité de l'institution.

Il faut dire ensuite aussi pourquoi et comment on en est arrivé là. Les communes de moins de mille habitants n'ont été astreintes que depuis 1978 et n'ont certes pas pu combler leur retard sur celles qui ont commencé déjà dans les années soixante. Mais surtout, le retard dépend du degré de «conscientisation» des autorités responsables, qui varie considérablement d'un endroit à l'autre. Ajoutez à cela un manque de volonté politique certain dans plusieurs cas, des priorités mal définies, dans lesquelles la protection civile n'en est pas une, des moyens financiers précaires, et vous trouverez quelques explications à la situation actuelle.

Enfin, n'oublions pas que l'exemple donné par la majorité de ce Parlement lorsqu'elle a institué le blocage du personnel a été suivi par de nombreux cantons et communes de ce pays. Aussi le manque de fonctionnaires qualifiés chargés de la protection civile est-il en partie responsable de cet état de fait.

Alors, que nous propose aujourd'hui le Conseil fédéral pour faire face à cette situation? Ni plus ni moins qu'un désengagement de sa part, désengagement financier essentiellement, et cela en premier lieu dans le domaine de la formation, précisément là où les carences sont les plus importantes. Je dois dire que je ne comprends vraiment pas. En effet, à quoi serviraient nos beaux abris, nos places protégées même en nombre suffisant, même ventilées, même pourvues d'eau et de vivres, s'il n'y a pas de responsables formés pour les faire fonctionner, si la population n'est pas instruite sur les possibilités de protection et sur les dangers ni sur ce qu'elle doit faire en cas d'alarme et de catastrophe. Ne devrait-on pas au moins être sûr de pouvoir utiliser d'une façon optimale cette coûteuse infrastructure avant de prêter à notre protection civile l'effet dissuasif que l'on aime tant lui attribuer?

Le groupe socialiste ne s'opposera pas à l'entrée en matière sur ces deux révisions de lois. Il a pris acte avec satisfaction des éléments nouveaux introduits par la commission, qui a

fait siennes les propositions contenues dans la motion de la commission qui avait été chargée d'examiner le rapport intermédiaire. Seulement, nous ne pourrions approuver ces deux lois que si l'on rétablit le volume de financement de la Confédération en ce qui concerne sa participation à la formation. C'est la proposition que nous vous présenterons à l'article 69a et que nous vous demanderons d'accepter.

Bundesrat **Friedrich**: Ich glaube, wir haben im letzten Dezember anhand dieses Berichtes gründlich über die Problematik des Zivilschutzes diskutiert. Es hat keinen Sinn, diese Diskussion jetzt wiederaufzunehmen. Ich möchte nur nochmals an etwas erinnern: Unser Zivilschutz ist föderalistisch aufgebaut. Das führt zu einer ganz wesentlichen Verantwortung der Kantone. Die Eidgenossenschaft trägt keine Schuld, wenn einzelne Kantone mit ihrem Ausbau krass im Rückstand sind. Sie zahlt ihre Subventionen an alle Kantone, und zwar abgestuft nach Finanzkraft. Aber es ist an den einzelnen Kantonen, die noch im Rückstand sind, einmal von sich aus eine Anstrengung zu unternehmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. I

Antrag der Kommission

Art. 62

Abs. 2

Der Bund beschafft in der Regel das Material, soweit es notwendigerweise standardisiert sein muss.

Art. 69a

Abs. 1

Bst. a

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Vannay, Ammann-St. Gallen, Braunschweig, Hubacher, [Loetscher], Nauer, Weber-Arbon)

55 bis 65 Prozent an die Kosten . . .

Bst. b

30 bis 70 Prozent an die Erstellungs- . . .

Abs. 3

Nach Entwurf des Bundesrates

Für den Rest von Ziff. I: Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. I

Proposition de la commission

Art. 62

Al. 2

La Confédération acquiert, en règle générale, le matériel, pour autant que celui-ci doit nécessairement être standardisé.

Art. 69a**Al. 1****Let. a****Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Vannay, Ammann-Saint-Gall, Braunschweig, Hubacher, [Loetscher], Nauer, Weber-Arbon)

De 55 à 65 pour cent...

Let. b

De 30 à 70 pour cent...

Al. 3

Selon le projet du Conseil fédéral

Pour le reste du ch. I: Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 62

M. Kohler Raoul, rapporteur: Je vous propose de traiter simultanément les propositions que vous fait la commission aux articles 62, 2^e alinéa; 69, 2^e alinéa, et chiffre III, 2^e alinéa, dispositions transitoires. Ces trois propositions de la commission s'écartent partiellement de la décision du Conseil des Etats mais elles portent sur le même objet.

Comme vous pouvez le constater, la nourriture de survie n'est plus mentionnée dans la loi. Voici pourquoi: la première livraison de nourriture de survie sera terminée vers le milieu de cette année 1984. La répartition des tâches et, par voie de conséquence, l'arrêté B n'entreront certainement pas en vigueur avant 1985. Le Conseil fédéral s'était basé à l'origine sur une date antérieure, de sorte qu'il a voulu fixer une réglementation transitoire. Il était prévu que la Confédération prendrait à sa charge la totalité des frais du premier approvisionnement en nourriture de survie, comme vous pouvez le constater à l'article 69, 2^e alinéa, dans la teneur proposée par le Conseil fédéral. De sorte que les cantons et les communes, qui avaient déjà pris livraison de la nourriture de survie et surtout versé leur part des frais en vertu du droit en vigueur, en auraient obtenu le remboursement.

Le Conseil fédéral voulait ainsi éviter de favoriser les communes qui n'auraient reçu la nourriture de survie qu'après l'entrée en vigueur de l'arrêté. Mais puisque la livraison du premier approvisionnement sera terminée lorsque l'arrêté B entrera en vigueur, il est superflu de prévoir une réglementation transitoire d'où la suppression du deuxième alinéa des dispositions figurant sous chiffre III. Il n'est pas nécessaire non plus de mentionner le premier approvisionnement en nourriture de survie dans l'article 69, 2^e alinéa, ainsi que le Conseil fédéral l'avait proposé à l'origine.

C'est pourquoi la commission s'est ralliée, pour cette disposition, à la proposition adoptée par le Conseil des Etats. La commission a repoussé par 11 voix contre 6 une proposition visant à inscrire formellement, dans l'article 69, 2^e alinéa, le principe selon lequel la Confédération devrait financer le réapprovisionnement en nourriture de survie qu'il faudra remplacer tous les dix ans environ. Elle a également biffé la mention de la nourriture de survie qui figurait à l'article 62, 2^e alinéa.

Pour l'avenir, on doit donc se fonder sur le fait que la nourriture de survie est comprise dans le terme de matériel, comme c'est le cas dans le droit en vigueur. La Confédération acquiert et finance le matériel pour autant que celui-ci doive nécessairement être standardisé. Ce sont les cantons et les communes qui acquièrent le reste du matériel conformément aux articles 62 à 64.

Nebiker, Berichterstatter: Zwei kurze Bemerkungen zur Überlebensnahrung. Dieses Wort kommt nicht mehr vor im revidierten Gesetz; d. h. nicht, dass man der Überlebensnahrung keine Bedeutung mehr zumisst oder dass man nicht mehr überleben will, sondern das hat einfach damit zu tun,

dass die Inkraftsetzung des Gesetzes erst dann erfolgt, wenn die Erstbeschaffung der Überlebensnahrung schon durchgeführt ist. Man muss also (im Gegensatz zur Auffassung des Bundesrates seinerseits beim Botschaftsentwurf) nicht eine Übergangslösung finden, weil das Gesetz erst nach der Erstbeschaffung in Kraft tritt und nicht mehr während der Beschaffung der Überlebensnahrung, die einige Jahre dauert. Also muss man nichts mehr erwähnen über die Erstbeschaffung der Überlebensnahrung. Mit Inkrafttreten des Gesetzes ist diese Phase abgeschlossen.

Auch in bezug auf die Ersatzbeschaffung (nach etwa zehn Jahren muss ja die Überlebensnahrung wieder ersetzt werden) muss nicht mehr besonders reglementiert werden, denn nach dem vorgeschlagenen Artikel 62 Absatz 2 wird das notwendigerweise standardisierte Material (das aus beschaffungsökonomischen Gründen standardisiert werden muss) durch den Bund beschafft. Unter dieses Material fällt auch die Überlebensnahrung, so dass also beim Ersatz der ersten Lieferung nach etwa zehn Jahren der Bund automatisch auch die zweite Lieferung voll bezahlen muss. Man muss also nicht mehr speziell darauf hinweisen.

Angenommen – Adopté**Art. 69a****Abs. 1 Bst. a – Al. 1 let. a**

Mme Vannay, porte-parole de la minorité: Je le dirai encore une fois, cette répartition des tâches est en fait une nouvelle répartition des charges dont le bilan final, pour la Confédération, se soldera par un bénéfice. Dans le domaine de la protection civile, ce bénéfice sera de l'ordre de 16 à 18 millions de francs par année, dont la plus grande partie s'obtiendra au détriment de la formation puisque ce sont 10 millions que la Confédération veut économiser à ce chapitre-là. On n'a aucune garantie de la part des cantons et des communes qu'ils reprendront cette charge à leur compte, quoique prétendent certains dans cette salle.

Les désengagements financiers futurs et possibles de la Confédération viennent d'être ancrés dans la loi à l'article 69; nous l'avons tous admis sans discussion. Jusqu'à présent la règle voulait que la Confédération subventionne les mesures qu'elle prescrit obligatoirement et qui occasionnent des frais aux intéressés, compte tenu de la capacité financière des cantons et eu égard aux régions de montagne. Maintenant ce principe est changé et, en même temps que le principe, le taux de subventionnement lui-même puisque, en lieu et place de 55 à 65 pour cent des frais, ce ne sont plus que le 30 à 40 pour cent que la Confédération veut subventionner et 30 à 40 pour cent pour ce qui est des frais des cours, des exercices et des rapports organisés selon les prescriptions fédérales, ainsi que des services d'instruction pour les hommes astreints à servir dans la protection civile qui sont mis à disposition des communes et des cantons pour renforcer les états-majors civils de conduite et la police. Est-ce vraiment le moment de prendre ce genre de mesure? Non seulement on ne préservera pas le niveau actuel des prestations, niveau inférieur à celui auquel on pouvait s'attendre, mais, encore, on détériorera probablement un peu plus une situation que l'on trouve déjà insatisfaisante.

Pour notre part, nous nous refusons à aggraver un état de fait que, par ailleurs, nous déplorons. C'est pourquoi nous vous demandons de renoncer à cette diminution des subventions pour la formation et de maintenir le niveau actuel des prestations.

Depuis que le Conseil fédéral a proposé cette réduction des subventions, en 1981, les choses ont pourtant évolué. Il semble que l'Office fédéral de la protection civile ait entrepris depuis peu des actions de promotion auprès des offices cantonaux de la protection civile et des offices de protection d'établissements. De plus, le débat s'est engagé auprès d'un large public par l'intermédiaire des médias. L'office fédéral a rédigé et transmis dernièrement 21 thèses sur la protection civile, un essai de comparaison entre la situation découlant

du scénario du film «The Day after» et les mesures de protection mises en œuvre en Suisse, de même qu'un exposé intitulé «Assertions et réponses sur le thème de la protection civile». Autant de documents intéressants, prouvant encore, s'il en était besoin, tous les bienfaits attribués au système de la protection civile en Suisse!

Cette opération de charme serait, à mes yeux, plus convaincante et plus crédible si elle s'accompagnait de mesures concrètes encourageant ceux qui sont en retard à se hâter et rendant plus rentables les investissements déjà consentis. Vous le savez très bien, un des moyens efficaces, malgré tout, reste l'argent mis à disposition. Combien de collectivités publiques n'entreprennent-elles des travaux que lorsqu'il y a des subventions à la clé!

C'est donc par souci d'efficacité et de crédibilité que je vous demande de ne pas procéder à des coupes sombres dans le domaine de la formation de la protection civile. Il est quand même un peu paradoxal que ce soit moi, très peu croyante en la protection civile, qui vous demande à vous, Mesdames et Messieurs, qui spéculez sur l'utilité de la protection civile, de maintenir les subventions fédérales à leur niveau actuel! Que tous ceux qui prennent leur bâton de pèlerin pour défendre et promouvoir la protection civile, apportent alors également, avec leur bonne parole, les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre!

M. Kohler Raoul, rapporteur: Mme Vannay, au nom de la minorité de la commission, demande que les subventions fédérales allouées pour l'instruction des membres de la protection civile soient maintenues au niveau actuel, c'est-à-dire à un taux de 55 à 65 pour cent de la totalité des frais. Elle justifie sa position en reprenant en quelque sorte les conclusions de la commission de notre conseil, qui était chargée d'examiner le rapport intermédiaire sur l'état de préparation de la protection civile. Ce rapport relevait, entre autres, que l'instruction laissait encore à désirer sur bien des points.

La majorité de la commission est favorable à la proposition du Conseil fédéral de réduire les taux et de les fixer de 30 à 40 pour cent. Il convient de souligner que l'instruction en général est une tâche qui incombe aux cantons et qu'en outre ceux-ci sont déchargés dans d'autres domaines, notamment en ce qui concerne l'acquisition de matériel.

Si l'on avait voulu appliquer jusqu'au bout les principes de la nouvelle répartition des tâches, on aurait supprimé complètement les subventions fédérales pour les frais d'instruction. On aurait alors pu parler de coupes sombres, comme l'a fait Mme Vannay, mais le Conseil fédéral a tenu compte, de l'objection de Mme Vannay, c'est-à-dire du retard constaté dans l'instruction. C'est pourquoi il n'a pas supprimé les subventions, il s'est contenté de les réduire.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Nebiker, Berichterstatte: Frau Vannay verlangt die Beibehaltung der Beitragssätze für die Ausbildungskosten auf 55 bis 65 Prozent. Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, diese Beitragssätze auf 30 bis 40 Prozent zu reduzieren, nicht weil man etwa die Bedeutung der Ausbildung verkennen würde. Sie empfiehlt dies aus zwei Gründen: erstens, weil die Ausbildung grundsätzlich eine Aufgabe der Kantone ist – in allen Bereichen –, und zweitens, weil die Kantone im Rahmen des Gesamtpaketes mehr Verantwortung (auch mehr Aufgaben) erhalten sollen. Dazu sind sie bekanntlich bereit, und sie sind in der Lage, diese zusätzlichen Aufgaben zu übernehmen.

An sich wäre nach diesen Überlegungen eine totale Streichung der Subventionen für Ausbildung im Bereich des Zivilschutzes angezeigt. Aber weil die Kommissionsmehrheit auch weiss (und weil das aus dem Zwischenbericht hervorging), dass noch grosse Ausbildungslücken bestehen, ist es angezeigt, mindestens die reduzierten Beitragssätze beizubehalten.

Wir beantragen Ihnen also, der Kommissionsmehrheit mit

den reduzierten Beitragssätzen für die Ausbildungskosten zuzustimmen.

Bundesrat Friedrich: Ich habe Ihnen vorhin schon gesagt, dass der Zivilschutz föderalistisch aufgebaut ist. Gerade die Ausbildung ist – wie es Herr Nebiker richtig sagt – eine typische Aufgabe der Kantone. Die Ausbildung kann vernünftigerweise nur an Ort und Stelle in den Kantonen erfolgen. Wir wollen hier die Aufgaben- und die Finanzierungszuständigkeit besser in Übereinstimmung bringen. Das ist auch einer der Zwecke der Aufgabenteilung. Im übrigen werden die Kantone bei anderen Ausgaben, vor allem beim Material, entlastet. Schliesslich muss ich Sie noch daran erinnern, dass natürlich auch dem Bund nicht beliebig viel Geld für den Zivilschutz zur Verfügung steht. Wenn Sie hier die Ansätze heraufsetzen, wie das Madame Vannay wünscht, fehlen diese Mittel einfach in einem anderen Bereich.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	120 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	37 Stimmen

Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b

M. Kohler Raoul, rapporteur: Je m'exprime maintenant sur le 1^{er} alinéa, lettre b, de l'article 69a, mais aussi sur l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi sur les abris.

Pour ces deux articles, la commission unanime vous invite à ne suivre ni la proposition du Conseil fédéral ni la décision du Conseil des Etats mais à donner suite à la demande de la commission de notre conseil qui a été chargée de l'examen du rapport intermédiaire du Conseil fédéral sur l'état de préparation de la protection civile, commission présidée par Mme Aubry, demande qui a été présentée sous la forme d'une motion adressée au Conseil fédéral. Selon la proposition du Conseil fédéral et la décision du Conseil des Etats, il convient de maintenir au taux de 55 à 65 pour cent les subventions fédérales allouées pour les frais occasionnés par la réalisation et l'équipement des constructions des organismes de protection civile, des centres d'instruction ainsi que des centres opératoires et salles de soins protégées et des hôpitaux de secours. La participation de la Confédération aux frais de construction et d'équipement des abris publics doit également rester inchangée, selon le Conseil fédéral et le Conseil des Etats; elle se situe à un taux de 40 à 50 pour cent, dans certains cas particuliers elle va jusqu'à 60 pour cent du total des frais.

La commission quant à elle, sur proposition de Mme Vannay et de M. Bonnard, a pris en considération les recommandations contenues dans la motion de la commission présidée par Mme Aubry. Elle vous propose d'élargir l'éventail des taux des subventions fédérales et d'en fixer le cadre à des taux allant de 30 à 70 pour cent, dans ces deux dispositions. Cette modification permettra d'accorder une aide accrue aux cantons à faible capacité dans lesquels le nombre de places protégées disponibles est le plus souvent nettement inférieur à la moyenne nationale. Les cantons dont la capacité financière est forte supporteront de cet fait une charge un peu plus lourde. Toutefois cette charge supplémentaire sera relativement modeste et se justifiera du fait que, si ces cantons disposent aujourd'hui d'un nombre considérable de places protégées, c'est dans une large mesure grâce aux nombreuses constructions privées qui y ont été réalisées. Les finances publiques y ont été moins sollicitées jusqu'à présent pour la construction d'abris que dans les cantons à faible capacité financière.

De ce fait il est justifié d'élargir davantage à l'avenir l'éventail des taux des subventions fédérales.

Il convient de relever que les propositions de votre commission n'entraînent pas pour les finances fédérales une charge plus lourde que les propositions du Conseil fédéral. Il s'agit simplement de répartir un peu différemment les subventions entre les cantons. Si vous acceptez les propositions que vous fait la commission à ces deux articles, la motion de la

commission chargée d'examiner le rapport intermédiaire sur l'état de préparation de la protection civile deviendra sans objet.

Nebiker, Berichterstatter: Zu Artikel 69a Absatz 1 Buchstabe b und gleichzeitig zum Schutzbautengesetz Artikel 5 Absatz 1 sind einige Worte notwendig, weil Sie ja die Motion der Kommission des Nationalrates über den Zwischenbericht im Zivilschutz erhalten haben.

Bei diesen beiden Artikeln schlägt Ihnen die einstimmige Kommission vor, vom Antrag des Bundesrates und vom Beschluss des Ständerates abzuweichen und das in Form einer Motion an den Bundesrat geäußerte Anliegen der nationalrätlichen Kommission (Kommission Aubry), die sich mit dem Zwischenbericht des Bundesrates zum Stand des Zivilschutzes zu befassen hatte, zu verwirklichen.

Gemäss Antrag des Bundesrates und Beschluss des Ständerates sollen die Bundesbeiträge an die Erstellungs- und Ausrüstungskosten für die Anlagen der Schutzorganisationen, für die Ausbildungszentren sowie für die Operationsstellen, Pflegeräume und Notspitäler unverändert wie bisher auf 55 bis 60 Prozent beibehalten werden. Die Kostenbeteiligung des Bundes an Bau und Ausrüstung der öffentlichen Schutzräume soll weiterhin 40 bis 50 Prozent, in besonderen Fällen 60 Prozent der Gesamtkosten, betragen. Das waren die Anträge des Bundesrates.

Die Kommission schlägt Ihnen nun (in Befolgung der Motion der Kommission, die den Zwischenbericht behandelt hat) vor, die Bundesbeiträge stärker aufzufächern und einen Beitragsrahmen von 30 bis 70 Prozent in beide Bestimmungen aufzunehmen. Mit diesen Änderungen werden die finanzschwachen Kantone, in denen das Schutzplatzangebot meist wesentlich unter dem Landesdurchschnitt liegt, vermehrt unterstützt, während die finanzstarken Kantone etwas stärker belastet werden. Die Mehrbelastung ist allerdings relativ bescheiden und gerechtfertigt, weil der beachtliche heutige Stand an Schutzräumen in den finanzstarken Kantonen weitgehend durch die starke private Bautätigkeit entstanden ist. Die öffentliche Hand wurde so beim Bau der Schutzräume bisher weniger belastet als in den finanzschwächeren Kantonen, so dass es gerechtfertigt ist, die Bundesbeiträge in Zukunft etwas stärker abzustufen. Es ist festzustellen, dass der Bund durch den Vorschlag der Kommission bzw. die Motion der Kommission über den Zwischenbericht gegenüber den Anträgen des Bundesrates nicht stärker belastet wird. Es geht lediglich um eine etwas andere Verteilung der Subventionen unter die Kantone.

Wir beantragen Ihnen also, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und gleichzeitig die Motion der Kommission des Nationalrates «Zivilschutz» abzuschreiben, weil ihr in allen Teilen Folge gegeben wird.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

M. Kohler Raoul, rapporteur: Le Conseil des Etats a décidé que les subventions fédérales prévues au 1^{er} alinéa, lettres a et e, devaient être forfaitaires. La commission vous invite à suivre la proposition du Conseil fédéral qui a adopté la forme potestative. Nous estimons que cette forme est plus souple et qu'elle convient mieux.

Nebiker, Berichterstatter: Eine kurze Bemerkung zu Artikel 69a Absatz 3. Dort hat der Ständerat beschlossen, dass die Bundesbeiträge nach Absatz 1 Buchstabe a und c pauschalisiert werden müssen; also die obligatorische Form. Die Kommission schlägt Ihnen vor, den Antrag des Bundesrates zu übernehmen, der die flexiblere Kann-Formel vorschlägt. Es ist richtig, dass man auch hier eine gewisse Flexibilität beibehalten kann, weil nicht in jedem Falle der pauschale Beitrag anwendbar sein muss.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Art. 4 Abs. 3 und 4

Streichen

Art. 5 Abs. 1

Der Bund leistet unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone 30 bis 70 Prozent an die Erstellungs- und Ausrüstungskosten:

- a. für die geschützten Operationsstellen und Pflegeräume sowie die Notspitäler (Art. 3);
- b. für die öffentlichen Schutzräume mit:

Für den Rest von Ziff. II: Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Art. 4 al. 3 et 4

Biffer

Art. 5 al. 1

La Confédération participe, compte tenu de la capacité financière des cantons, à raison de 30 à 70 pour cent aux frais de construction et d'équipement:

- a. des centres opératoires et des salles de soins protégés ainsi que des hôpitaux de secours (art. 3);
- b. des abris publics comptant:

Pour le reste du ch. II: Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 4 Abs. 3 und 4 – Art. 4 al. 3 et 4

M. Kohler Raoul, rapporteur: Il s'agit ici d'apporter au texte une précision purement rédactionnelle. Il ressort en effet du message du Conseil fédéral que les alinéas 3 et 4 de l'article 4 actuellement en vigueur doivent être biffés. Or du fait que les alinéas 1 et 2 sont mentionnés après le numéro de l'article, on pourrait croire que seuls ces deux alinéas font l'objet d'une révision.

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 1 – Art. 5 al. 1

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Streichen

Ch. III

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Ziff. IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. IV*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Gesetzentwurfes 108 Stimmen
Dagegen 13 Stimmen*Abschreibung – Classement***Le président:** Nous devons maintenant traiter la motion de la commission du Conseil national Ad 83.004, protection civile, subventions. La commission vous propose de la classer comme étant réalisée.

Il n'est pas fait d'autres propositions. Vous avez ainsi décidé de classer cette motion.

*Zustimmung – Adhésion***C****Volksschule****Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht****Ecole obligatoire****Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruction primaire***Antrag der Kommission*

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Kohler Raoul, rapporteur: L'instruction obligatoire doit demeurer l'affaire des cantons. La Confédération ne devrait intervenir que là où cela est absolument nécessaire. Elle l'a fait, grâce à l'arrêté D déjà adopté par nos conseils en septembre de l'année passée, dans le domaine de l'encouragement et du maintien des langues dans les cantons des Grisons et du Tessin.

Les subventions aux écoles primaires publiques accordées selon le droit actuel, c'est-à-dire à raison d'un franc par enfant de 7 à 15 ans, ont perdu de leur importance. On peut donc supprimer l'obligation constitutionnelle selon l'arrêté C et abroger la loi concernant le subventionnement de l'école primaire publique conformément à l'arrêté D 1.

Le Conseil fédéral entendait abroger cette loi à l'article 4 de l'arrêté D; le Conseil des Etats, pour des raisons de systématique, a décidé d'en faire une loi séparée. Notre commission vous propose d'adhérer aux décisions du Conseil des Etats aussi bien en ce qui concerne l'arrêté E (modification constitutionnelle) que l'arrêté D 1 (modification de la loi).

Nebiker, Berichterstatter: Bei den Vorlagen C und D 1, die zusammen behandelt werden müssen, geht es um Beiträge für den Primarschulunterricht. Bei C geht es um den Verfassungsartikel und bei D 1 um das Beitragsgesetz.

Das Volksschulwesen ist gemäss Artikel 27 BV Sache der Kantone. Den Kantonen wird die Pflicht für einen genügenden Primarschulunterricht auferlegt. In Artikel 27bis Absatz 1 sichert der Bund den Kantonen Beiträge zur Erfüllung dieser Pflichten zu. Dieser Artikel 27bis soll nun gestrichen werden; damit sollen die Beiträge an die Kantone unter dem Titel «Primarschulunterricht» aufgehoben werden. Ebenso muss natürlich das entsprechende Beitragsgesetz nach der Vorlage D 1 aufgehoben werden.

Gesamthaft entspricht dies einer Entlastung des Bundes um rund 3 Millionen Franken pro Jahr. Diese 3 Millionen Franken setzen sich zusammen aus einem Grundbeitrag von 850 000 Franken pro Jahr, aus einem Sonderzuschlag für Bergkantone von 1 Million Franken pro Jahr, aus 660 000

Franken für die Unterstützung der sprachlichen Minderheiten in den Kantonen Graubünden und Tessin sowie einem Beitrag von 650 000 Franken an die Organisationen zur Förderung der rätoromanischen Sprache. Über die beiden letzten Beiträge für diese sprachlichen Minderheiten haben wir schon letztes Jahr mit einer separaten Vorlage entschieden; damals wurden auch die entsprechenden Mittel aufgestockt. So erübrigen sich jetzt weitere Unterstützungen im Rahmen des Primarschulartikels.

Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, einzutreten und den beiden Vorlagen C (Streichung des Verfassungsartikels) und D 1 (Aufhebung des entsprechenden Beitragsgesetzes) zuzustimmen, d. h. den Anträgen des Bundesrates und des Ständerates zu folgen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen**Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Ziff. I, II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I, II*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Gesetzentwurfes 107 Stimmen
(Einstimmigkeit)**D****Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache****Loi fédérale sur les subventions en faveur de la culture et de la langue dans les cantons des Grisons et du Tessin**

Siehe Jahrgang 1983, Seite 1054 – Voir année 1983, page 1054

Le président: Nous avons déjà traité l'arrêté D; nous passons donc à l'arrêté D'.**D'****Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule****Loi fédérale subventionnant l'école primaire publique**

Beschluss des Ständerates vom 2. Dezember 1982

Décision du Conseil des Etats du 2 décembre 1982

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen**Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Art. 1, 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Gesetzentwurfes 105 Stimmen
(Einstimmigkeit)

E**Ausbildungsbeiträge – Subsidies de formation
Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge
Arrêté fédéral sur les subsides de formation***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Eintreten

Minderheit

(Carobbio, [Affolter, Akeret], Braunschweig, Deneys, Hubacher, [Morel, Muheim], Nauer, Vannay)

Nichteintreten

*Proposition de la commission**Majorité*

Entrer en matière

Minorité

(Carobbio, [Affolter, Akeret], Braunschweig, Deneys, Hubacher, [Morel, Muheim], Nauer, Vannay)

Ne pas entrer en matière

M. Kohler Raoul, rapporteur: Selon l'article 27^{quater}, actuellement en vigueur, la Confédération peut allouer aux cantons des subventions servant à couvrir leurs dépenses en faveur des bourses d'étude et d'autres formes de soutien aux personnes désireuses de compléter leur formation. Elle peut en outre verser elle-même des subsides de formation.

Cette disposition constitutionnelle, adoptée en 1963, a donné lieu à une loi fédérale. Se fondant sur cette loi, la Confédération subventionne les bourses que les cantons accordent en vue de la fréquentation d'universités, d'écoles préparant à la maturité, d'écoles normales, d'instituts préparant aux professions ecclésiastiques, d'écoles pour les professions artistiques, d'écoles de service social et d'écoles de personnel paramédical.

En 1982, ces subventions ont couvert de 20 à 60 pour cent des dépenses des cantons, selon leur capacité financière, atteignant ainsi 68 millions de francs. Les législations cantonales en la matière fixent les conditions d'octroi et les montants des bourses et des prêts. Il en résulte une grande diversité qui suscite de plus en plus souvent des appels à l'harmonisation de ces systèmes cantonaux.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique a proposé un modèle de loi cantonale pour les bourses. La Conférence intercantonale des bourses d'étude a également présenté des projets d'harmonisation.

Le Conseil fédéral propose de supprimer, après une période de transition, les subsides de la Confédération alloués jusqu'à présent aux cantons au titre des bourses. En revanche, la Confédération doit conserver la possibilité d'allouer elle-même des subsides de formation, par exemple aux étudiants étrangers qui fréquentent des universités suisses. Cela exige une révision de l'article 27^{quater} de la constitution.

A l'appui de ces propositions, le Conseil fédéral relève notamment qu'il importe de répartir clairement les attributions. L'allocation de subsides de formation doit rester réservée aux cantons, la Confédération ne devant plus y participer. L'imbrication des responsabilités et le financement commun de certaines tâches sont incompatibles avec l'idée de la nouvelle répartition des tâches. D'autre part, la réglementation actuelle présente une lacune. Le domicile déterminant en matière de bourses, notamment, devrait être défini par la législation fédérale. Le Conseil fédéral estime en outre que la Confédération doit assurer une harmonisation minimale des lois régissant l'octroi des bourses. Aussi propose-t-il d'accorder à celle-ci, dans l'article 27^{quater}, la compétence d'élaborer une législation-cadre y relative qui serait rendue exécutoire par la loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons. Il s'agit ici de l'arrêté F. Quelques principes déterminant le droit à obtenir des subsides de formation y figurent, par exemple l'obligation faite

aux cantons d'appliquer le même système de calcul pour toutes les voies de formation et de ne soumettre le libre choix de celles-ci à aucune restriction. Le domicile déterminant en matière de bourses est réglé dans un autre chapitre; ce sont les articles 8 à 12. La loi-cadre s'inspire dans une large mesure du modèle de loi cantonale sur les subsides de formation élaborée par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

Notre commission a d'abord entendu, à titre d'expert, un représentant de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et un représentant de l'Union nationale des étudiants de Suisse. Le représentant de la conférence a donné son accord de principe aux propositions du Conseil fédéral concernant la nouvelle répartition des tâches dans le domaine des subsides de formation. Il a cependant exigé de longs délais pour assurer la transition et a critiqué le projet de loi-cadre qui empiète exagérément, à son avis, sur les attributions des cantons. Les réserves exprimées par le représentant des étudiants sont allées dans le sens opposé. Celui-ci a demandé non seulement que les subsides fédéraux servant à financer les bourses cantonales soient maintenus, mais il a exigé aussi une loi-cadre plus élaborée qui assurerait l'observation de conditions minimales sur le plan national. Une pétition de l'Union nationale des étudiants de Suisse, que nous examinerons ensuite, en nous fondant sur notre rapport écrit, présente les mêmes arguments.

Après une discussion approfondie, notre commission a décidé, par 17 voix contre 11, d'entrer en matière au sujet des décisions E et F et, au nom de cette majorité, je vous invite à en faire autant.

Nebiker, Berichterstatter: Zu den Ausbildungsbeiträgen der Vorlagen E und F.

Der Bund leistet heute Beiträge von 20 bis 60 Prozent an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (Ausbildungsbeiträge). Bei diesen Ausbildungsbeiträgen muss man sich bewusst sein, dass das nicht nur Stipendien an Studenten, also an Hochschulabsolventen, sind. Es handelt sich auch um Beiträge an die allgemeine Berufslehre, um Beiträge im Bereich der Maturitätsschulen und sogar um Beiträge an die Ausbildung in den Elementarschulen. Die Studenten machen nur rund 20 Prozent der Stipendienempfänger aus. Insgesamt leistet der Bund unter dem Titel «Ausbildungsbeiträge» 68 Millionen Franken pro Jahr. Die Höhe der Stipendien wird durch die einzelnen Kantone festgelegt; daraus ergeben sich eine grosse Vielfalt und unterschiedliche Höhen von Stipendien. Dies wird vielfach kritisiert. Die Bundesbeiträge haben bis jetzt nicht zu einer Harmonisierung der Stipendien beigetragen. Die Bundesbeiträge waren aber ganz sicher Anlass dazu, dass überhaupt alle Kantone nun Stipendien ausrichten. Sie waren also eine Starthilfe. Der Bundesrat schlägt nun vor, nach einer Übergangsfrist, die von der Kommission um drei Jahre, bis 31. Dezember 1988, verlängert worden ist, die Beiträge des Bundes aufzuheben. Der Ständerat ist diesem Vorschlag gefolgt. Der Bund selbst kann eigene Beiträge, zum Beispiel an ausländische Studenten aus Entwicklungsländern, weiterhin ausrichten und beibehalten. Im weiteren erhält der Bundesrat nach dem neuen Verfassungsartikel die Kompetenz, eine Rahmengesetzgebung zu erlassen (das Rahmengesetz steht im Beschluss F), in welcher die Grundsätze über die Berechtigung von Ausbildungsbeiträgen festgehalten werden. Diese Grundsätze sind im wesentlichen die Vorschrift über die Anwendung von gleichen Berechnungssystemen für alle Ausbildungseinrichtungen in den betreffenden Kantonen, die Vorschrift, dass keine Beschränkung bei der Wahl der Ausbildungsrichtung vorgenommen werden darf, und schliesslich die eindeutige Festlegung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes (es ist wesentlich zu wissen, welcher Kanton zuständig ist). Diese Vorschläge entsprechen denjenigen einer Studienkommission, die ein Rahmengesetz für die Ausrichtung von Stipendien ausgearbeitet hat.

Die Kommission des Nationalrates hat mit 17 zu 11 Stimmen Eintreten auf beide Beschlüsse E und F beschlossen. Wir

beantragen Ihnen das gleiche. Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass Stipendien eindeutig kantonale Angelegenheiten seien. Sie gehören grundsätzlich zu den kantonalen Kompetenzen im Ausbildungs- und Schulbereich. Es handelt sich also um eine typische Aufgabenteilung nach Sachgebieten: Die Kantone sollen für die Ausbildung, für die Schulen zuständig sein, der Bund für andere Bereiche. Die Kantone stehen näher bei den Betroffenen, also auch in bezug auf den Stipendienbereich. Die Kantone sind auch durchaus in der Lage, das ist sehr wichtig, finanziell die ihnen entstehenden Mehraufwendungen zu leisten, und sie haben sich dazu bereit erklärt; namentlich sind auch die finanzschwächeren Kantone dazu in der Lage.

Bei der Mehraufwendung zu Lasten der Kantone darf man nicht nur die 68 Millionen Franken betrachten, die jetzt auf die Kantone übertragen werden. Man kann nicht nur einen Einzelbereich «Ausbildungsbeiträge» anschauen, denn die Kantone erhalten im Rahmen des Gesamtpaketes auch namhafte Entlastungen. Ich erinnere an die grosse Entlastung im Rahmen der AHV und an die grösseren Beiträge im Rahmen des Finanzausgleiches, der natürlich vor allem den finanzschwächeren Kantonen zukommt. Es kommt also bei der Beurteilung der finanziellen Tragbarkeit dieser Verschiebung der Ausgaben für die Ausbildungsbeiträge nicht auf den Einzelbetrag von 68 Millionen an, sondern auf den Gesamtsaldo, auf die Gesamtheit der verschiedenen Vorschläge aus dem Gesamtpaket Aufgabenteilung, das Ihnen vorgelegt worden ist.

Der Vertreter der Erziehungsdirektorenkonferenz wurde von der Kommission angehört. Er hat sich grundsätzlich positiv zur Aufhebung der Bundesbeiträge geäußert; er verlangt allerdings längere Übergangsfristen, damit sich die Kantone anpassen können. Dem ist die Kommissionsmehrheit gefolgt mit ihrem Antrag um eine Verlängerung der Fristen. Die Erziehungsdirektionen – jetzt kommen wieder die Föderalisten zum Vorschein – haben allerdings gewisse Bedenken gegenüber einer Rahmengesetzgebung. Sie glauben, das wären zu grosse Eingriffe in die kantonale Autonomie. Umgekehrt haben wir auch die Gegenseite angehört, nämlich einen Vertreter des VSS, des Verbandes Schweizerischer Studentenschaften. Dieser votiert natürlich für die Aufrechterhaltung der Bundesbeiträge, weil er einen Abbau von Stipendien befürchtet. Und im weiteren verlangt er eine weitergehende Rahmengesetzgebung mit Mindestleistungen, massgebend für alle Kantone, um eine Harmonisierung anzustreben. Die Kommissionsmehrheit konnte diesen Überlegungen des Vertreters der Studentenschaften nicht folgen. Sie beantragt Ihnen deshalb Eintreten auf diese beiden Vorlagen E und F und Ablehnung des Nichteintretensantrages der Kommissionsminderheit, vertreten durch Herrn Carobbio.

Wir beantragen Ihnen auch Zustimmung zu den verlängerten Fristen gemäss den Anträgen der Kommission.

M. Carobbio, porte-parole de la minorité: Au nom de la minorité de la commission, je vous invite à ne pas entrer en matière sur l'arrêté E qui propose de modifier la constitution à l'article 27^{quater}, dans le but de cantonaliser les subsides à la formation. En l'occurrence, la proposition en discussion constitue pratiquement la pièce maîtresse de ce premier paquet de mesures. En effet, son adoption conduirait à une économie financière pour la Confédération d'environ 80 millions, soit les quatre cinquièmes de l'opération financière qui est visée par la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons prévue par ce premier train de mesures. Je constate de plus que la proposition du Conseil fédéral, appuyée par la majorité de la commission, constitue l'exemple classique d'une façon très discutabile d'envisager la nouvelle répartition des tâches et de renforcer le fédéralisme et l'autonomie régionale.

Lors de mon intervention d'entrée en matière, lundi dernier, j'avais insisté sur le fait que le réexamen des tâches entre Confédération et cantons devrait, pour être valable, éviter soigneusement de remettre en discussion des acquis rendus possibles grâce à l'intervention de la Confédération, de

favoriser une accentuation des disparités régionales et sociales, d'aggraver les difficultés financières des régions et des cantons économiquement et financièrement faibles. Or, je tenterai de vous démontrer par toute une série de considérations, que la proposition de cantonaliser les subsides à la formation remet en discussion les acquis, favorise une accentuation des disparités régionales et sociales et aggrave, si elle est acceptée, les difficultés financières des régions et des cantons faibles.

Analysons dans le détail ces divers aspects. Tout d'abord, il devrait être évident que la cantonalisation des subsides de formation appartient à un domaine important de la politique fédérale. Dans les années 70, la démocratisation de l'accès aux études a représenté un des éléments centraux de la politique de l'éducation et de la formation en Suisse. Il s'agissait – et je vous invite en l'occurrence à relire les messages qui ont été publiés à l'époque – d'assurer l'avenir de la jeunesse, de contribuer à diminuer les inégalités sociales, d'assurer ou tout au moins d'améliorer l'égalité des chances. Les subsides de formation étaient destinés à réaliser des objectifs qu'une écrasante majorité du peuple suisse avait approuvés, en acceptant en 1963 le nouvel article 27^{quater} de la constitution. C'est grâce à cette nouvelle disposition constitutionnelle, que la majorité veut aujourd'hui remettre en question, que l'on a fait démarrer une certaine politique de démocratisation des études, laquelle est loin d'être accomplie, suffisante et satisfaisante, je tiens à souligner ces deux aspects.

L'inégalité des chances, la discrimination des possibilités d'accès à la formation, et non seulement à celle académique, sont encore malheureusement, en l'an de grâce 1984, une réalité dans notre pays. Je citerai un seul chiffre: les jeunes issus de familles d'ouvriers ou de paysans qui accèdent aux études supérieures représentent aujourd'hui environ 15 pour cent, tandis qu'ils composent 45 pour cent de la population! Il ne faut pas oublier non plus les difficultés pour les jeunes des cantons non universitaires, ni la situation de tous les jeunes qui suivent une formation autre qu'académique. Ces derniers, je vous le rappelle, constituent seulement 21 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide à la formation. Quant aux 42 pour cent des boursiers, ce sont des apprentis et des ouvriers qui seront pénalisés si la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission est acceptée par ce Parlement.

Ainsi donc, cantonaliser les subsides de formation revient à remettre en discussion la politique d'éducation et de formation et à pénaliser les catégories de jeunes les moins favorisées. Mais cela signifie aussi – et je crois que c'est là l'élément le plus important – pratiquer une politique de l'autruche de la part de la Confédération. Economiser sur les dépenses relatives à la formation veut dire manquer de perspectives politiques – et c'est grave de la part du Conseil fédéral – hypothéquer le futur, oublier le défi technologique des années 90 dont il est beaucoup question par ailleurs. C'est une absurdité! On nous affirme – et les rapporteurs l'ont répété – que la tâche de l'octroi des bourses relève de la compétence des cantons. Je ne suis pas tout à fait d'accord. Le rôle de la Confédération est, à mon avis, déterminant dans l'accomplissement de la tâche en question, comme l'ont démontré les événements de ces dernières années. Seul, le maintien des subsides fédéraux dans ce domaine permettra vraiment de continuer à développer une politique sérieuse d'aide à la formation. C'est donc avant tout pour des raisons de principe qu'il nous faut repousser la proposition du Conseil fédéral.

En ce qui concerne la question de l'accentuation des disparités régionales et sociales, je constate qu'il est notoire – et les rapporteurs l'ont rappelé rapidement – qu'aujourd'hui il y a bien des différences – en partie justifiées – dans le régime des bourses entre les divers cantons. Ainsi, la moyenne du montant de la bourse pour l'année 1982 varie entre 1589 francs et 4887 francs annuels. Cependant les disparités concernent aussi les divers types d'écoles: de 1197 francs en moyenne de montant de bourse pour l'école professionnelle à plein temps, à 5935 pour l'école de forma-

tion des maîtres. Autre exemple de différence régionale et sociale: un apprenti de Bâle reçoit 3122 francs de bourse tandis que son collègue qui suit la même formation à Fribourg ne reçoit que 822 francs. Si l'on peut être d'accord avec certaines différences, de tels écarts sont inacceptables!

Sur le plan universitaire, je le rappelle encore, ce sont les étudiants des cantons non universitaires qui sont confrontés avec les plus grandes difficultés financières. La suppression des contributions fédérales n'aura, à coup sûr, qu'un seul effet: celui d'aggraver cette situation de disparité régionale et sociale. Le droit à la formation sera davantage conditionné par les réalités sociales et financières. En fait, sans l'aide fédérale, les cantons, en particulier ceux qui connaissent des problèmes financiers, auront toujours plus tendance à accentuer la pratique des prêts, à diminuer ou à ne pas adapter le régime des bourses, et cela malgré les déclarations faites par le président de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. On connaît déjà aujourd'hui divers exemples de cette situation dans des cantons tels que le Tessin, où la situation financière a conduit le Conseil d'Etat et le Grand Conseil à réduire ces prestations. Elles pourraient être réduites dans une plus forte mesure encore à l'avenir si l'aide de la Confédération venait à manquer.

Une telle situation est inacceptable. Au lieu de supprimer les contributions fédérales dans ce domaine, on devrait modifier la loi d'application du dispositif constitutionnel afin d'harmoniser les prestations des cantons; afin d'introduire dans la législation le principe de l'aide à la formation (qui doit revêtir la forme de bourses, le prêt étant l'exception), bourses qui doivent couvrir les frais d'entretien et ceux de formation, et afin de fixer un barème uniforme valable pour toute la Suisse pour l'attribution de ces bourses. Donc la mesure proposée par le Conseil fédéral est également de nature à accentuer des diversités régionales et sociales et c'est une raison de plus de nous y opposer.

J'en viens à la troisième conséquence possible, qui est l'aggravation des difficultés financières des cantons faibles. Ces difficultés seraient encore aggravées, en particulier celles des cantons périphériques et non universitaires, et je souligne cet aspect parce que ces cantons, dont celui du Tessin, sont déjà confrontés à d'autres problèmes. Ils doivent entre autres verser des contributions accrues aux cantons universitaires pour leurs étudiants fréquentant une université de ces cantons. Ces contributions pour le Tessin s'élèveront à 10 à 15 millions de francs par année pour les prochaines années. Ce montant est calculé sur la base d'une contribution de 10 000 francs par étudiant.

Si l'arrêté proposé par le Conseil fédéral est approuvé, ces cantons devront assumer encore d'autres charges importantes et cela non pas pour améliorer la formation, mais simplement pour éviter une détérioration excessive de la situation des étudiants. Ce transfert de charges est contraire au principe de la solidarité nationale.

Une mesure qui comporte de telles conséquences vide le fédéralisme de son contenu au lieu de le renforcer et remet en cause le rôle de l'Etat central dans le domaine de la formation, qui constitue indubitablement une tâche nationale. Cette remise en cause est inacceptable.

En conclusion, je vous invite à refuser de suivre le Conseil fédéral et la majorité de la commission en ce qui concerne l'arrêté E et par conséquent à refuser d'entrer en matière. La mesure proposée n'a que très peu de rapport avec la répartition des tâches. C'est plutôt une opération d'économie financière au profit de la Confédération, qui, de surcroît, remet en discussion des acquis. Son adoption serait un choix contraire aux intérêts du pays et de sa jeunesse et ne servirait pas à renforcer le fédéralisme. Au contraire, je le répète, elle le viderait de son contenu et pénaliserait les cantons et les régions économiquement faibles, ainsi que les couches sociales les moins favorisées.

Tels sont les motifs pour lesquels je vous invite à ne pas entrer en matière.

Herczog: Die PdA/PSA/POCH-Fraktion unterstützt den Nichteintretensantrag der Kommissionsminderheit aus folgenden Gründen: erstens, weil die beabsichtigte Streichung der Bundeskompetenz an die Stipendienbeiträge bildungspolitisch praktisch allem zuwiderläuft, was bis heute angestrebt wurde, und zweitens, weil dies fatale Folgen hat und haben wird auf die individuelle finanzielle Situation der heute und künftig Studierenden, und zwar eben nicht nur an den Hochschulen, wie schon gesagt wurde, sondern auch an den Maturitätsschulen, Lehrerbildungsanstalten, in den künstlerischen Berufen, den sozialen Berufen, beim Medizinalpersonal usw.

In der Eintretensdebatte haben Sie, Herr Bundesrat Friedrich, fünf Grundsätze dieser Aufgabenneuverteilung aufgezählt:

1. Verantwortung der Kantone;
2. Entflechtung der Aufgaben;
3. Vereinfachung der Verwaltung;
4. Erhöhung der staatlichen Leistungsfähigkeit und
5. – ein moralisch begründeter Satz – Vertrauen in die Gliedstaaten.

Sie müssen doch zugeben, dass diese Grundsätze keine politischen sind, sondern im besten Fall bürokratische Richtlinien. Stipendien und Ausbildungsfinanzierung haben aber etwas mit Bildungs- und Ausbildungspolitik zu tun und nicht mit der «Vereinfachung der Verwaltung». Oder umgekehrt gesagt: Es ist noch lange nicht erwiesen, dass, wenn die Ausbildungsbeiträge nicht ausgerichtet werden, nachher dann die administrativen Abläufe vereinfacht werden.

Auch ist es nicht so, wie es Herr Nebiker gesagt hat, dass zum Beispiel die Stipendien bzw. die ganze Ausbildungsfinanzierung Aufgabe der Kantone ist. Die Frage stellt sich gar nicht so, weil im Rahmen der Ausbildungsfinanzierung die Frage eben eine bildungspolitische ist und nicht eine Frage zwischen Föderalismus und Zentralismus. Das Stipendiengesetz aus dem Jahre 1965 hatte zumindest noch ein bildungspolitisches Ziel, und zwar die «Ausschöpfung der Bildungsreserven für einen qualifizierten Nachwuchs für die Wirtschaft und Verwaltung». Wir haben das damals und auch heute anders formuliert. Aber wir sind nach wie vor der Meinung, dass die Ausbildungsfinanzierung bildungspolitisch ein Hauptziel zu haben hat, nämlich die regionale und soziale Chancengleichheit, dass dieses zumindest anzustreben versucht werden muss und dass nicht einfach hier aus fragwürdigen administrativen Überlegungen diese Ziele fallengelassen werden können.

Nun besteht faktisch diese wichtigste bildungspolitische Aufgabe des Bundes, die Chancengleichheit zu gewährleisten, weiterhin. Interessant ist – ich habe nichts aus den Ausführungen der beiden Kommissionsreferenten gehört; es steht übrigens auch nichts in der Botschaft –, wie diese Massnahmen in ihren Konsequenzen bildungspolitisch einzuschätzen sind. Vor nicht allzu langer Zeit hat der Rektor der Eidgenössischen Technischen Hochschule, Herr Prof. von Gunten, auf die fatale Situation in der Forschungs- und Ausbildungspolitik an der ETH hingewiesen. Die Sparübungen des Bundes zeitigen hier schwerwiegende Konsequenzen. Diese Konsequenzen werden nicht nur für die Studenten, sondern auch für die Wirtschaft existenzbedrohend, wenn das so weitergeht. Diese Kritik ist integral ernst zu nehmen.

Mit der Harmonisierung der kantonalen Stipendiengesetze wollte man früher sogar einen Schritt weitergehen und das bildungspolitische Ziel der Chancengleichheit erreichen. Ich habe gestern abend nochmals in nostalgischer Erinnerung das «Lausanner Modell» hervorgeholt – ich weiss nicht, wie viele Damen und Herren dieses «Modell» noch kennen –, wo man noch von ganz anderen Möglichkeiten der Ausbildungsfinanzierung gesprochen hat. Die Wünsche des Verbandes der Studentenschaften sind im Vergleich dazu sehr bescheiden. Heute wollen die Studenten wenigstens das retten, was vorhanden ist.

Eine Bildungspolitik, die lediglich auf dem Grundsatz

beruht, «Vertrauen in die Gliedstaaten» zu haben, ist meiner Meinung nach nicht viel wert, und zwar weil «Vertrauen in die Gliedstaaten» moralisch zwar loblich, aber bildungspolitisch nicht relevant ist.

Zum zweiten Aspekt, den finanziellen Konsequenzen für die einzelnen Studierenden. Man hat, wie Sie wissen, bereits bei den linearen Kürzungen der Bundessubventionen die Stipendienbeiträge gekürzt.

Unter der geltenden Regelung – hier hat Herr Carobbio darauf hingewiesen – gibt es bereits enorme Unterschiede bezüglich Höhe der ausgerichteten Stipendien. Um die beiden Extreme zu nennen: Kanton Genf auf der positiven Seite, Kanton Freiburg auf der negativen Seite. Genf kann unter bestimmten Umständen über 10 000 Franken im Jahr ausrichten; der Kanton Freiburg 1900 Franken im Jahr, und dies mit Bundesmitteln. Wenn nun die Bundesmittel wegfallen, ist es mir absolut schleierhaft, wie man hier sagen kann, dass diese Diskrepanz nicht noch verstärkt wird und dass hier nicht noch mehr Ausbildungsfinanzierung gestrichen wird.

Es ist mir weiterhin schleierhaft, wieso man Arbeitslosengelder auszahlen will und das auch begrüsst, hingegen bei der Ausbildungsfinanzierung Abstriche macht. Es ist mir auch schleierhaft, wieso man glaubt, eine Innovationsrisikogarantie finanzieren zu müssen, aber die Innovation in den Köpfen nicht zu finanzieren bereit ist.

Zusammenfassend: Die Streichung der Bundeskompetenz für die Beiträge an die Ausbildungsfinanzierung ist nicht akzeptabel; dadurch wird eine absolut rückwärts orientierte Bildungspolitik der sozialen und regionalen Ungleichheit gefördert, ohne deren Konsequenzen zu überlegen. (Sollten Sie dieser Streichung trotzdem zustimmen, wird das insofern möglicherweise eine positive politische Konsequenz haben, als die Studierenden in der Zukunft vielleicht in vermehrtem Ausmass politisch aktiv werden.)

Ich bitte Sie, dem Nichteintretensantrag des Kollegen Carobbio und der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Vetsch: Falls die Studentenschaft in Zukunft nach der Ankündigung des Herrn Herzog mehr politisieren soll als heute, hoffe ich, dass sie zu einem anderen Schluss kommt als er in bezug auf die heutige Stipendienordnung, die er als ungenügend, als schlecht bezeichnet hat. Der Bund hat in den letzten Jahren den Aufbau leistungsfähiger Stipendienordnungen in unseren Kantonen gefördert. Das wollen wir anerkennen. Er hat gute Aufbauarbeit geleistet. Bildungspolitik ist aber glücklicherweise noch eine der starken kantonalen Domänen. Zur Bildungspolitik gehört auch deren Finanzierung, die Ausrichtung genügender Ausbildungsbeiträge. In diesem Sinne, Herr Herzog, laufen unsere Bemühungen eben bildungspolitisch richtig und nicht falsch.

Soweit Kantone und Landesgegenenden finanziell nicht in der Lage sind, die Beiträge selbst zu finanzieren, springt der Finanzausgleich ein. Es ist eben nicht so, dass der Kanton Freiburg beispielsweise durch diese Veränderungen weniger Mittel hätte für die Ausrichtung von Stipendien als bisher. Der Finanzausgleich, den wir im Rahmen dieser Aufgabenteilung vorsehen, schliesst allfällige Lücken. Es gibt also keine Mehrbelastung der Kantone, es gibt aber mehr Freiheit für die Kantone in der Ausgestaltung. Zudem haben wir in der Kommission die Übergangszeit verlängert. Der Ständerat hat bis 1985 verlängert, unsere Kommission bis 1988. Damit bleibt den Kantonen zweifelsohne genügend Zeit, sich einzurichten. Sie haben sich auch bereit erklärt, sich für diese neue Aufgabe einzurichten.

Wer zur Vorlage des Bundesrates hier ja sagt und für Eintreten ist, verneint also nicht Ausbildungsbeiträge. Er bejaht die Ausbildungsbeiträge durch die Kantone. Daran ändert auch der Namensaufruf nichts, Herr Braunschweig. Sie haben gesagt, dass man in den Namensaufruf hineininterpretiere, feststellen zu wollen, wer für und wer gegen Ausbildungsbeiträge sei. Diese Frage ist hier nicht gestellt. Es geht darum, durch wen Ausbildungsbeiträge geleistet werden sollen. Wir meinen, sie sollen durch die Kantone ausgerich-

tet werden. Wir FDP-Politiker werden uns für genügende Ausbildungsbeiträge eben durch die Kantone einsetzen.

Nach dem Vorschlag des Bundesrates, des Ständerates und unserer Kommission würde in der Bundesverfassung in Artikel 27quater neu die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen als kantonale Aufgabe verankert. Da handelt es sich um eine Besonderheit. Der Bund geht ja üblicherweise nicht diesen Weg, in der Bundesverfassung kantonale Aufgaben zu verankern. Vielmehr kennen wir den Grundsatz: Was nicht in der Bundesverfassung als Bundesaufgabe verankert ist, ist Sache der Kantone. Auf die genannte BV-Bestimmung baut er sein Rahmengesetz auf. Wir sind hier in der Aufgabenteilung nicht ganz konsequent: ohne dass der Bund weiterhin Beiträge leistet, macht er den Kantonen Vorschriften.

Herr Hubacher beantragt weitergehende Vorschriften durch den Bund, als sie der Bundesrat vorsieht. Er möchte die Harmonisierung unter den Kantonen durch den Bund gefördert sehen; er möchte auch Mindestansätze durch Bundesbeiträge gewährleistet haben. Diese Anträge gehen uns zu weit. Ich habe gesagt, dass der Bund mit seinem Antrag an und für sich in bezug auf eine konsequente Aufgabenteilung schon zu weit gehe. Noch weitergehende Vorschriften wollen und dürfen wir den Kantonen nicht machen. Dies widerspricht einer echten Entflechtung und dem Gehalt des Föderalismus. Entscheidungsbefugnisse und finanzielle Konsequenzen müssen bei der gleichen Instanz vereinigt sein. Diesen Grundsatz verletzen wir schon mit dem Antrag der Kommission. Wir akzeptieren aber diesen «Stilbruch», weil es hier nun doch um die Umkehrung geht: Der Bund zieht sich aus einer Aufgabe zurück, dies aber nicht un begründet.

Die Anträge der Kollegen Müller und Bircher streben ebenfalls die Sicherstellung von Mindestbeiträgen durch den Bund an. Diese Forderung nach Mindestbeiträgen ist unbestritten. Bestritten ist lediglich, dass der Bund diese Mindestbeiträge sicherstellen soll.

Diese Mindestbeiträge sind durch die Kantone zu gewährleisten. Wir haben uns politisch in den Kantonen für diese Forderungen einzusetzen und sie durchzusetzen. Ich meine auch, dass diese Forderungen in den Kantonen weitestgehend realisiert sind. Kantonale Stipendienordnungen bestehen. Es besteht kein Grund zur Befürchtung, dass diese Stipendien von den Kantonen abgebaut werden. Die Kantone haben vielfach bewiesen, dass sie zuletzt bei der Ausbildung sparen werden. Sie werden nicht zulassen, dass die allseits anerkannte Chancengleichheit aus finanziellen Gründen in Frage gestellt wird.

Ich wende mich deshalb noch einmal auch an – um das Wort von Kollege Weber zu gebrauchen – die «Ungläubigen» in diesem Saal. Er hat gesagt, es gehe da um die Gläubigen und die Ungläubigen, die Gläubigen, die an die Kraft der Kantone glauben, und die anderen, die Zweifel haben. Habt Vertrauen in die Kantone, gerade in diesem Punkt! Ich rufe das auch unseren Studenten und in Ausbildung stehenden Jugendlichen zu. Dieses Vertrauen wird gerechtfertigt. Wir werden auch durch die Kantone gerechte Stipendien ausrichten können, wie das die Petenten wünschen.

Ich beantrage Ihnen namens der freisinnig-demokratischen Fraktion Eintreten und Zustimmung zu den Kommissionsmehrheiten in den Vorlagen E und F.

Martignoni: Im Verlaufe unserer Debatten erleben wir immer wieder die gleiche Gegenüberstellung, und zwar auf der einen Seite das Vertrauen in die Kraft der Kantone, auf der anderen Seite das Misstrauen, der Glaube und der Unglaube. Wenn das Parlament aber aus Misstrauen einen wichtigen Baustein nach dem anderen aus dem Gebäude der Aufgabenteilung herausnimmt, können mit denselben Argumenten praktisch alle Bausteine entfernt werden; am Schluss haben wir quasi ein Messer ohne Klinge, dessen Griff verlorengegangen ist.

Wie wir wissen, ist der Stipendienartikel der Bundesverfassung nun gut 20 Jahre alt. Er wurde beschlossen in einer Zeit des ausgesprochenen Wachstums und der Wachstums-

gläubigkeit. Der Bund griff damals mit Recht koordinierend ein, um die bestehenden grossen Unterschiede zwischen den Kantonen zu beseitigen und es auch finanzschwächeren Kantonen zu ermöglichen, Ausbildungsbeiträge zu beschliessen. Nach Auffassung der SVP-Fraktion handelt es sich hier um ein Anschauungsbeispiel, wie der Bund innovativ wirken kann, indem er Anstösse gibt. Der Urner Erziehungsdirektor Daniöth hat in der Kommission erklärt, er gebe dem Status quo eine mittlere Note. Mehr kann man ja wohl nicht erwarten. Das bedeutet aber auch, dass der Bund weitgehend seine koordinierende Funktion erfüllt hat und sich nun anderen, mindestens ebenso wichtigen Aufgaben neu zuwenden kann. Es muss in vermehrter Masse dahin gewirkt werden, dass die übergeordnete Instanz von denjenigen Aufgaben entlastet wird, die sie übernehmen sie zu Beginn verpflichtet war, und dass sie damit einigermassen neue Aufgaben übernehmen kann.

Wir sind in den letzten Wochen mit zahlreichen Zuschriften und einer Petition bedacht worden, die ihrer Besorgnis über einen angeblichen Leistungsabbau Ausdruck gaben. Bei dieser Vorlage geht es nun wirklich nicht darum, die Stipendien zu beseitigen. Wir können uns nicht vorstellen, dass irgendein Kanton den Weg zurück antreten könnte. Dass aber vielleicht die Stipendien etwas bürgernäher geprüft und ausbezahlt werden, dass sie zweckentsprechend denjenigen zugute kommen, die sie wirklich nötig haben, und dass sie tatsächlich auch für das verwendet werden, wofür sie gedacht sind, nämlich für die Ausbildung und nicht für andere Zielsetzungen, das darf nicht nur, das muss heute verlangt werden. Auch hier hat die Kommission eine Frist vorgesehen, die es den Kantonen ermöglicht, die nötigen Massnahmen für die Koordination und die Anpassung an die neuen Verhältnisse zu schaffen, beispielsweise auch in der Richtung vermehrter zinsfreier Studiendarlehen.

Wenn einleitend vom Wachstum und von Wachstumsgläubigkeit die Rede war, so sollte dies gestützt gerade auf die vorhergehenden kritischen Voten noch etwas verdeutlicht werden. Der Stipendienartikel der Bundesverfassung wurde in einem Jahr beschlossen, als der Bundesrat gleichzeitig ein Massnahmenpaket gegen die konjunkturelle Überhitzung mit strikten Bau- und Investitionsbeschränkungen erliess; im gleichen Jahr beschlossen, als Arguren für die Schweiz des Jahres 2000 eine Einwohnerzahl von 10 Millionen Personen und eine Bandstadt vom Bodensee bis zum Léman prognostizierten; in einem Jahr beschlossen, als die Fremdarbeiter uneingeschränkt in unser Land zogen und sukzessive alle Arbeiten übernahmen, die einen geringen Ausbildungsstand erforderten. Es war in jenem Jahr auch, 1963, in welchem die Pille offiziell eingeführt wurde und die Geburtenrate auf einem einsamen Höhepunkt stand. Die damalige Mentalität verlangte deshalb folgerichtig auch auf dem Sektor Bildung und Ausbildung eine breitestmögliche Investition, die Ausschöpfung der Bildungsreserven, wie es Herr Herzog genannt hat. Die erhöhten Anforderungen in der Schule wurden auf immer mehr Kadernachwuchs ausgerichtet, weil ja für die anspruchlosen beruflichen Tätigkeiten genügend Ausländer zur Verfügung standen. Heute wissen wir, nach zehnjährigem praktischem Wachstum Null, dass hier ein Umdenken nötig ist. Die unbestrittenen und notwendigen Stipendien müssen wieder vermehrt gezielt und gestützt auf Leistung ausgerichtet werden. Die Mittelschuleuphorie darf nicht zur Förderung einer akademischen Arbeitslosigkeit führen. Dies zu beurteilen, sind die Kantone besser in der Lage, als dies mit generellen Ausbildungsbeihilfen des Bundes möglich ist, ohne dass damit im Resultat, nämlich bei der Förderung qualifizierter Nachwuchskräfte, ein Leistungsabbau verbunden ist.

Die SVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, auf diese Vorlage einzutreten. Sie wird in der Detailberatung praktisch auf der ganzen Linie der Kommissionsmehrheit folgen.

M. Jeanneret: Si nous sommes intervenus lundi dans le débat général d'entrée en matière, nous ne voulons pas fréquemment utiliser cette tribune mais nous concentrer sur

l'essentiel. Cependant, vu que l'on a voulu donner à l'entrée en matière sur cette lettre E une couleur de principe, il nous apparaît, au vu de l'évolution du débat telle que la gauche l'a portée hier, qu'il faut rappeler un certain nombre de points pour être clairs.

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux, lors des travaux du groupe de contact – nous sommes quelques-uns dans cette salle à y avoir participé, d'autres y participent encore maintenant – et lors des consultations, n'ont pourtant pas été des enfants de chœur, et comme M. Martignoni l'a rappelé lundi, il n'a jamais été proposé de revenir à l'ancienne Confédération d'Etats. Aucune proposition ne touche la monnaie, la politique étrangère ou la défense nationale, et, si vous me permettez ici une petite parenthèse, lors de l'examen du deuxième paquet, un rapport a été présenté sur la défense nationale. Il a été considéré par le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux que le statu quo était parfait au vu de nos institutions et de notre histoire, et qu'il convenait donc de ne rien modifier.

Par conséquent, toutes les propositions faites dans ce premier paquet concernent des domaines où naturellement les cantons ont leurs compétences mais où, au cours des temps, la Confédération est intervenue et il convient donc de les revoir et de les canaliser. J'aimerais citer un passage du message, chiffre 4.01.21, qui concerne un autre domaine mais qui me paraît illustrer parfaitement la philosophie de ce projet: «La renonciation aux subventions d'exploitation et de formation, qui ont été jusqu'ici assorties de charges et de conditions, a pour but de supprimer l'influence que la Confédération exerce sur l'exploitation courante des établissements pénitentiaires et renforce du même coup la responsabilité des cantons (...)». Ce point est à mon avis essentiel. Dans l'exécution des peines, la protection civile, la santé publique, le sport, domaines où les cantons jouent un rôle primaire qu'ils ont toujours conservé, la répartition à tous les niveaux et, à l'intérieur des cantons pour certaines communes, fonctionne particulièrement bien.

Nous en arrivons maintenant aux domaines qui par essence sont plus encore ceux des cantons, ceux qui touchent à la culture et surtout à la jeunesse, à la formation, à l'école, soit les lettres E et F. Toute la politique des bourses est à l'origine une politique des cantons qui ont fait un remarquable effort, qui ont obtenu des résultats excellents et dont on ne saurait souffrir qu'on les critique sans raison. Leur politique de coordination a parfaitement fonctionné et le meilleur exemple est un succès du fédéralisme; les cantons universitaires et les cantons non universitaires ont réussi à s'entendre sur le fameux concordat pour les contributions aux cantons universitaires; c'est, je le répète, un des meilleurs succès du fédéralisme au cours de ces dernières années. Puisque les socialistes demandent l'appel nominal, je crois qu'il convient de rappeler certains points au plan politique. Tout d'abord, et nous l'avons dit dans cette salle à l'occasion des débats sur la jeunesse, si le jeans ou le disco ne connaissent pas de frontières, il y a des différences de sensibilité entre les casseurs de Zurich et la jeunesse thurgovienne, entre le «Lôzane bouge» et les étudiants hautvalaisans. Dans notre histoire, les progrès sont toujours partis des cantons; ils se font de bas en haut et les conséquences extrêmes d'un certain schématisme pourraient conduire – et c'est déjà arrivé – à ce que, par des dispositions fédérales, on interdise aux cantons des progrès dans certaines matières, ce qui est une profonde hérésie car c'est dans les communes et dans les cantons que les progrès se font.

On nous rebat les oreilles du manque de confiance que l'on aurait dans les cantons, dans les gouvernements cantonaux et dans les Grands Conseils. Cela nous paraît injurieux, injuste et faux. Nous n'avons pas connaissance que les socialistes n'aient pas d'influence dans les communes et dans les cantons, ni qu'ils aient décidé de se retirer des gouvernements cantonaux, des Grands Conseils et des conseils communaux. Si nous parlons de confiance, certains cantons pourraient parler de la confiance qui pourrait parfois s'estomper vis-à-vis de la Confédération qui a fait beau-

coup de promesses mais ne les a souvent pas tenues. Restons simplement dans le domaine de la formation.

Nous parlons maintenant des bourses qui par essence constituent un problème cantonal. Si je vais à l'autre extrême et que je parle des universités, où Dieu sait on peut admettre qu'il s'agit d'une tâche commune de la Confédération et des cantons, il y a une dizaine d'années, en période d'euphorie, un conseiller fédéral déclarait que bientôt toutes les universités seraient fédéralisées! Où en sommes-nous maintenant? Les universités demeurent essentiellement à la charge des cantons universitaires et, pour une par des cantons non universitaires, grâce au concordat. Or, je ne parle pas de théorie mais de pratique, après avoir été moi-même pendant douze ans chef d'un département de l'instruction publique et après avoir présidé la Conférence universitaire suisse pendant huit ans; j'ai vu le désengagement de la Confédération dans ce domaine au cours des années. Lorsque j'ai quitté mes fonctions, il y a trois ans, dans le budget du canton de Neuchâtel la part de la Confédération à l'université était de 22 pour cent. Je me suis renseigné auprès de mon successeur qui est dans cette salle, et si lorsqu'il a commencé elle était de 21 pour cent, elle est maintenant de 17 pour cent. Voilà un exemple du désengagement de la Confédération dans les problèmes de formation et notamment de l'université. S'il y a donc méfiance, elle peut exister des deux côtés; cessons de parler de manque de confiance à l'égard des cantons. Nous, nous avons confiance dans les communes, dans les cantons, dans la Confédération, c'est l'harmonie de leur travail qui permet que les choses se réalisent; nous vous demandons d'entrer en matière sur ce projet qui est dans la nature des choses, parce que si nous avons confiance dans les cantons, c'est que sans les cantons la Confédération n'existerait pas.

Frau Blunschy: Die Mehrheit der CVP-Fraktion befürwortet Eintreten auf die beiden Vorlagen betreffend Ausbildungsbeiträge. Das Schul- und Bildungswesen lag seit jeher, von gewissen Ausnahmen abgesehen, in der Zuständigkeit der Kantone. Wenn schon eine Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen angestrebt wird, ist es naheliegend, dass die Kantone wieder verstärkt für die Ausrichtung von Stipendien zuständig sein sollen. Die Kantone haben immer grossen Wert auf Schulhoheit gelegt. Was Wert hat, kostet etwas. Es geht nicht um einen Abbau der Ausbildungsbeiträge, wie fälschlicherweise behauptet wird. Es geht darum, dass die Kantone vermehrt zur Kasse gebeten werden. Für den einzelnen Stipendiaten sollte sich eigentlich nichts ändern. Hauptsache ist, dass er mindestens gleich hohe Beiträge wie bisher erhält. Ob diese Stipendien zum Teil aus der Bundeskasse und zum Teil aus der kantonalen Kasse stammen oder eben in Zukunft ganz zu Lasten des Kantons ausbezahlt werden, ist im Grunde genommen für den einzelnen Stipendienbezüger nicht so wichtig. Dass er keine Kürzung der Ausbildungsbeiträge in Kauf nehmen muss, ist für ihn das Ausschlaggebende.

Die Kantone sind in der Lage, die durch den Rückzug des Bundes entstehenden Lücken bei den Ausbildungsbeiträgen zu schliessen. Für die Kantone werden Mittel frei, weil sie in anderen Belangen entlastet werden. Der Zusammenhang mit den anderen Vorlagen dieser Aufgabenverteilung darf nicht ausser acht gelassen werden. Eine kleine Unsicherheit bleibt allerdings in den Kantonen mit obligatorischem Gesetzesreferendum. Dort kommt es gelegentlich vor, dass das Volk Regierung und kantonales Parlament desavouiert. Wir werden uns alle im eigenen Kanton einsetzen müssen, dass die Ausbildungsbeiträge mindestens in gleicher Höhe weiter ausbezahlt werden.

Wichtiger als die Frage des Eintretens oder Nichteintretens auf diese Vorlagen scheint mir persönlich der Minderheitsantrag, wonach der Bund die Betreibungen der Kantone auf Harmonisierung der Beitragsansätze fördert und koordiniert und im Rahmen der Mindestansätze Beiträge gewähren kann. Dadurch können die Unterschiede der Höhe kantonalen Ausbildungsbeiträge, die heute bestehen, etwas ausgeglichen werden. Wenn wir Eintreten auf diese Vorlage verwei-

gern, so fällt auch dieser Minderheitsantrag aus Abschied und Traktanden.

Wir haben gestern Eintreten auf das ganze Massnahmenpaket der Aufgabenverteilung beschlossen. Die Mehrheit der CVP-Fraktion erachtet es als die konsequente Folge dieses Beschlusses, dass wir nun auch auf die beiden Vorlagen betreffend Ausbildungsbeiträge eintreten.

Ruf-Bern: Die vorliegende Materie ist zweifellos für unseren Rat nun ein Prüfstein dafür, ob die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen konsequent durchgeführt werden soll oder ob man einem massiven, aufdringlichen Druck von Interessenverbänden weichen will. Die Fraktion der Nationalen Aktion und Vigilants beantragt Ihnen Eintreten und Zustimmung zum Massnahmenpaket aus staatspolitischen, bildungspolitischen, beschäftigungspolitischen und finanziellen Gründen.

Tief verankert im schweizerischen Föderalismus ist die Zuständigkeit der Kantone für das Erziehungs- und Bildungswesen. Mit grosser Hingabe sind die entsprechenden Aufgaben während Jahrzehnten angegangen und gelöst worden, wobei auf die individuellen Bedürfnisse der Bevölkerung optimal eingegangen werden konnte. Mit Berechtigung wehrten sich die Stände wiederholt gegen einen Bundesvogt im Schul- und Erziehungsbereich. Wenn der Zielsetzung der Aufgabenentflechtung, der klaren Umschreibung und Zuweisung der Aufgabenbereiche, verbunden mit der entsprechenden finanziellen Verantwortung, wirklich auch im Bereiche des Bildungswesens nachgelebt werden soll, so muss das Stipendienwesen den Kantonen nach unserer Auffassung vollumfänglich übertragen werden.

Unabhängig von dieser Feststellung gelangen wir zum gleichen Schluss nach einer Analyse des heutigen Stipendienwesens: Unter den Schlagworten «Recht auf Bildung» und «Chancengleichheit» erhöhten sich in den siebziger Jahren die Auslagen von Bund und Kantonen im Stipendienbereich beträchtlich, die Anspruchsberechtigung für Ausbildungsbeiträge wurde erheblich erweitert. Der Grundgedanke, allen Schülern und Erwachsenen Bildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu sichern, ist zweifellos richtig. Wenn jedoch unter Chancengleichheit verstanden wird – wie dies bei zahlreichen Verfechtern der heutigen Subventionspolitik der Fall ist –, dass letztlich quasi mit Gewalt alle einen Universitätsabschluss erreichen sollen, dann müssen ganz klar und eindeutig Grenzen gesetzt werden.

Wie präsentiert sich die heutige Lage aufgrund der bisherigen Stipendiengewährung und der heutigen Bildungspolitik? Die Zahl der Studenten ist in einem Masse angestiegen, das die Bedürfnisse unserer Volkswirtschaft bei weitem übersteigt. Verbunden mit der Ausweitung der Mittelschulen und der Senkung von Leistungsanforderungen hat die aktuelle Stipendienpolitik zu einem Studentenberg geführt, den unsere Universitäten kaum mehr verkraften können. Die Qualität der Lehre leidet unter den teilweise unzumutbaren Platzverhältnissen. Die von den Kantonen zu erbringenden Leistungen wachsen parallel dazu in analogem Ausmass. Sogar ein Numerus clausus musste verschiedenorts ernsthaft geprüft und konnte mehrmals nur mit Mühe umgangen werden. Letztlich verlassen unsere Universitäten eine Vielzahl von Akademikern, welche die Kapazitäten und Bedürfnisse unserer Volkswirtschaft übersteigen; denken Sie nur an den Überfluss von Abgängen des höheren Lehramtes, den Medizinerüberfluss, den Juristenberg usw. Für viele Studienabsolventen findet sich keine ihrem Ausbildungsstand konforme Beschäftigung mehr, mit dem Ergebnis, dass zu wenig anforderungsreiche Tätigkeiten ausgeübt werden müssen oder gar in vielen Fällen die Arbeitslosenversicherung beansprucht werden muss. Die Betroffenen sind über diese Situation berechtigterweise enttäuscht, ja frustriert, können sie doch wenig dafür, Opfer einer falschen, teilweise illusionären Bildungspolitik geworden zu sein, zu welcher der Bund mit seinen Stipendiensubventionen nicht unwesentlich beiträgt. Das Stichwort «Akademikerproletariat» gewinnt leider zunehmend an Bedeutung. Weil in öffentlichen Verwaltungen und in der Wirtschaft

immer mehr arbeitslose Akademiker mittlere Kaderstufen besetzen, werden in entsprechendem Masse qualifizierte Berufsleute verdrängt; in den betroffenen Stellen macht sich ein fehlender Praxisbezug bemerkbar.

Wird die finanzielle Verantwortung nun den Kantonen übertragen, so ist zu erwarten, dass sie ihr Stipendienwesen im Rahmen der vom Bund vorgesehenen Mindestvorschriften neu überdenken und neu konzipieren werden. Dabei hoffen wir, dass künftig vermehrt die Möglichkeit ausgebaut wird, anstatt der bisherigen à-fonds-perdu-Stipendienbeiträge rückzahlbare Darlehen zu gewähren. Tatsächlich verhält es sich bisher so, dass in zahlreichen Kantonen dieser Weg aus finanziellen Gründen kaum beschritten wird, weil der Bund in seiner heutigen Gesetzgebung nur die Unterstützung kantonaler Beihilfen vorsieht, zu deren Rückzahlung keine Verpflichtung besteht. Im Kanton Bern werden beispielsweise rund 90 Prozent der total ausbezahlten Beiträge à fonds perdu entrichtet, verbunden mit einer entsprechend grossen finanziellen Belastung der öffentlichen Mittel. Die genannte Einschränkung durch den Bund fällt mit der vorgesehenen Aufgabenverteilung weg.

In den meisten Fällen sind die Unterstützungsempfänger nach Abschluss der Ausbildung ohne weiteres in der Lage, die erhaltenen Mittel, abgestuft nach Einkommens- und Vermögensverhältnissen, innerhalb einer bestimmten Zeit ganz oder teilweise zurückzuerstatten. Gerade Hochschulabsolventen gehören meistens zu den Besserverdienenden. Durch eine Rückzahlungspflicht müssten sich die Betroffenen gegenüber der Gemeinschaft und den nachfolgenden Geschicklichen zudem solidarisch verhalten. Berechtigt ist auch die Erwartung, dass rückzahlbare Beiträge auf die Leistungen der Studierenden eine motivierende Wirkung ausüben werden. Ein Beitragsberechtigter wird bestrebt sein, möglichst rasch mit seiner Ausbildung voranzukommen, um sein Ausbildungsdarlehen nicht unnötigerweise anwachsen zu lassen. Die immer wieder feststellbare Versorgungsmentalität auch unter Stipendienempfängern würde durch einen vermehrten Leistungsanreiz mit Sicherheit abgebaut.

Dass es sich bei diesem Vorschlag um einen gangbaren Weg handelt, beweist unter anderem die Tatsache, dass der Grosse Rat des Kantons Bern im vergangenen Februar ein von unserer Seite eingereichtes Postulat überwiesen hat, das im Blick auf die Neuregelung der Stipendienfrage durch den Bund vermehrt rückzahlbare Ausbildungsbeiträge nebst den eigentlichen Stipendien verlangt.

Zusammenfassend: Mit den zur Diskussion stehenden Entscheidungen im Bereiche der Ausbildungsbeiträge kann es gelingen, die Bildungspolitik der Kantone dahingehend zu beeinflussen, dass vermehrt auf die realen Bedürfnisse der Volkswirtschaft und die Gegebenheiten der Beschäftigungslage Rücksicht genommen wird. Keinesfalls soll damit der Grundsatz der freien Berufswahl in Frage gestellt werden. Die Realität setzt jedoch Grenzen, die es zu beachten gilt. Auch gut ausgebildete Berufsleute verdienen eine grosse Achtung für ihr Wirken im Dienste der Gemeinschaft. Nun liegt es natürlich auf der Hand, dass die von finanziellen Leistungskürzungen Betroffenen immer am lautesten schreien. Den Beleg dafür bilden die in unserem Rat wiederholt zugestellten Unterlagen. Zu überzeugen vermögen die angeführten Argumente jedoch nicht: Finanzschwachen Kantonen erlaubt der Finanzausgleich auch in Zukunft, ihre Bürger ohne Bundeshilfe im Stipendienbereich genügend zu fördern. Chancengleichheit – ich wiederhole es – ist ein von uns unbestrittener Grundsatz; er kann in der Praxis allerdings nicht bedeuten, dass letztlich mancher Bürger (in Missachtung der Beschäftigungsmöglichkeiten) eine falsche Ausbildung erhält.

Unsere Anträge werden wir in der Detailberatung speziell begründen. Ich empfehle Ihnen im Namen unserer Fraktion nochmals Eintreten auf die Vorlage.

Braunschweig: Wir haben in der Eintretensdebatte nicht nur Nichteintreten auf diesen Teil der Vorlage betreffend Ausbildungsbeiträge, sondern auch die Überweisung der

Petition des Verbandes Schweizerischer Studentenschaften (VSS), «gegen den Subventionsabbau – für gerechte Stipendien» an den Bundesrat beantragt. Ich beschränke mich auf ein einziges Argument, den wirtschaftlichen Aspekt: Ausgerechnet in einer wirtschaftlich sehr schwierigen Situation soll der Subventionsabbau gewagt werden. Ich habe nicht gesagt – Herr Vetsch –, es gehe um «Stipendien ja oder nein», sondern ich betonte, es gehe um die Gewährleistung der Stipendien durch die Kantone; diese halten wir für nicht garantiert, sogar für sehr unsicher. Das ist unsere Meinungsverschiedenheit. Wegen des Verzichts auf bisherige Gewährleistung haben wir den Namensaufruf verlangt.

Ich weise noch auf zwei weitere Aspekte hin, die im persönlichen Bereich liegen: Wir wissen alle, und die meisten von uns auch aus eigener Erfahrung, dass die Ablösung zwischen jungen Menschen und ihren Eltern heute aufgrund zahlreicher Zeiterscheinungen häufig schwieriger, langfristiger und komplizierter geworden ist. Erinnern Sie sich an Ihre eigenen Probleme, die Sie zu Hause haben oder gehabt haben? Das zweite: Es gibt unter jungen Menschen sehr viele, die auch in beruflicher Hinsicht, wenn es um die Ausbildung geht, verunsichert sind und lange brauchen, bis sie ihren Weg vor sich sehen; dies gerade auch unter Mittelschülern und Studenten, wieder aus Gründen, die wir nachvollziehen können. Diese Menschen benötigen nicht Vorwürfe, nicht Kritik, sondern Hilfe und Unterstützung; leere Versprechungen helfen ihnen nicht, sie brauchen Beweise, mindestens Indizien und Hinweise.

Diese Indizien und Hinweise sind in der bundesrätlichen Vorlage nicht gegeben. Ich erinnere Sie zum Beispiel an die Probleme der Zweitausbildung, eine wichtige Frage für viele junge Menschen. Über diese Zweitausbildung besteht grosse Unsicherheit; in der Kommission konnte sie nicht ausgeräumt werden. Deswegen, Herr Martignoni, habe ich schon vorgestern vom kantonalen Weg der Unsicherheit gesprochen; die Finanzierung der Zweitausbildung ist ein Beispiel dafür. Sie selber haben ebenfalls Beispiele der Unsicherheit geliefert: Einerseits spielen Sie nicht nur den starken Mann der Kantone, sondern sind ja auch der starke Mann; andererseits hören wir gerade aus Ihrem Kanton von Sparanträgen, die vorliegen; das macht natürlich unsere Unsicherheit noch grösser.

Sie haben von zinslosen Darlehen gesprochen, die vermehrt ausgeteilt werden sollen. Ich muss Ihnen entgegentreten. Da kommen meine ganz persönlichen Erinnerungen an das, was ich vor 20 oder 25 Jahren erlebt habe: diese demütigende Entscheidung, welcher man als Betroffener unterworfen war: Wo gibt man Stipendien, wo gibt man zinslose Darlehen? Ich habe erlebt, was es bedeutet, unmittelbar nach Studienabschluss, nach dem die meisten Akademiker einen geringen Lohn beziehen, sofort Rückzahlungen leisten zu müssen, damit die Zinsenlast nicht zu gross wird. Das sind für mich ungute Erinnerungen. Ich konnte wirklich nichts dafür, dass meine Eltern nicht in der Lage waren, für das Studium aufzukommen. Von diesen Erinnerungen her spreche ich, und deshalb setze ich mich für den Nichteintretensantrag ein. Ich weiss nicht, ob mein Vorredner auch aus eigenen Erinnerungen gesprochen hat; es hörte sich reichlich akademisch an.

Herr Martignoni, Sie haben noch ein zweites Wort verwendet, das ich nicht akzeptieren kann: Sie haben von der Mittelschuleuphorie gesprochen. Ich sage Ihnen ganz offen, ich habe eine ganz andere Auffassung: Ich freue mich über jeden Menschen, über jeden Arbeiter, jeden Handwerker, jeden Kaufmann, über alle kaufmännischen Angestellten, die über eine Mittelschulbildung verfügen. Ich bin nicht der Meinung, dass nach der Mittelschule zwingend ein Studium folgen muss; es wäre aber wünschenswert, wenn möglichst viele Menschen eine Mittelschule absolvieren könnten. Von Mittelschuleuphorie zu sprechen, finde ich peinlich. Meiner Auffassung liegt ein demokratisches und kein elitäres Bildungsverständnis zugrunde, wie es gerade vorhin von meinem Vorredner vertreten worden ist, als er vom Akademikerproletariat gesprochen hat. Überlegen Sie sich einmal, was das Wort «Akademikerproletariat» bedeutet und wieviel

Überheblichkeit in diesem Wort liegt, wieviel Geringschätzung für all jene, die nicht Akademiker sind. Ich möchte Sie wirklich einladen, die Wortwahl zu überdenken.

Wir vertreten nicht ein Misstrauen gegenüber den Kantonen. Wir haben auch keine Vorwürfe gegen sie erhoben, sondern konkrete Hinweise gegeben, weswegen die Kantone die bisherigen Bundesaufgaben nicht übernehmen können. Das Vertrauen in die Kantone wurde viele Male in den Antworten heraufbeschworen. Aber die konkreten Hinweise, weswegen wir kritisch sind, die Hinweise auf die wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten der Kantone, die haben Sie nicht beantwortet.

Ich gebe zu: Ich bin auch in einem Zwiespalt, und ich bin durchaus bereit, die theologische Diskussion, die jetzt eingesetzt hat, noch durch einen Beitrag zu ergänzen. In der Frage «Glaube oder Unglaube» würde ich einen Vorschlag zur Güte machen – auch ein Bibelzitat: «Ich glaube; Bundesrat, hilf meinem Unglauben!»

Ganz konkret möchte ich Sie an folgendes erinnern: Wir haben 1978 in diesem Rat – das ist noch nicht sehr lange her, und es sind etliche hier, die das miterlebt und damals mitdebattiert haben – das neue Berufsbildungsgesetz verabschiedet. Dort haben wir die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaft festgehalten. Damals stand bereits die Neuverteilung der Aufgaben zur Diskussion. Die, welche heute das Eintreten wollen, haben sich damals gegen unsere Opposition (aus anderen Gründen) vehement für dieses Berufsbildungsgesetz mit der Aufgabenteilung eingesetzt. Weswegen denn eigentlich so widersprüchlich?

Ich erwähne konkret zwei, drei Punkte, weswegen wir befürchten, dass mit dieser organisatorischen Veränderung ein Leistungsabbau verknüpft ist. Die Kantone waren bis heute nicht in der Lage, auch nur den stipendienrechtlichen Wohnsitz verbindlich zu regeln. Die Koordination im Stipendienbereich war so wenig vorhanden wie bis heute die Koordination beim Schulanfang. Ich erinnere Sie an Sparanträge in verschiedenen Kantonen, die schon heute vorbereitet sind, so in den Kantonen Neuenburg, Waadt, Wallis, und wir wissen von den Schwierigkeiten in den Kantonen Freiburg und Graubünden. Schliesslich wurde uns gesagt: Niemand denkt an eine völlige Kantonalisierung. Aber die EDK hat sich skeptisch damit auseinandergesetzt und verzichtete eindeutig darauf. Die Tatsache, dass sich die EDK damit auseinandergesetzt hat, ist doch ein Hinweis, dass gewisse Leute eben doch an eine völlige Kantonalisierung denken, sonst würde sich die EDK damit nicht auseinandersetzen. Sie ist ja nicht ein philosophischer Verein, sondern ein Organ, das zu politischen Erziehungsfragen im Bereich der Ausbildung Stellung nehmen muss.

Abschliessend: Es wurde gesagt, für den Studenten sei es wirklich keine entscheidende Frage, ob er die Stipendien vom Bund oder vom Kanton beziehe und wer letztlich für die Finanzierung verantwortlich sei. Wenn dem so ist, frage ich: Wo bleibt dann noch die Bürgernähe? Diese stand ja dieser Vorlage zu Gevatter! Ob der Föderalismus nur noch ein abstraktes Prinzip ist?

Genau diesen Föderalismus wollen wir nicht; wir wollen einen lebendigen Föderalismus, von dem der einzelne Mensch etwas spürt, so dass es ihm etwas wohler in seinen Beziehungen zur Umwelt ist.

Giudici: Consentite che, in questa materia che concerne la formazione, esprima in italiano le ragioni del mio voto contrario, anche se non sono motivazioni di interesse cantonale, ma di carattere politico generale, diverse forse da quelle della minoranza. La nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni è stata concepita come atto politico, finanziariamente neutro. Le proposte di modifica di competenze devono essere esaminate rispondendo alla domanda se un determinato compito è di pertinenza materiale della Confederazione, dei Cantoni, o eventualmente di entrambi. L'attuale situazione finanziaria della Confederazione rischia di modificare l'ottica di questo esame, ponendo in primo piano l'alleggerimento dell'onere finan-

ziario della Confederazione e in secondo piano l'esame politico. Anche se sono consapevole della necessità di risanamento delle finanze federali, sono convinto che una valutazione prevalentemente finanziaria della ripartizione è errata.

Questo per due motivi: anzitutto, perché alcune modifiche richiedono una revisione costituzionale, atto importante con effetti a lungo termine che non può essere giustificato da condizioni finanziarie transitorie. È il caso della modifica dell'articolo 27quater. La Costituzione deve avere una certa stabilità.

In secondo luogo, perché la ripartizione deve essere fatta, in ultima analisi, sull'importanza nazionale o cantonale dei compiti. La promozione dell'accesso agli studi, almeno a quelli superiori, è sicuramente compito comune della Confederazione e dei Cantoni. È errato affermare apoditticamente che è compito esclusivo dei Cantoni. La Confederazione investe 1 miliardo e 465 milioni nelle università e 849 milioni per la ricerca nel periodo 1984/1987. È un intervento indispensabile se vogliamo mantenere ad alto livello la struttura universitaria e di ricerca. Questa struttura è tuttavia alimentata dagli uomini, professori e studenti. In un momento in cui lo sviluppo economico dipende essenzialmente dalla formazione universitaria e dalla ricerca, mentre il Consiglio federale propone misure per il rilancio dell'economia, è contraddittorio che essa si sottragga al compito di promuovere l'accesso agli studi superiori. Singolare è poi che questa possibilità d'intervento dello Stato centrale sia consentita ancora soltanto a favore degli studenti stranieri. Così come è compito comune di Cantoni e Confederazione sostenere le strutture universitarie, è compito comune assicurare che queste strutture siano alimentate da tutte le intelligenze che possono essere reperite nel paese. Nel 1963, questo Consiglio nazionale ha votato all'unanimità l'introduzione dell'articolo 27quater. Cosa è cambiato da allora che debba indurci a una modifica costituzionale? Dobbiamo considerare esaurito il reperimento di intelligenze promosso con quella riforma?

In realtà è peggiorata solo la situazione finanziaria della Confederazione. L'avvenire economico del paese è però fondato sulla materia grigia, oggi più di ieri. L'intervento della Confederazione ha stimolato dal 65 in avanti la messa in valore delle giovani intelligenze. Le cifre lo confermano. Malgrado questo intervento federale permangono differenze ingiustificabili nell'ammontare delle borse assegnate da cantone a cantone, come oggi ancora dimostra un articolo della «NZZ». È sicuro che la soppressione dell'intervento finanziario federale peggiorerà questa situazione. La presa di posizione della Conferenza dei direttori dell'educazione, indicata nel messaggio e escludente ogni influenza del diritto federale sull'ammontare delle prestazioni, è un segnale preoccupante. Gli sforzi di unificazione dei sussidi cantonali sono iniziati nel 1973, una commissione ha proposto una legge quadro: i risultati sono scarsi e le differenze permangono. Abbiamo la prova che non tutti i cantoni hanno avuto la stessa sensibilità già quando potevano fruire di queste sovvenzioni. Non si tratta quindi di garantire un'autonomia dei cantoni in materia di formazione, ma di garantire a tutti i giovani di questo Paese, indipendentemente dal loro cantone di domicilio e dalle loro condizioni economiche, di mettere la loro intelligenza a frutto nell'interesse del Paese. La Confederazione avrebbe potuto ridurre il suo intervento finanziario modificando l'articolo 4 della legge del 1965, limitando cioè il sussidiamento per le borse alle scuole superiori (lettera a), ritenuto che sia competenza cantonale promuovere l'accesso alle scuole medie e medie superiori.

Non esprimo qui preoccupazioni finanziarie relative al mio cantone, che certo potrebbe trovare nei suoi bilanci i 3 milioni che venissero a mancare cadendo le sovvenzioni federali. La mia preoccupazione è che, in un momento in cui non abbiamo il diritto di sprecare intelligenze, anzi abbiamo il dovere di reperirle ovunque ci siano, ce accingiamo a sanzionare la rinuncia della Confederazione a un compito che persisto a ritenere di interesse nazionale. Ciò avviene

con una modifica costituzionale, con un atto cioè non facilmente reversibile.

M. Pini: Priver les cantons des subsides de formation alloués jusqu'à présent, sous la forme de bourses d'étude ou de prêts, signifie, à mon avis, priver politiquement la Confédération d'une participation fondamentale à la formation de notre jeunesse dans le cadre de l'enseignement supérieur. La Confédération a contribué au système des bourses d'étude dès la création de celui-ci. Parallèlement à l'octroi de bourses d'étude pour l'Ecole polytechnique fédérale, intervenu depuis le siècle dernier, la Confédération s'est engagée successivement dans la formation professionnelle, subventionnant des bourses d'étude cantonales. C'est surtout en 1963 – comme on vient de le souligner – que la politique de subvention de bourses d'étude se confirme au niveau constitutionnel par l'acceptation, par le peuple et les cantons, de l'article 27^{quater}. C'est justement cet article et la loi qui en découle, promulguée en 1965, qui constituent la base fondamentale du système des bourses d'étude tel que nous l'avons connu jusqu'à présent.

Les organisations étudiantes suisses affirment, dans un document, que la suppression des subventions fédérales équivaldrait à mettre en danger un siècle de tradition de bourses suisses. Personnellement, j'ajouterai que cette suppression annulerait l'esprit et la portée de l'article constitutionnel voté il y a vingt ans. Cela est grave pour notre peuple et notre jeunesse.

Le problème posé n'est pas seulement de nature financière, mais de nature politique.

La cantonalisation des bourses d'étude est surtout inacceptable aux cantons financièrement faibles ou privés d'université. Elle représente en outre un facteur qui va à l'encontre d'une politique d'harmonisation cantonale. D'autre part, cette amélioration de la péréquation financière – malgré l'optimisme du président de notre commission – continue à n'être qu'un vœu pieux, et elle ne pourra certainement pas combler ce que nous enlève la proposition du gouvernement. Le cas de mon canton peut être invoqué comme exemple, entre autres effets négatifs que la décision présentée par le Conseil fédéral provoquerait. En 1978 déjà, le Tessin occupait la deuxième place en ce qui concerne les dépenses par habitant en matière de prêt pour les études, totalisant un montant de plus de 8 millions de francs. Cet engagement considérable découle des conditions économiques des familles de nos étudiants et de l'ampleur des dépenses que chaque étudiant à l'Université doit supporter. En effet, il est obligé de suivre ses cours loin de son canton, ce qui comporte des longs et coûteux déplacements ainsi que des séjours onéreux.

Même si les jeux, semble-t-il, sont déjà faits, je ne puis renoncer aujourd'hui à combattre cette proposition qui revêt non seulement un caractère d'ordre financier mais qui concerne principalement la tradition de la participation fédérale à la formation universitaire de notre jeunesse. Il s'agit ici d'une décision qui mortifie l'esprit de solidarité à l'égard de ceux qui ne disposent pas de moyens suffisants, à l'égard des cantons et des régions dont la capacité financière est trop faible pour remplir parfaitement cette tâche. Pour les raisons que je viens de résumer, je m'oppose personnellement à l'entrée en matière.

Mme Christinat: La suppression des subventions fédérales pour les bourses d'étude aurait de graves conséquences pour la formation des jeunes dans notre pays. Lorsque l'on parle de bourse d'étude, on pense tout d'abord aux étudiants des universités. S'il est vrai, il y a encore quelques années, que l'université était un lieu destiné essentiellement à la progéniture des classes privilégiées, aujourd'hui, des élèves issus des classes moyennes peuvent, eux aussi, bénéficier d'un enseignement universitaire, puisque leurs familles n'ont pas à supporter seules une charge financière trop lourde. Malheureusement et malgré les nombreuses démarches des représentants des salariés pour faciliter encore davantage l'accès aux études supérieures, les

enfants d'ouvriers qui embrassent une carrière universitaire sont encore une infime minorité.

L'augmentation constante du nombre d'élèves dans nos universités n'est d'ailleurs pas vue d'un très bon œil par les classes dirigeantes et les familles aisées de notre pays qui, de temps en temps, agitent le spectre du *numerus clausus*. Le porte-parole de l'Action nationale l'a d'ailleurs relevé tout à l'heure.

Le canton de Genève a depuis longtemps, fort heureusement, pratiqué une politique d'ouverture d'accès aux études universitaires et c'est le premier et le seul canton en Suisse qui ait ouvert les portes des universités à des non-bacheliers qui peuvent entreprendre, sous certaines conditions, des études supérieures. Toutefois et contrairement à ce que l'on pourrait croire, les étudiants ne sont pas les seuls bénéficiaires des bourses d'étude. Des apprentis, heureusement, profitent aussi largement de ce soutien financier et ce sont même eux qui sont en tête par le nombre des bénéficiaires, si l'on en croit une statistique établie par la Conférence universitaire des associations d'étudiants. C'est ainsi que les apprentis représentent 43,3 pour cent des boursiers, les élèves des écoles secondaires supérieures 32,5 pour cent et les étudiants 21,3 pour cent, ce qui revient à dire qu'à Genève 244 apprentis, 183 élèves de l'enseignement secondaire et 120 étudiants ont bénéficié d'une aide boursière globale de plus de 12 millions en 1982, dont 2,5 millions ont été supportés par la Confédération. Si la subvention fédérale venait à être supprimée, il serait très difficile au canton de Genève de maintenir dans un budget la somme correspondante, sans que cela provoque des restrictions budgétaires dans d'autres domaines.

Mon canton a déjà dû supporter une plus grande participation pour l'agrandissement de son aéroport. Si du fait qu'il est un canton universitaire, il devait encore déboursier davantage d'argent dans le domaine des études, des problèmes financiers ne tarderaient pas à se poser. Certes, Genève, comme les autres cantons universitaires d'ailleurs, pourrait choisir une autre politique, en abaissant le montant des bourses, en transformant ces dernières en prêt ou en supprimant purement et simplement toutes les bourses qui étaient financées par la Confédération. Est-ce vraiment un pas en avant dans le domaine de la formation? Je pense que c'est au contraire un pas en arrière car il est évident qu'un certain nombre d'apprentis et d'étudiants, environ 500 rien que pour Genève, devraient renoncer faute de moyens financiers à embrasser la carrière qu'ils auraient voulu choisir. Notre pays, privé de matières premières, ne peut compter que sur sa matière grise pour son développement économique. Ce n'est donc pas dans ce domaine que nous devons faire des économies, ce serait une grave erreur.

C'est pourquoi je vous invite à voter contre la suppression des subventions de la Confédération en matière de bourses d'étude et à soutenir la proposition de la minorité.

M. Cotti Gianfranco: Faccio una semplice dichiarazione di voto. Specie dopo l'intervento dei colleghi Pini, Giudici, Carobbio ed ora anche Christinat, mi sembra opportuno che una voce ticinese si faccia sentire in sostegno della proposta del Consiglio federale. Certo, la mia sensibilità e quella del mio partito ai problemi della gioventù e della formazione professionale non è inferiore a quella dei colleghi che si sono appena espressi in questo dibattito. Non c'è, in questa sala, chi non veda la necessità, l'imperativo, per un paese come il nostro, di rendere gli studi accessibili a tutti i giovani che se ne rendano meritevoli. La vera libertà dei cittadini è assicurata solo ove sono date le condizioni materiali entro cui essi, a qualsiasi cantone e a qualsiasi classe sociale appartengano, possano scegliere una professione, un'arte, un lavoro, ed esserne compiutamente preparati.

Ma il discorso di quest'oggi è un altro. Non si tratta di mettere in forse l'accessibilità agli studi ai diversi livelli. È fuori dubbio, lo spero davvero, che il Canton Ticino, più degli altri, saprà, anche nelle mutate condizioni finanziarie, infine non necessariamente molto più gravose di quelle attuali, mantenere, se non addirittura migliorare, il sistema

degli assegni di studi già attualmente – a ragione – fra i più generosi della Confederazione. La proposta di ripartizione dei compiti, sulla cui entrata in materia anche i colleghi ticinesi che sono contrari all'introduzione di questo capitolo si sono positivamente pronunciati, è, in primo luogo, un complesso di misure di tipo politico istituzionale. Si tratta di ridare ai cantoni competenze che essi sono in grado di assumere. Bisogna considerare l'opera nella sua globalità. Certo, tutti i cantoni sopporteranno nel campo degli assegni oneri più pesanti, ma usufruiranno di alleggerimenti in altri settori. L'onere ad esempio che la Confederazione si assume nel campo dei contributi AVS è nell'ordine di 800 milioni l'anno. Non pareggia compiutamente il conto degli aggravii ai cantoni, ma quasi. Del resto, l'AVS ha una sua dinamica particolare e c'è da ritenere che l'equilibrio fra aggravii e sgravi sarà raggiunto fra non molto. Concludo: aderire alla proposta del Consiglio federale non vuol dire, come taluno speciosamente affermerebbe, mutare una politica di sostegno alla gioventù studiosa, una gioventù che noi sappiamo considerare, sulla quale sappiamo di sapere contare e di cui siamo fieri, ma delimitare meglio i compiti fra cantoni e Confederazione.

Grassi: Condivido l'impostazione data al problema dal collega Gianfranco Cotti. Qui non si tratta di dire di sì o di no alle borse di studio, ma di dire di sì o di no alla ripartizione dei compiti e alle sue ripercussioni finanziarie. Per la verità, nel tempo a disposizione, mi limiterò ad alcune riflessioni di natura finanziaria. Con l'articolo costituzionale in discussione e la relativa legge, il principio dell'aiuto ai giovani meritevoli di sussidi e di formazione non viene toccato. È in gioco invece l'aspetto finanziario, che nell'ambito della ripartizione dei compiti trasferisce ora tutto l'onere sulle finanze cantonali. Quindi ai cantoni non giungerà più il sussidio federale di complessivi circa 80 mio che, a dipendenza della forza finanziaria dei cantoni, rappresenta dal 20 al 60 per cento delle borse di studio concesse. Ma a questi e ad altri nuovi oneri si contrappongono nuove entrate, rispettivamente minori uscite. Tanto che per esempio il cantone Ticino, in tutta la parte finanziaria del trasferimento dei compiti, verrà chiamato a coprire un costo supplementare di meno di 5 milioni di franchi: tutto sommato un importo sopportabile. Toccherà poi ai cantoni fissare le priorità e operare le scelte di risparmio. Ecco perchè il sistema delle borse di studio e del loro finanziamento totale da parte dei cantoni, che visto a sè stante potrebbe essere allarmante soprattutto per il Ticino, non può essere staccato dal pacchetto di misure e trattato separatamente. Esso fa parte di un unico complesso, il cui scopo politico – l'abbiamo sentito nel dibattito sull'entrata in materia – è quello di rafforzare le nostre strutture federaliste, rendendo più indipendenti e responsabili i cantoni e i comuni. Se mai, è attraverso la perequazione finanziaria, ossia tramite la compensazione intercantonale – come l'ha ricordato il collega Vetsch – che dobbiamo cercare la soluzione. Essa deve mettere tutti i cantoni sullo stesso piano e garantire all'interno dello Stato le prestazioni minime a tutti i cittadini nei campi dove sono in gioco i diritti fondamentali.

E qui mi permetto di ricordare ai nostri confederati che il Ticino e i ticinesi, assieme ai Grigionesi e ai Vallesani, sono lontani dai centri di formazione superiore interni ed esterni e che i loro studenti devono sopportare, oltre ai disagi, anche non indifferenti oneri finanziari di soggiorno e di trasferta, oneri che vanno poi a beneficio dell'economia locale. Siano essi quindi generosi ed equilibrati nella distribuzione compensativa, tenendo conto di questi e di altri problemi particolari che ci derivano come cantoni di periferia e di frontiera.

Gli studenti, d'altro canto, non devono temere. La maggioranza dei cantoni ha già manifestato la volontà di mantenere intatto l'aiuto finanziario per la formazione. Toccherà agli studenti stessi e alle organizzazioni studentesche adoperarsi affinché la promessa venga mantenuta, anzi venga rafforzata da un concordato intercantonale che persegua un'armonizzazione su scala federale. In questo senso, care

colleghe e cari colleghi, sono favorevole all'entrata in materia.

Bircher: Wir hätten eigentlich annehmen dürfen, dass der einzige im Rat vertretene Student, Herr Ruf, die Stimme der Studenten etwas besser zum Ausdruck gebracht hätte. Aber leider warteten wir in seinem Votum vergeblich auf die Zitierung der doch massgeblichen Zuschriften, die wir von Studentenseiten erhalten haben. Ich bitte Sie, einfach daran zu denken, dass wir die Stellungnahme von gesamtschweizerischen Studentenorganisationen zugestellt erhielten, einmal des Verbandes Schweizerischer Studentenschaften (VSS) – bereits erwähnt vom Kommissionssprecher –, aber wir erhielten auch eine eindrückliche Kundgebung des Dachverbandes der Schweizerischen Studentenorganisationen. Also zwei repräsentative Organisationen haben sich als Stimme der Studentenschaft an uns gewandt und haben uns gebeten, auf diese Vorlage nicht einzutreten. Der einzige hier im Rat vertretene Student hat sich ausdrücklich für diese Vorlage, für Eintreten, breitgemacht. Ich glaube, das ist doch eine etwas betrübliche Tatsache.

Dann wissen wir aber auch – das ist ebenfalls erwähnt worden –, dass es bei dieser Vorlage nicht nur um die Interessen der Studenten im engeren Sinne geht. Von der Gesamtsumme der Stipendien kommt etwa ein Drittel den Studenten zugute. Aber wir haben daneben Stipendienempfänger wie Lehrlinge, Berufsleute, die in der Weiterbildung stecken, Mittelschüler und Seminaristen, die ebenfalls mit einem sehr beträchtlichen Teil an diesen Stipendienbeiträgen beteiligt sind. Ich glaube, wenn wir jetzt schon von Willenskundgebungen sprechen, so muss man auch diese einbeziehen; auch diese sind davon betroffen.

Wir haben zudem eine Petition von 12 000 Unterzeichnern auf unseren Tischen. Auch das dürfen wir wohl nicht unterschlagen. Das dürfen wir ruhig erwähnen. Dies ist nicht einfach eine Verbandsmitteilung, die wir über die Köpfe der Basis hinweg erhielten, wie es ab und zu passiert, sondern wir haben die Stimme der Basis, der Mitglieder selbst gehört. Wir haben Postkarten zugestellt erhalten; wir haben in den letzten Tagen noch Unterschriften erhalten. Ich glaube, wir dürfen jetzt nicht einfach diese Stimmen ganz weglassen und nur aus den Kommissionsberatungen und nur aus den Erwägungen des Bundesrates zitieren.

Wir wissen aber auch von einzelnen Kantonen – das ist schon deutlich gesagt worden –, von finanzschwachen Kantonen, dass sie sich für die Beibehaltung der bisherigen Bundessubventionen und für den Verzicht auf das Paket geäußert haben. Ich erwähne einfach die Hauptbefürchtung. Eine Streichung der Bundessubvention wird Stipendienkürzungen zur Folge haben. Jede Stipendienkürzung heisst, dass ein Stück Chancengleichheit aufgehoben wird. Davon betroffen sind über 58 000 junge Leute in der Schweiz. Dies können Mittelschüler, Lehrlinge, Studenten und Berufsleute sein.

Eine weitere wichtige Befürchtung: Die Stipendensubventionen gehen heute vor allem in finanzschwache Kantone. Diese werden kaum bereit sein, ihre bisherigen Aufwendungen zu erhöhen. Im Falle Graubündens zum Beispiel müssen die Beträge verdoppelt werden, um das heutige Stipendieniveau zu halten. Auch hier gilt wiederum die Hauptbefürchtung: Das Streichen der Stipendienbeiträge würde neue Ungleichheiten nicht nur zwischen den Menschen, sondern auch zwischen Regionen schaffen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auf die Kantone bei der Stipendenausrichtung überhaupt kein Verlass ist. Die bisherigen, ohnehin zaghafte Koordinationsbestrebungen werden ohne Bundesbeiträge gedämpft anstatt verbessert. Nur die Beibehaltung der Stipendienbeiträge des Bundes bietet uns also Gewähr, dass das bisherige System gehalten und weiter verbessert werden kann.

Statt unserer heutigen Übung, das möchte ich Ihnen für die Zukunft beliebt machen, sollten wir besser an die Schaffung eines wirksamen Harmonisierungsgesetzes gehen, das die noch bestehenden Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten beseitigen würde. Wir machen aber das Gegenteil. Beim

Gesetz, das – falls wir eintreten würden, was ich nicht hoffe – zur Beratung steht, machen wir einen neuen Fehler: Wir möchten das Darlehenswesen anstelle der Stipendien neu fördern; das ist meines Erachtens ein schwerer Verstoss gegen den bisherigen Gedanken der Studienfinanzierungen. Ich werde mir dann dort gestatten, falls Eintreten beschlossen würde, einen entsprechenden Streichungsantrag zu stellen.

Ich bitte Sie also, aus den gesamten Erwägungen, vor allem auch unter Berücksichtigung der Stimme der Betroffenen, dieses Paket zurückzuweisen.

Leuenberger Moritz: Ich habe mich erst nachträglich zum Wort gemeldet, nachdem ich die Voten Martignoni und Ruf mitanhören musste. Die hauptsächlichste Argumentation von Bundesrat, Kommission und den gutgläubigen Befürwortern eines Eintretens auf diese Teilvorlage ist ja die, dass wir genügend Vertrauen in die Kantone haben könnten und dass diese die entsprechenden Stipendienleistungen erbringen werden. Aber wer nun die beiden Voten Ruf und Martignoni hörte, kann nicht mehr gutgläubig sein. Herr Martignoni sagte offen, wir dürften keine akademische Arbeitslosigkeit fördern. Er hat von Mittelschuleuphorie gesprochen. Herr Ruf wettete gegen das Schlagwort der Chancengleichheit und will ein Akademikerproletariat verhindern.

Zugegeben: Beschäftigungslose Akademiker und falsche Ausbildungsplanungen ergeben Probleme; aber sie sind doch nicht auf diese Weise zu lösen. Es gäbe da strukturelle, besoldungspolitische und viele andere staatliche Massnahmen, um diese Schwierigkeiten in den Griff zu bekommen. Die hier unterbreiteten Auffassungen der Herren Ruf und Martignoni bedeuten doch im Klartext: «Wir wollen weniger Mittelschüler, weniger Studenten, weil wir zu viele Akademiker haben. Wo schränken wir ab? Wir beschränken den Zugang zum Studium zu Lasten finanziell und geographisch benachteiligter Bevölkerungsschichten.»

Eine neue Verfassungsbestimmung soll nun – nach nur zehn Jahren – schon wieder geändert werden. Sonst brauchen wir doppelt so lange, um überhaupt zu einer neuen Verfassungsbestimmung zu kommen. Das zeigt uns jetzt doch, dass die damalige Bestimmung vor zehn Jahren gar nicht wegen der sozialen Gerechtigkeit oder der Chancengleichheit in der Ausbildung geschaffen wurde, sondern man brauchte damals Bildungspotential; da waren die ärmeren Schichten gerade gut genug, dafür rekrutiert zu werden. Heute aber, da man – angeblich – zu viele Akademiker hat, da «hat der Mohr seine Pflicht getan»; er kann gehen. Jetzt heisst es wieder: «Schuster bleib bei deinen Leisten»; die akademischen Pfründen verteilen wir jetzt wieder unter den Leuten, die genug verdienen und nicht auf Stipendien angewiesen sind. Akademiker soll nur noch werden, wer es selbst bezahlen kann. Herr Ruf: Nicht jeder Student ist in der Lage, sein Studium selber aus Sitzungsgeldern des Nationalrates zu berappen.

Was hier betrieben wird, ist Reagan-Politik; das ist eine Bildungspolitik, die weit hinter der Zeit der Gründung unseres Bundesstaates zurückliegt.

Ich fordere nun alle diejenigen, die hier gutgläubig darauf vertrauten, die Kantone würden dann schon Stipendienregelungen in unserem Sinne übernehmen, auf, zu erkennen, welche Kräfte (nämlich die Kräfte Martignoni und Ruf) sich dann – im Sinne ihrer Voten – in den Kantonen stark machen werden. Nach diesen Voten kann niemand mehr gutgläubig darauf vertrauen, dass die Kantone in unserem Sinne handeln werden. Ich rufe Sie auf, nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Keller: Ich teile die Sorgen der Schüler und Studenten, dass Eintreten auf diese Vorlage für die Stipendien der Zukunft eine gewisse Gefährdung bedeuten kann. Es handelt sich bei der Stipendienregelung um eine sozial sehr bedeutende Frage, und es geht um die Regelung zugunsten einer Minderheit. Es geht tatsächlich um Chancengleichheit, und zwar in einem richtig verstandenen Sinne: Chancengleichheit eben in dem Sinn, dass die Finanzen kein Hinderungs-

grund sein sollen für irgendein Studium oder irgendeine Ausbildung, wenn die erforderliche Begabung vorhanden ist.

Das ist der tiefere Sinn der Chancengleichheit, eines gewichtigen Postulates, das in den sechziger und in den siebziger Jahren entwickelt wurde und das auch unserem Stipendienwesen zu Gevatter stand. Die Aufgabe ist von nationaler Bedeutung, und deswegen sollte der Bund sich hier nicht distanzieren, obwohl die Schulhoheit kantonal ist. Die Stipendienregelung ist in den guten, wirtschaftlich starken Jahren entstanden; es ist eine junge Regelung, die wir jetzt unter schwierigeren Bedingungen nicht aufs Spiel setzen sollten.

Das hat mit dem in diesem Rate oft geäusserten Schlagwort, man hege ein Misstrauen gegen die Kantone, meines Erachtens nichts zu tun. Ich zweifle nicht am Willen der kantonalen Behörden, aber wenn wir die Preisgabe dieser Bundesregelung beschliessen, dann muss die Übernahme anschliessend in allen unseren Kantonen erst wieder neu erstritten werden. Es müsste also darum gehen, dass man für diese Frage jenes Verständnis, das 1965 vorhanden war, erst wieder schafft. Es braucht dazu einen enormen politischen Einsatz, und der Sieg ist zweifellos noch nicht erungen.

In diesem Sinne bin ich der Meinung, dass man das, was man 1965 erreicht hat, nun in einer schwierigen Zeit nicht einfach aufgibt, in einem mehr oder weniger grossen Vertrauen, dass die Kantone dann ihren Aufgaben nachkommen.

Ich votiere für Nichteintreten.

Mme Deneys: Les radicaux ont dit à propos de la vignette qu'ils combattaient, que la Suisse est un Etat riche. Il est vraisemblable que la Suisse radicale est riche, mais beaucoup de Suisses et d'étrangers établis ne le sont pas. Je tiens à le rappeler.

Au-delà des discours creux sur le fédéralisme – on peut préférer être un grand chef dans un petit Etat plutôt que l'inverse – et une répartition des tâches qui se veut un simple règlement de compte entre Etats, c'est bien de la réalité des habitants du pays qu'il faut s'occuper. S'agissant des subsides de formation, l'examen de cette réalité appelle au moins les trois remarques suivantes.

Même si vous répétez, pour vous en convaincre dirait-on, que les cantons sont compétents dans ce domaine, la formation est une tâche nationale parce que les frontières cantonales ont depuis longtemps, heureusement, cessé d'être hermétiques, mais surtout aujourd'hui parce que trop de jeunes sont obligés de quitter le lieu de leur formation afin de trouver du travail. Toute la Suisse, et singulièrement les régions les plus riches, bénéficient directement des efforts et des sacrifices consentis par les citoyens, les collectivités locales des régions les plus défavorisées du pays. Le transfert va aujourd'hui dans ce secteur des cantons les plus faibles vers les autres. La participation de la Confédération est un facteur de rééquilibrage, rien d'autre. C'est pourquoi elle doit être maintenue. La période de mutation technologique que nous vivons renforce la nécessité d'accorder à la formation professionnelle et supérieure davantage que des miettes. Il faudra à la Suisse de l'an 2000, cette toute petite Suisse de 6 millions d'habitants, le plus grand nombre possible de gens bien formés, jeunes et adultes. Les mesures prévues dans la loi sur le chômage n'y suffiront pas. Ce que veut faire maintenant la majorité de la commission et le Conseil fédéral correspond assez exactement à l'inverse de ce que dicterait une analyse rigoureuse de nos besoins et de notre situation sur le plan international.

Deuxième remarque. L'aide fédérale aux universités et à la recherche profite seulement à ceux qui sont en mesure d'en bénéficier. Or le problème de la démocratisation des formations supérieures reste entier. Il ne s'agit pas, faut-il le rappeler, d'envoyer tout le monde à l'université, mais bien d'assurer un accès juste à une formation professionnelle qualifiée ou supérieure indépendamment de l'origine sociale, de l'origine géographique ou du sexe de l'individu.

L'absence de statistiques précises et actuelles sur l'origine socio-économique des étudiants n'est sans doute pas un pur effet du hasard. En tout cas, les documents que j'ai pu consulter sont fragmentaires et anciens, mais on peut en conclure sans grand risque d'erreur que la proportion d'étudiants issus des milieux ouvriers et employés subalternes reste nettement située au-dessous de 20 pour cent du total des étudiants, alors que ce groupe de population est majoritaire dans le pays.

La droite n'a soutenu l'idée de démocratisation des études qu'au moment où il fallait davantage de main-d'œuvre qualifiée durant la phase d'expansion que nous avons connue. Aujourd'hui tout cela est oublié. Les cantons pratiquent déjà une politique de plus en plus restrictive par souci d'économie. On constate ainsi que ce ne sont pas les besoins individuels de formation, ni d'ailleurs à plus long terme les besoins du pays, qui dictent l'aide à la formation mais uniquement les aléas conjoncturels. Coup de frein maintenant, coup d'accélérateur hier et demain lorsque l'on aura constaté les inconvénients des mesures que vous voulez prendre. La formation ne s'improvise pas et la formation des adultes encore moins. Il faudrait donc bien plus logiquement travailler à une politique globale cohérente dans ce domaine en lui consacrant les moyens nécessaires.

Enfin troisième et dernière remarque. On évoque volontiers dans cette salle l'importance de la famille et la nécessité d'aider la famille, mais les actes ne suivent guère les discours. Maintenir la participation de la Confédération aux bourses d'étude et d'apprentissage représente justement une aide concrète aux familles, soit aux enfants en formation, soit aux parents, à l'un ou à l'autre des parents qui doit envisager aujourd'hui, peut-être pour échapper au chômage, une deuxième formation. Il vaut mieux financer des bourses que verser des allocations de chômage. Nous devrions en être tous convaincus dans cette salle.

En tout cas, si vous refusez de supprimer l'aide fédérale à la construction de logements dans le but d'aider les familles, et non les entrepreneurs, vous devez également refuser d'entrer en matière sur l'arrêté B.

Le président: La parole est encore à M. Oehen pour une brève déclaration personnelle.

Oehen: Nach den Voten der Herren Kollegen Bircher und Leuenberger hätte man den Eindruck gewinnen können, Herr Kollega Ruf habe in seinem persönlichen Namen und nicht im Namen unserer Fraktion gesprochen. Ich möchte hier mit aller Deutlichkeit festhalten, dass er nichts anderes getan hat, als das zu vertreten, was wir als Fraktion als richtig erachten. Seine Ausführungen basieren auf unseren Überlegungen, die eine kritische, realitätsbezogene Analyse der anstehenden Probleme, das Vertrauen in die Kantone und in den Sinn und die Gestaltungskraft des Föderalismus beinhalten. Die Stimme der Studentenschaften respektive der Unterzeichner des Manifests sind nicht repräsentativ für die gesamte Studentenschaft, und vor allem sind sie nicht Ausdruck einer unbefangenen Analyse eines gesellschaftspolitischen Problems und der daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen.

Unsere Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, im Sinne des Votums von Herrn Kollega Ruf, auf die Vorlage einzutreten.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Lorsqu'elle a examiné les arrêtés relatifs aux subsides de formation, la majorité de votre commission a constaté que la réglementation actuelle est contraire au principe selon lequel la compétence d'exécuter une tâche implique l'obligation d'en financer la réalisation. L'octroi de bourses est en principe confié aux cantons. Non seulement ceux-ci sont compétents en matière scolaire mais ils ont aussi des rapports plus étroits avec les intéressés que la Confédération, ce qui leur permet d'exécuter cette tâche de façon plus rationnelle.

La Confédération ne fera pas des économies sur le dos des étudiants, comme le prétend M. Carobbio, car les cantons sont parfaitement en mesure de prendre en charge les frais

supplémentaires qu'entraînerait pour eux la suppression des subsides fédéraux parce que leurs tâches seront réduites dans d'autres domaines et que la péréquation financière sera améliorée. Vous prétendez, Monsieur Carobbio, que la situation des cantons financièrement faibles sera aggravée. Je vous renvoie à ce sujet au tableau des charges par canton qui vous a été redistribué hier. Vous pouvez constater que ce ne sera pas le cas.

Vous avez fait allusion, Monsieur Braunschweig, aux lacunes existant dans la question du domicile des requérants. La loi que nous discutons réglera de façon détaillée la question du domicile déterminant en matière de bourse pour autant bien sûr que nous entrons en matière, tandis qu'elle se contentera pour le reste d'établir quelques principes fondamentaux indispensables de ce que les cantons seront libres, dans une très large mesure, de fixer dans le domaine des prestations qu'ils entendent accorder.

Les représentants de la minorité craignent que les différences entre les cantons et l'inégalité entre les étudiants ne s'accroissent si les subsides fédéraux sont supprimés. Ils estiment que la Confédération a encore un rôle important à jouer pour encourager l'octroi des bourses cantonales et harmoniser la pratique dans ce domaine.

La majorité de la commission ne partage pas ce point de vue. Elle considère que les subsides fédéraux ont constitué ces dernières années une importante aide initiale à laquelle on peut désormais renoncer.

Compte tenu des allègements notables dont jouiront même les cantons à faible capacité financière on peut leur demander de prendre à leur compte des charges nouvelles. On l'a déjà dit, les réglementations sur les bourses sont fort différentes actuellement de canton à canton, et elles le resteront. Ces différences ne sont pas dues au hasard, elles sont l'expression de différences réelles de nature politique, sociale et économique, ce qui ne veut pas dire qu'une certaine harmonisation ne soit pas souhaitable. Mais les subsides fédéraux n'ont pas eu l'effet d'harmonisation qu'on avait souvent attendu d'eux. La Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique a déjà, depuis quelques années, fait de gros efforts de coordination et d'harmonisation. Elle a notamment élaboré et mis au point un projet de loi modèle sur lequel se sont calquées plusieurs législations cantonales.

Enfin, on a peut-être oublié de relever, dans ce débat, que la nouvelle teneur de l'article constitutionnel et la loi-cadre obligeront les cantons à verser des subsides de formation, alors qu'actuellement ils sont libres de le faire ou non.

Notre commission estime opportun, pour notre système de formation, que les cantons soient obligés de verser des subsides aux étudiants. La majorité de votre commission vous recommande de rejeter la proposition de la minorité et d'entrer en matière au sujet des décisions aux arrêtés E et F.

Nebiker, Berichterstatter: Zum Schluss dieser Eintretensdebatte habe ich noch drei Bemerkungen zu machen, womit ich auch die verschiedenen gestellten Fragen zusammenfassen möchte.

1. Man darf die Angelegenheit der Aufhebung der Bundesbeiträge für die Stipendien nicht dramatisieren. Man sollte da ein bisschen die Verhältnismässigkeit beurteilen. Die Kantone bezahlen heute in Form von Ausbildungsbeihilfen etwa 180 Millionen Franken pro Jahr. Die Bundesbeiträge machen etwa 80 Millionen Franken pro Jahr aus. Die Aufwendungen der Kantone für das gesamte Bildungswesen auf allen Stufen erreichen aber den Betrag von etwa 8 Milliarden Franken pro Jahr. Also der Betrag, um den wir jetzt diskutieren, die 80 Millionen Franken des Bundes, beläuft sich auf ungefähr 1 Prozent der gesamten Bildungsaufwendungen. Man muss diese Verhältnismässigkeit beurteilen. Wenn schon die Kantone bereit und in der Lage sind, 8 Milliarden für das Bildungswesen zu finanzieren, dann sind sie sicher auch in der Lage, den Beitrag, den der Bund heute leistet, zu übernehmen. Sie dokumentieren doch mit den grossen Aufwendungen für das Bildungswesen, dass sie sich ihrer Verantwortung durchaus bewusst sind, dass

sie wissen, wie wichtig es ist, für Ausbildung, Fortbildung, Weiterbildung usw. genügend zu investieren, dass es Investitionen für die Zukunft sind. Sie werden sicher auch noch in der Lage sein, diese Ausbildungsbeiträge zu übernehmen. Es ist also – nach Herrn Braunschweig – keine Glaubensfrage, sondern die Kantone beweisen es mit ihren Leistungen, dass sie sich der grossen Bedeutung des Bildungswesens bewusst sind.

2. Zu den regionalen Unterschieden: Auch das ist kein Drama. Die Verhältnisse in den Kantonen sind nun einmal unterschiedlich. Man kann Freiburg nicht mit Genf vergleichen. Die Kantone sind sich ihrer Aufgabe bewusst – das habe ich gesagt –, aber sie lösen die Aufgabe nach ihren eigenen Verhältnissen, nach ihren eigenen Prioritäten. Das ist durchaus vernünftig, das ist föderalistisch. Sie stehen den Problemen viel näher, sie wissen, welche Ausbildungshilfen notwendig sind. Sie sind auch besser in der Lage zu beurteilen, nur dort Hilfen zu gewähren, wo eine Hilfe tatsächlich nötig ist, damit nicht Hilfen mit der Giesskanne ausgeschüttet werden, wie das bei Bundesbeiträgen in der Regel leider der Fall ist. Man muss sich auch darüber im klaren sein, dass nur ein kleiner Teil der Stipendien an die Studenten gehen. Es geht also nicht bloss um eine Minderheit, die in den Genuss von Stipendien kommt, sondern der grössere Teil der Ausbildungsbeiträge geht an die übrigen Schüler und die Berufsbildung. Damit ist Gewähr geboten, dass die kantonalen Regierungen und die kantonalen Parlamente das tun, was notwendig ist in bezug auf die Ausbildungshilfen.

Sicher sind die Kantonsregierungen und die kantonalen Parlamente mindestens so einsichtig wie unser Parlament – ich sage nicht: mindestens so gescheit! – und wie der Bundesrat. Auch das Tessiner Parlament und die Tessiner Regierung sind sicher dazu imstande und wissen, wie wichtig diese Ausbildungshilfen sind. Die Kantone sind ja auch in die Lage versetzt, die Leistungen finanziell zu erbringen. Über den Finanzausgleich, über die Entlastung in anderen Bereichen sind sie in der Lage, die 80 Millionen aufzubringen, wobei ich nochmals wiederhole, dass man nicht nur diesen Teilbereich im Auge behalten darf, sondern die Gesamtheit des Paketes und den Saldo betrachten muss, der auf die Kantone zukommt. Dieser Saldo ist im ganzen Umfang zu bewältigen. Die Erziehungsdirektoren haben dem Vorschlag zugestimmt; sie sind ja auch nicht niemand. Die Bundesbeiträge waren eine Starthilfe; das war sicher richtig. Aber es ist sinnlos, den Starter weiter zu betätigen, wenn der Karren einmal läuft.

3. Zur Bildungspolitik (das wurde verschiedentlich angeführt): Nach Bundesverfassung und nach unserer eigenen Staatsauffassung ist Bildungspolitik primär Sache der Kantone, und zwar umfassend: von den Einrichtungen über die Lehrpläne, die Lehrkräfte bis zu den Schülern und Studenten. Die Bildungspolitik hat eine grosse Bedeutung in den Kantonen. Sie beansprucht etwa 20 Prozent der gesamten Haushalte der Kantone. Der Bund hat nur subsidiäre Aufgaben in bezug auf die Hochschulen, die Wissenschaft und Forschung, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen sowie in bezug auf gewisse Koordinationen und Rahmenbestimmungen. Die Zuweisung der Stipendien an die Kantone entspricht dem Prinzip der Aufgabenteilung nach Sachgebieten. Man will nicht etwas abbauen, sondern man will die Verantwortung dem zuweisen, der sie trägt, der auch über das ganze Gebiet entscheidet, und nicht einen Dritten bezahlen lassen.

Ich beantrage Ihnen also nochmals im Namen der Kommissionmehrheit, einzutreten und im wesentlichen den Kommissionsanträgen zu folgen.

Bundesrat Friedrich: Den ausführlichen Darlegungen der Kommissionssprecher habe ich nicht mehr viel beizufügen. Ich möchte lediglich unterstreichen, dass der Bund Zahlungen leistet an eine Aufgabe, die heute schon Sache der Kantone ist. Wie Herr Nebiker soeben betont hat, gehören Schule und Erziehung zu den zentralen kantonalen Berei-

chen. Das ist im Grunde genommen der Angelpunkt dieses Vorschlages. Das möchte ich auch jenen Vertretern der Kantone sagen, die sonst ausserordentlich viel Gewicht auf ihren Föderalismus legen, diesen heute aber offenbar vollständig vergessen haben. Aus verschiedenen Voten hätte man den Eindruck bekommen können, die Kantone hätten überhaupt abgedankt und seien eigentlich nur noch so eine Art Provinzen, die von Bern zu steuern und zu finanzieren wären.

Auf der anderen Seite enthält diese Vorlage noch ein Element, über das man kaum gesprochen hat. Sie füllt nämlich eine Lücke aus: Das ist die Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes, welche dem Bund obliegen muss. Festzulegen, wer im Einzelfall für die Ausrichtung von Stipendien zuständig ist, soll nun Aufgabe des Bundes werden.

Ich beantrage Ihnen meinerseits Eintreten auf die Vorlage.

Le président: M. Jaeger demande à faire une déclaration au nom de son groupe.

Jaeger: Uns wurden heute drei Abstimmungen unter Namensaufruf angekündigt. Wir wissen, dass eine solche Abstimmung etwa 20 Minuten beansprucht. Im gleichen Zeitpunkt beklagen wir uns, wir seien zu sehr überlastet. Wir überlegen, wie wir uns entlasten könnten, wie wir den Parlamentsbetrieb rationalisieren könnten. Wir reden von Nachmittagsitzungen, reden auch von Verlängerungen der Sessions und von Zusatzsessions. Wir müssen uns auch bewusst sein, dass mit dem Instrument des Namensaufrufes unter gewissen Umständen der Sessionsablauf beeinflusst werden kann. Man kann das nämlich beliebig ausdehnen. Wenn man gewisse Geschäfte, wie beispielsweise jetzt die UNO-Vorlage, nicht mehr in dieser Session behandeln will, dann kann man einfach mit entsprechend vielen Namensaufruf-Abstimmungen ein solches Geschäft auf die nächste Session verschieben.

Ich verstehe andererseits die Sozialdemokraten, dass sie den Namensaufruf verlangen, weil sie das im Interesse vermehrter Transparenz vorschlagen. Es ist sicher richtig, dass wir unsere Entscheide durchsichtiger machen müssen. Hier sind wir in einem Zielkonflikt. Auf der einen Seite Rationalisierung unserer Arbeit und auf der anderen Seite vermehrte Transparenz unserer Entscheide und unserer Interessenpositionen. Nach unserer Auffassung muss diesem Problem anders abgeholfen werden. Wir, die LdU-EVP-Fraktion, möchten deshalb einen Vorschlag wiederaufnehmen, den auch die Sozialdemokraten schon unterbreitet haben. Wir möchten nämlich mit einer verbindlichen Motion die elektronische Abstimmung verlangen. Wir wissen, dass das hier auf Widerstand stösst. Aber die Situation, so wie sie sich jetzt präsentiert, zeigt doch, dass wir gar nicht mehr darum herumkommen, einem derartigen modernen Abstimmungsverfahren zuzustimmen. Es wurde hier bereits einmal über ein Postulat der Sozialdemokraten abgestimmt. Es wurde abgelehnt. Die heutige groteske Situation zeigt jedoch, dass wir einem solchen Antrag gar nicht mehr ablehnend gegenüberstehen können; denn anderenfalls würden die Sozialdemokraten mit Recht einfach so viele Namensaufrufe verlangen, bis sie den Parlamentsbetrieb lahmlegen würden. Ich möchte Sie bitten, das zur Kenntnis zu nehmen. Zu diesem Zweck verlangen wir die elektronische Erfassung der Abstimmungsergebnisse.

M. Robbiani: Je respecte M. Jaeger et son groupe, celui des indépendants, dans leur autonomie de jugement. Vous êtes indépendants, mais nous aussi!

Pour justifier et comprendre la démarche du groupe socialiste, il suffit de lire les articles 75 et 77 de notre règlement. Nous avons le droit de demander le vote par appel nominal et aussi le devoir de le faire pour les raisons que nous avons expliquées, ici, à la tribune. Je trouve quelque peu ridicule que l'on vienne nous reprocher de faire perdre du temps alors que le groupe de M. Jaeger vient de présenter une motion d'ordre qui a pour seul but – ce n'est pas moi qui le dit – de faire «parler la presse».

Toutefois, je partage aussi l'avis de M. Jaeger dans le sens qu'il faudrait introduire le vote électronique pour améliorer la transparence et pour rationaliser le travail parlementaire. Mais j'aimerais, d'autre part, le rendre attentif au fait que l'on a discuté de ce problème à la Conférence des présidents de groupe et que son représentant s'est opposé à la démarche du groupe socialiste.

Le président: Nous allons procéder au vote à l'appel nominal.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

*Für Eintreten stimmen die folgenden Ratsmitglieder:
Votant pour l'entrée en matière:*

Aliesch, Allenspach, Aregger, Aubry, Auer, Basler, Berger, Biel, Blocher, Blunschy, Bonnard, Bremi, Bühler-Tschappina, Bürer-Walenstadt, Butty, Candaux, Cantieni, Cavadini, Cevey, de Chastonay, Cincera, Columberg, Cottet, Cotti Flavio, Cotti Gianfranco, Couchepin, Darbellay, Dubois, Dupont, Eggly-Genève, Eisenring, Eng, Eppenberger-Nesslau, Feigenwinter, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Flubacher, Frei-Romanshorn, Frey-Neuchâtel, Früh, Gehler, Geissbühler, Giger, Graf, Grassi, Hari, Hegg, Hess, Hofmann, Hösli, Houmard, Hunziker, Iten, Jeanneret, Jung, Kohler Raoul, Koller Arnold, Kopp, Kühne, Künzi, Landolt, Loretan, Lüchinger, Maitre-Genève, Martignoni, Martin, Massy, Meier-Zürich, Mühlemann, Müller-Scharnachtal, Müller-Wiliberg, Nebiker, Nef, Neuenschwander, Nussbaumer, Oehen, Oehler, Ogi, Perey, Pfund, Pidoux, Reich, Reichling, Revacalier, Rime, Risi-Schwyz, Röthlin, Ruf-Bern, Rutishauser, Rüttimann, Sager, Savary-Vaud, Schnider-Luzern, Schnyder-Bern, Schüle, Schwarz, Segmüller, Soldini, Spälti, Spoerry, Steinegger, Stucky, Thévoz, Tschuppert, Uhlmann, Vetsch, Villiger, Wanner, Weber-Schwyz, Weber Leo, Wellauer, Wick, Widmer, Wyss, Zbinden (115)

Dagegen stimmen – Votant contre:

Ammann-St.Gallen, Bäumlin, Bircher, Bonny, Borel, Bratschi, Braunschweig, Brélaz, Bundi, Carobbio, Chopard, Christinat, Clivaz, Dafflon, Deneys, Dirren, Dünki, Eggenberg-Thun, Eggli-Winterthur, Euler, Fankhauser, Fehr, Friedli, Giudici, Gloor, Gurtner, Herczog, Hubacher, Jaeger, Jaggi, Keller, Lanz, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Longet, Maeder-Appenzell, Mascarin, Mauch, Meizoz, Meyer-Bern, Morf, Müller-Zürich, Nauer, Neukomm, Ott, Petitpierre, Pini, Pitteloud, Rebeaud, Reimann, Renschler, Riesen-Fribourg, Robbiani, Robert, Rubi, Ruch-Zuchwil, Ruckstuhl, Ruffy, Salvioni, Schmid, Schmidhalter, Seiler, Stamm Judith, Stamm Walter, Stappung, Uchtenhagen, Vannay, Wagner, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Zehnder, Zwygart (73)

Der Stimme enthält sich – S'abstient:

Müller-Aargau

*Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder –
Sont absents:*

Ammann-Bern, Coutau, Etique, Grendelmeier, Günter, Hummel, Oester, Savary-Fribourg, Schärli, Ziegler (10)

Präsident Gautier stimmt nicht

M. Gautier, président, ne vote pas

Le président: Vous avez accepté l'entrée en matière par 115 voix contre 73 et une abstention.

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 27^{quater}

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2bis

Minderheit

(Hubacher, [Affolter, Akeret], Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Deneys, [Morel, Muheim], Nauer, Vannay)

Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf Harmonisierung der Beitragsansätze. Er kann im Rahmen der Mindestansätze Beiträge an ihre Aufwendungen gewähren.

Antrag Müller-Aargau

Abs. 2

Der Bund regelt, welcher Kanton zuständig ist, stellt Grundsätze über die Beitragsberechtigung auf und legt die Minimalansätze der Stipendien fest.

Antrag Ruf-Bern

Abs. 3

Streichen

Art. 27^{quater}

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2^{bis}

Minorité

(Hubacher, [Affolter, Akeret], Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Deneys, [Morel, Muheim], Nauer, Vannay)

La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons en vue de l'harmonisation des taux des subsides. Elle peut, dans le cadre de taux minima, allouer des subventions pour leurs dépenses.

Proposition Müller-Argovie

Al. 2

La Confédération détermine le canton compétent, édicte des principes sur l'aptitude à bénéficier de subsides et fixe les taux minima des bourses d'étude.

Proposition Ruf-Berne

Al. 3

Biffer

Abs. 1 – Al. 1

M. Kohler Raoul, rapporteur: Le 1^{er} alinéa de cet article 27^{quater} précise que l'octroi de subsides de formation est de la compétence des cantons mais que, pour eux, c'est aussi un devoir. A l'alinéa 2, on mentionne ce qui fera l'objet d'une loi-cadre. Vous pouvez constater que la Confédération se contente du minimum. Certains cantons considèrent pour leur part, que c'est encore trop. M. Müller-Argovie est d'avis, quant à lui, que ce n'est pas suffisant. Nous l'entendrons tout à l'heure nous expliquer pourquoi.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Müller-Aargau: Ich habe vorhin demonstrativ «Enthaltung» gestimmt, obwohl ich im Hinblick auf meinen Antrag eigentlich hätte für Eintreten stimmen müssen. Auf der anderen

Seite ist mein Antrag so gestaltet, dass ich – wenn er abgelehnt wird – mir die Freiheit behalten will, zur Gesamtvorlage nein zu sagen. Das ist ein Beispiel dafür, dass wir vorher eigentlich eine Art pervertierte Abstimmung durchgeführt haben. Die Abstimmung mit Namensaufruf sollte dort, wo es gewichtig ist, nämlich bei der Schlussabstimmung, erfolgen und nicht beim Eintreten.

Für mich ist die Übung, die wir diese Woche durchführen, eine der wichtigsten Tätigkeiten seit Jahren. Ich stehe dazu, dass ich in der Neuverteilung der Aufgaben eine der wirkungsvollsten Operationen im Dienste unseres Gemeinwesens erblicke. Ich distanzieren mich in jeder Form von einer Haltung, die statt Klarheit und Übersicht nur eine Entlastung der Bundeskasse anstrebt. Ich will ganz blauäugig am Ziel festhalten, unser Staatswesen transparenter zu machen, das Gewirr und Gewölle zu entflechten. Glücklicherweise lässt sich mit der Verschiebung von etwa 300 Millionen ja sowieso kein Staat machen. Das reine Kassendenken wird schon damit auf seinen Platz verwiesen.

So sehr ich bei einigen reines Finanzdenken vermute, so befürchte ich andererseits bei vielen den Wunsch, jede Veränderung zu verhindern. Sie sehen *a priori* in jeder Kantonalisierung einen Sozialabbau, obwohl in den Kantonen meist die gleichen Bundesratsparteien das Sagen haben. Vielleicht glauben sie nicht an den sozialen Kanton, weil sie den Glauben an sich selber verloren haben.

Das Stipendienwesen ist ein Musterbeispiel einer kantonalen Tätigkeit. Seit eh und je haben die Kantone die Zuteilungsaufgabe gehabt und, möglichst nahe beim Empfänger, die speziellen Verhältnisse berücksichtigt. Zwecks Harmonisierung der Stipendien hat der Bund seine subsidiäre Aufgabe übernommen, aber damit jene unselige Tätigkeit entfaltet, einmal hier und einmal dort den finanzschwächeren Kantonen in den verschiedensten Sachgebieten zu helfen, statt dass alle Hilfe über einen klaren Finanzausgleich nach Bedarf gedeckt und den Kantonen das entsprechende Politisieren und Praktizieren überlassen würde.

Die Harmonisierung ist trotz Mitarbeit des Bundes und trotz Modellgesetz für die Kantone bei weitem nicht erreicht worden. Nirgendwo werden Unterschiede so gut sichtbar wie bei den Hochschulstudenten, die an den gleichen Hochschulen studieren, in derselben Universitätsstadt mit genau gleich teuren Grundbedürfnissen, Herr Nebiker, aber zum Teil sehr unterschiedlicher Hilfe. Für viele junge Bürger ist diese Ungleichheit die erste bewusste Begegnung mit dem Staat der gleichen Rechte, dem Staat der gleichen Bildungschancen, dem Staat der Gerechtigkeit und des fairen Ausgleiches.

Sehen Sie, es könnte mir ja völlig egal sein, wenn ein Innerschweizer Student, Stipendiat, sein trockenes Brot an der Uni Zürich verzehrt, während der Aargauer daneben seine Wurst geniess. Ich könnte mir dann vorstellen, welche Wut der erstere auf jene Partei entwickeln wird, die in seinem Kanton die absolute Mehrheit hat und ihn derart stiefmütterlich behandelt. Solange es aber um den Grundbedarf geht, ist es mir nicht egal, weil Gleichheit in solchem Falle für den Gesetzgeber staatsbürgerliche Pflicht ist und mit Gleichmacherei nichts zu tun hat.

Ich schlage Ihnen daher vor, die Minimalleistungen vom Bunde ansetzen zu lassen, und zwar durch den Verfassungstext garantiert. Diese kurze und bündige Garantie braucht – in diesem speziellen Fall – keine Gesetzesausführungen, die früher oder später durch Revisionen wieder das neue Gewirr und neues Gestrüpp wuchern liessen, so dass die ganze heutige Übung vergeblich wäre. Die Festsetzung des Betrages geschieht auf Verordnungsstufe; dazu braucht es nicht einmal ein Büro, die Informationen kann man bei der nächsten Budgetberatungsstelle einholen.

Beim Lesen der gutgemeinten Minderheitsanträge von Herrn Kollega Hubacher ist mir angst und bange geworden. Da lauern fast bei jedem Satz wieder die alten Teufel, die nur Verwirrung stiften, d. h. dem wahren Zweck unserer Operation genau entgegenwirken und das Gewirr wieder entstehen lassen. Natürlich bedeutet es einen Stilbruch, wenn in der Bundesverfassung die Kantone zu etwas verpflichtet

werden, ohne dass der Bund gleichzeitig bezahlt. Diese Regel würde ich eben nicht heilig sprechen. Wenn ein Stilbruch Klarheit und gleichzeitig ein hohes Mass an Gerechtigkeit schafft, zeigt dies in höherem Masse Stil als Verfassungsästhetik.

Entgegen der ausführlichen Rahmengesetzgebung, die tatsächlich den Föderalismus aushöhlen könnte, den kantonalen Instanzen praktisch nichts überlässt, als die Ausführungsmechanismen in Gang zu setzen, ist eine solche einfache Verfassungsbestimmung die Rettung unserer ganzen Übung der Aufgabenteilung, für mich also – entschuldigen Sie die Anmassung – das Ei des Kolumbus. Das Misstrauen gegenüber den Kantonen wird mindestens in die Ecke verwiesen. Das Unsoziale entfällt. Die Aufgabenneuverteilung kann alleine nach Opportunität vollzogen werden. Was in der Eintretensdebatte nicht gesagt worden ist: Dieses idiotische, konsequent durchgezogene «Wer-etwas-befiehlt-der-muss-auch-zahlen» wird der Gesamtoperation der Aufgabenteilung heute und auch in Zukunft ein Staatsbegräbnis bereiten. Wesentlich ist doch die Form der Befehle aus Bern: kurz, eng, aber wirksam. Mit diesem Spruch, dieser selbstkonstruierten Zwangsvorstellung torpedieren Sie alle das angestrebte Resultat. In diesem Sinne ist mein Antrag die Gretchenfrage für diese ganze Übung. Harmonisierung des Bundes bedeutet im Gesetz mehr Verflechtung zwischen Bund und Kantonen, als wir das heute schon haben. Ich warne Sie vor diesem Wege, so sehr ich den guten Willen anerkenne.

Wenn gewisse Kantone ihre Studenten mästen wollen, so ist das ihre Sache. Durch die Minimalansätze soll das Existenzminimum – zusammen mit der finanziellen Unterstützung durch die Eltern – sichergestellt werden. Das ist wesentlich, denn hierin liegt die Chancengleichheit. Alles Zusätzliche kann sowohl von Übel als auch eine Wohltat sein.

Zeigen Sie mit der Zustimmung zu meinem Antrag, dass Sie es ernst meinen mit der Aufgabenteilung im Dienste der Transparenz. Zeigen Sie, dass diese Minimalansätze Sie überhaupt nicht stören, da Sie den Stipendiaten Ihres Kantons sowieso mehr zuhalten wollen, als der Bund dann vielleicht überflüssigerweise vorschreiben würde. Dann haben auch alle Misstrauensvoten, die wir schon gestern und vorgestern immer wieder gehört haben, keine Berechtigung. Auch dort übrigens wäre mit einem einfachen Zusatz zu Artikel 64bis das ganze Misstrauen zu eliminieren gewesen, wenn man zum Beispiel geschrieben hätte: «Die Kantone sorgen für den Betrieb von Heimen im Dienste des Strafvollzuges.» Die ganze Misstrauensdiskussion, Glauben und Unglauben, wäre entfallen, die wir gestern und vorgestern durchgeführt haben.

Die Kantonalisierung der Ausbildungsbeiträge ist eine gute Sache. Deswegen ist auch der Nichteintretensantrag für mich unverständlich. Wir haben die Möglichkeit, mit einem sicheren, einfachen Rahmen die Stipendien zu garantieren. Aber diese Garantie haben uns die bisherigen Harmonisierungsbestrebungen ja gar nicht geliefert. Also soll es auch nicht so bleiben.

Lassen Sie für dieses Mal die Bedenken, dass die Kantone durch diese Verfassungsbestimmungen bevormundet würden! Vergessen Sie das ausgeleierte «Wer zahlt, der befiehlt!». Wenn wir ein paarmal in gleicher Sache das Misstrauen durch eine solche Verfassungsbestimmung abgebaut haben, dann kann ich wieder daran glauben, dass Sie die Aufgabenneuverteilung wirklich durchführen wollen und dass das nicht nur Lippenbekenntnisse sind.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen, und danke dafür.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Cette proposition n'a pas été faite en séance de commission, cette dernière n'a donc pas eu l'occasion de prendre position à ce sujet. C'est pourquoi je m'exprime ici à titre personnel.

La proposition de M. Müller-Argovie a cela de sympathique, si elle était acceptée, qu'elle n'occasionnerait pas de frais supplémentaires à la Confédération, mais cela s'arrête là, car cette proposition va à l'encontre d'une séparation ration-

nelle des tâches entre la Confédération et les cantons. C'est une immixtion dans les affaires des cantons. Il faut admettre, et c'est aussi l'avis du groupe de travail qui a élaboré le rapport sur la politique familiale, que la réglementation des bourses présente des différences d'un canton à l'autre et que ces différences ne sont pas simplement l'expression d'un fédéralisme poussé à l'extrême. Elles sont fondées sur des réalités. Donner à la Confédération la compétence de fixer des taux minimaux pour les bourses octroyées par les cantons – et d'ailleurs pourquoi parler de taux minimaux et non de montants minimaux, comme c'est le cas dans la loi actuelle? – sans bourse délier, c'est vouloir imposer aux cantons qu'ils adoptent entre eux les mêmes bases de calcul, ce qui est loin d'être le cas actuellement parce que les conditions de vie des habitants diffèrent souvent d'un canton à l'autre. Fixer des taux minimaux, c'est une immixtion de la Confédération que les cantons n'accepteront certainement pas. Cela signifierait que moins la Confédération paie, plus elle commande.

Nous savons que les cantons font des efforts pour harmoniser leurs régimes respectifs des bourses. Des progrès ont été réalisés dans ce domaine, lentement il est vrai, mais il serait regrettable de ne pas tenir compte des efforts des cantons dans un domaine qui doit rester le leur. Jusqu'à maintenant la Confédération s'est contentée de verser des subventions aux cantons pour les bourses qu'ils ont accordées, à la condition que ces dernières s'élèvent au moins à un montant minimal fixé par la Confédération. Chaque canton est resté libre toutefois de définir l'échelle des montants des bourses qu'il a accordées et j'estime qu'il ne faut pas limiter la compétence des cantons dans un domaine qui est le leur, je le répète. Je vous invite par conséquent à repousser la proposition de M. Müller-Argovie à l'alinéa 2 de l'article 2.

Nebiker, Berichterstatter: Weder das Ei des Kolumbus noch dasjenige von Herrn Müller-Aargau sind der Kommission vorgelegen. Trotzdem gestatte ich mir im Namen der Kommission zu reden, weil wir dort das Problem allgemein behandelt haben.

Herr Müller will ja neben einer Rahmengesetzgebung des Bundes auch die Minimalbeiträge in die Kompetenz des Bundes legen. An sich ist die Idee nicht so abwegig, wenn man nur von Beiträgen redet. Aber, Herr Müller, wir machen damit genau das Gegenteil von Aufgabenentflechtung, von Aufgabenteilung. Wir schreiben den Kantonen nicht nur den Rahmen vor, sondern wir sagen auch noch, wie dieser Rahmen auszufüllen sei. Das geht eindeutig zu weit; das kann man sicher nicht unter dem Titel dessen, um was es hier geht – einer Aufgabenentflechtung nach Sachgebieten – befürworten.

Eine zweite Bemerkung: Wie mehrheitlich erwähnt und wie dokumentiert, sind die Kantone bereit, neue oder grössere Aufgaben im Bildungsbereich auf sich zu nehmen. Aber das können sie nur dann verantwortungsbewusst erledigen, wenn sie den nötigen Spielraum besitzen. Für viele Kantone geht nämlich die jetzige Rahmengesetzgebung, die nur die Bedingungen für die Ausbildungsbeiträge festlegt, schon recht weit. Unakzeptabel wäre eine Rahmengesetzgebung mit Minimalvorschriften.

Eine letzte Bemerkung: Eine Absicht von Herrn Müller wäre es, die Ungleichheiten innerhalb der Kantone zu beheben. Das ist natürlich auch mit Minimalbeiträgen nicht möglich, denn die Minimalbeiträge müssen, damit sie für alle Kantone akzeptabel wären, relativ tief angesetzt werden. Und über diesen tiefen Ansätzen wäre mindestens soviel Spielraum wie heute; auch dann hätten wir immer noch diese grosse Ungleichheit, je nach Kanton und je nach Interesse der Kantone.

Man muss doch heute davon ausgehen, dass alle Kantone aufgrund des neuen Verfassungsartikels verpflichtet sind, grundsätzlich Ausbildungsbeiträge zu gewähren, und dass dieses Prinzip allgemein anerkannt ist. Die Kantone werden nicht so hilflos sein, dass sie Ausbildungsbeiträge ausrichten, die überhaupt nicht mehr als Hilfe zum Studium und für

eine Berufsausbildung bezeichnet werden dürfen. Die Kantone sind also ganz sicher kompetent und Manns genug, diese Ausbildungsbeiträge so zu gestalten, dass sie auch etwas bedeuten.

Zusammenfassend muss ich Ihnen sagen: Der Antrag Müller sollte – auch wenn es sich um ein Ei handelt, wahrscheinlich um ein noch etwas rohes Ei – abgelehnt werden. Es geht nun wirklich nicht an, dass der Bund in einem Moment, wo er weniger bezahlt, noch mehr befiehlt. Das wäre ja wirklich das Pferd am Schwanz aufgezümt.

Bundesrat Friedrich: Ich bin gleicher Meinung wie die Kommissionssprecher. Wir haben vorhin die Kantone zuständig erklärt. Wenn wir den Kantonen nun die Kompetenz geben, dann sollen wir sie nicht mit der anderen Hand wieder wegnehmen. Der Antrag von Herrn Müller engt die Kantone – meines Erachtens ungerechtfertigt – ein. Wir wollen aber im Rahmen dieser Aufgabenteilung die Autonomie der Kantone stärken und nicht schwächen.

Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	91 Stimmen
Für den Antrag Müller-Aargau	50 Stimmen

Abs. 2bis – Al. 2^{bis}

Hubacher, Sprecher der Minderheit: Nachdem die Mehrheit der Kommission zugestimmt und jetzt auch noch den Antrag Müller abgelehnt hat, möchte die Minderheit zwar den Grundsatz (Rückgabe des Geschäftes zur Hauptsache an die Kantone) respektieren, aber umgekehrt den Bund nicht vollständig aus dieser Pflicht entlassen. Deshalb beantragen wir, dass die Harmonisierung vom Bund aus gefördert werden könne und dass er Beiträge ausrichten könne.

Weshalb Harmonisierung? Es ist heute morgen hier von verschiedenen Votanten – Herr Martignoni hat das beispielsweise gesagt oder Herr Vetsch – gesagt worden, die Kantone würden dieses Problem durchaus in den Griff bekommen und seien absolut in der Lage, die Stipendienfrage zu lösen. Heute haben wir die Situation, dass die Unterschiede zwischen den Stipendienansätzen und den Gesamtleistungen der Kantone pro Kopf sehr gross sind. Zwischen dem Kanton Waadt (Ausgaben pro Kopf im Jahre 1982: 15,01 Franken) und dem Kanton Jura (58,85 Franken) ergibt sich beispielsweise eine Differenz von 300 Prozent. Die Stipendien betragen im Kanton Freiburg im Durchschnitt rund 1600 Franken, im Kanton Basel-Stadt dagegen fast 5000 Franken; dies ist eine Differenz von 200 Prozent. Wir sind der Auffassung, dass die Kantonalisierung nicht so weit gehen darf, dass diese Differenzen noch grösser werden. Ich habe hier einen Zeugen, der für die meisten wohl unverdächtig sein wird, nämlich die «Wirtschaftsförderung», die in Ihrem Bericht vom 27. Februar dafür eintritt, dass man den Bund bei den Stipendien nicht einfach entlasten darf. Die Befürchtung, dass die finanzschwächeren Kantone ihre Stipendienanwärterinnen und -anwärter schlechter behandeln werden als bis jetzt, wird hier deutlich zum Ausdruck gebracht. Ich zitiere: «Das bildungspolitische Grundpostulat für Chancengleichheit sowie das Ziel einer weiteren Harmonisierung würden gefährdet, wenn der Bund sich völlig von der Frage der Förderung oder Harmonisierung von Stipendien abmelden würde.»

Ich glaube doch, hier herrscht etwas Unklarheit darüber, wer denn eigentlich Empfänger dieser Stipendien ist. Stipendien sind nicht beschränkt auf die Hochschulen, auf Maturanden und Studenten, sondern die grösste Empfängergruppe sind Berufslehrlinge. Und es gibt viele Bezüger, die auf dem zweiten Bildungsweg ihre Ausbildung nachholen oder verbessern wollen, die von Stipendienregelungen profitieren. Wir sind daher der Meinung, man sollte die Harmonisierung und, mit einer Kann-Vorschrift, die Finanzierung nicht völlig ausser acht lassen oder gar verunmöglichen.

Im Bericht der Wirtschaftsförderung wird deutlich erklärt, das wichtigste Kapital, das die Schweiz besitze, sei das

Ausbildungspotential, das Humankapital. Ich habe hier den Eindruck, dass die Wirtschaft die Realitäten besser erfasst als wir in der Politik. Weil angesichts des enormen weltweiten Konkurrenzkampfes die Ausbildung, die Ausschöpfung des Bildungspotentials noch viel entscheidender sein werde als in den vergangenen Jahrzehnten, so wird hier in diesem Bericht deutlich gesagt, würde die totale Abkoppelung des Stipendienwesens vom Bund und die vollständige Überschreibung auf die Kantone ein sehr grosses Risiko darstellen. Im letzten Satz heisst es, dass man den völligen Rückzug des Bundes aus dem Stipendienwesen nochmals überdenken sollte.

Nun werden Sie fragen, weshalb ein Sprecher der SP-Fraktion die «Wirtschaftsförderung» so liebend gerne zitiert. Das ist ja so oft nicht der Fall. Wir haben aber hier die Aufgabe, die Frage ohne Vorurteile anzugehen und uns die Wirkung zu überlegen. Wir dürfen nicht das Risiko eingehen, eine sozialpolitische Geisterfahrt zu inszenieren. Nachdem die Stipendienfrage erst 1963 in die Bundesverfassung gekommen und zuletzt 1978 in einem Gesetz verbessert und geregelt worden ist, wäre es für die Sache, für die Betroffenen und für die Chancengleichheit in diesem Lande ein Minimum, wenn Sie wenigstens dem Bund die Kompetenz erteilen würden, dass er die Harmonisierung – die Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger, die für Stipendien in Frage kommen – ermöglichen und allenfalls finanzielle Unterstützungen leisten kann.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Mme Jaggi: Les disparités entre les cantons, à propos des subsides de formation, vont non seulement subsister, mais s'accroître. Cela est certain, et toutes les promesses de reprise en charge par les cantons n'y changeront rien.

Les cantons, qu'ils soient universitaires ou pas, ont des politiques différentes en la matière. Ils ne vont rien changer à ces différences, maintenant que la Confédération ne veut plus exercer son appui et l'effet positif qu'elle peut avoir en matière d'harmonisation. Ils n'ont pas de raison, désormais, de changer leur politique, puisqu'en dix ans de discussion ces cantons ne sont pas parvenus à s'entendre. Résultat: le tri qui préside actuellement à l'attribution des subsides en fonction du domicile ou de l'origine va bel et bien se poursuivre. Si je prends le cas des cantons romands, je constate des politiques fort diverses d'un cas à l'autre. Le Jura, qui pratique la politique la plus généreuse, en accordant des bourses d'un montant relativement élevé et dans une proportion également supérieure à la moyenne, a formellement promis de poursuivre cette politique, quelle que soit l'attitude de la Confédération. En revanche, le canton de Genève pratique une politique très sélective: des bourses élevées pour peu de candidats. Les cantons du Valais, de Fribourg, de Neuchâtel et surtout de Vaud sont en dessous de la moyenne, du double point de vue du nombre de boursiers et du montant moyen. Pour chacun de ces cantons, cela donne une échelle qui s'écarte entre 15 francs par habitant dans le canton de Vaud, pour des subsides de formation, et à 59 francs par année en chiffre rond dans le canton du Jura. Dans ces conditions, je me demande où est l'égalité des chances, non pas au niveau du principe, mais sur le plan géographique. Malheur à ceux qui sont domiciliés dans les cantons les moins larges et qui ont besoin d'un subside, par exemple pour entreprendre ou poursuivre une seconde formation.

Mais il y a pire, et qui va encore accentuer les différences. Tous les cantons ne sont pas universitaires; les non-universitaires envoient leurs ressortissants étudier dans les cantons voisins qui, eux, disposent et entretiennent une haute école. Ces derniers reçoivent, pour prix du service rendu, une contribution aux frais d'investissement et surtout d'exploitation des établissements d'enseignement supérieur. Actuellement, par exemple, dans le cadre du concordat qui les lie, le Valais verse au canton de Vaud, canton universitaire, une contribution annuelle par étudiant valaisan, de l'ordre de 5000 francs. Le canton de Vaud envisage de

percevoir une contribution nettement supérieure, voire double, de ce montant. Cette contribution supérieure sera accordée, vraisemblablement aux frais du budget actuellement disponible pour les subsides de formation.

Voilà un facteur aggravant supplémentaire auquel il importe de prêter attention, et c'est en vue de rétablir une certaine égalité des chances, du moins au niveau géographique, que je voterai la proposition de minorité Hubacher à l'alinéa 2^{bis}.

Stucky: Zwischen dem Antrag der Minderheit, vertreten durch Herrn Hubacher, und der Mehrheit besteht das Wesentliche in der Frage: Soll der Bund an die Kantone weiterhin Beiträge für Stipendien ausrichten? Dadurch würde ganz offensichtlich die klare Zuständigkeit in der Finanzierung verwischt. Es werden aber auch andere, neue Unklarheiten geschaffen. An welche Kantone soll dann bezahlt werden? Frau Blunschy hat gesagt, an die Kantone, die das Niveau der anderen Kantone nicht erreichen. Das hiesse aber doch eigentlich, die säumigen Kantone zu prämiieren oder die kantonalen Gesetzgeber aufzufordern, zu warten, bis sie Bundesgeschenke erhalten. Damit stimulieren Sie die Kantone nicht, von sich aus etwas zu tun. Wenn wir die neue Lösung annehmen, die keine Beiträge vom Bund gewährt, hingegen den Finanzausgleich stärkt, so ist es glattweg keinem Kanton unmöglich, ein minimales Niveau zu erreichen, und zwar dank dem Geld, das er aus dem Finanzausgleich erhält. Hier – Frau Blunschy – unterstütze ich voll und ganz Ihr Votum, wenn Sie sagen, man solle die ganze Vorlage ansehen, also auch die Finanzströme, die nun an die finanzschwachen und zurückhaltenden Kantone gehen. Damit kann nämlich in Zukunft ein vernünftiges Stipendienniveau erreicht werden.

Damit komme ich auch zum sozialen Aspekt, der wiederholt hier erwähnt worden ist. Die Chancengleichheit wird mit der neuen Lösung viel besser gewährleistet, weil nämlich die Kantone erstmals verpflichtet werden, Stipendien auszuführen. Heute sind sie frei. Die Kantone werden aber nicht nur dazu verpflichtet, sondern man hat auch den Weg gefunden, ihnen die nötigen Finanzen zukommen zu lassen. Es erstaunt daher nicht, dass im Vernehmlassungsverfahren die überwiegende Mehrheit der Kantone dieser Lösung zugestimmt und klar den Willen bekundet hat, das Stipendienwesen auszubauen und entsprechend zu koordinieren. Die Erziehungsdirektorenkonferenz hat bekanntlich bereits ein Mustergesetz geschaffen. Ich muss hier Herrn Braunschweig korrigieren. Es ist nicht wahr, dass sich die EDK um diese Aufgabe gedrückt hat: das Mustergesetz liegt vor. Wir haben es in unserem Kanton kürzlich übernommen, und es gab überhaupt keine politischen Schwierigkeiten.

Ich möchte noch auf ein Argument eingehen, das die Gegner, zum Beispiel Frau Jaggi, immer wieder erwähnt haben, nämlich die Unterschiede in den Stipendienhöhen. Es ist tatsächlich zum Teil störend, dass gewisse Kantone äusserst zurückhaltend sind und noch relativ tiefe Sätze haben. Nun erreichen Sie aber doch mehr, wenn Sie diese Lösung, die jetzt vorgeschlagen wird, weiter verfolgen, bei welcher, wie ich sagte, der Finanzausgleich wirkt, als wenn sie sich auf einen Bund mit einer leeren Kasse verlassen. Von dort ist nun einfach nichts zu holen, Frau Jaggi. Es hat doch gar keinen Wert, wenn wir Beitragsleistungen in der Verfassung erwähnen, aber nachher das Geld nicht haben. Im übrigen werden gewisse Unterschiede natürlich bestehen bleiben. Diese sind ja zum Teil sprachlich oder geographisch bedingt. Wir wollen gar keine absolute Gleichmacherei unter den Kantonen, sondern überall ein vernünftiges Niveau erreichen.

Die Argumentation, die hier vorgetragen worden ist, ist sehr mager. Es geht fast nur darum, dass man Misstrauen äussert gegenüber dem Willen der Kantone, das Stipendienwesen autonom und vernünftig zu regeln. Ich frage mich eigentlich, warum immer dieses Misstrauen besteht, etwa in den Voten von Herrn Braunschweig oder von Herrn Leuenberger. Es gibt dazu nur eine ehrliche Antwort: Offenbar versucht man aus parteitaktischen Überlegungen, einen Fischzug auf Studenten und Jugendliche zu machen. Man sagt ihnen, es

könnte in Zukunft nicht mehr gleichviel Stipendien geben. Mit Falsch- und Desinformation hat man zwar schon einiges erreicht. Ich hoffe aber, dass man in diesem Fall nichts erreicht.

M. Kohler Raoul, rapporteur: A la deuxième phrase de sa proposition, la minorité de la commission voudrait habiliter la Confédération à verser des subsides en faveur des bourses cantonales, les taux minima étant fixés par le législateur.

Pourquoi parle-t-elle de taux minima et non pas de montants minima? Je l'ignore. Quoi qu'il en soit, si l'on parle de taux plutôt que de montants, il sera difficile de parvenir à une harmonisation sans l'intervention de la Confédération dans les affaires intérieures des cantons. Si on parle de montants, la question étant vue sous l'angle de la répartition des tâches, on se prononce en faveur du *statu quo*. On renonce à répartir clairement les attributions de la Confédération et des cantons ainsi que vous avez décidé de le faire en entrant en matière.

La solution préconisée par la minorité de la commission à la première phrase, où elle propose de dire que la Confédération doit encourager et coordonner les efforts visant à harmoniser les taux des prestations, est excessive car elle attribue à la Confédération des compétences supplémentaires et lui confie le mandat de s'engager davantage encore dans le domaine des bourses d'étude, domaine qui, avec l'éducation, est de la compétence des cantons.

Si vous vous prononcez en faveur de la proposition de la minorité, la Confédération continuera probablement de subventionner les bourses octroyées par les cantons mais elle devra, en supplément, coordonner les efforts visant à l'harmonisation des taux de subvention appliqués par les cantons. Elle aura même la compétence de réduire ces subventions aux bourses accordées par un canton si celui-ci ne fait pas un effort suffisant à son gré pour harmoniser les taux de ses subsides. Je vous renvoie à ce sujet aux propositions de la minorité figurant au chapitre III^{bis} de la loi sur les subsides de formation.

Notre commission a rejeté ces propositions par 15 voix contre 10, considérant, comme le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, que l'octroi de subsides de formation relève de la compétence des cantons, qui doivent être libres de déterminer les taux des prestations et les conditions dans lesquelles des bourses peuvent être octroyées. La proposition de la minorité ne permet pas de redistribuer les tâches entre la Confédération et les cantons et, pour cette raison, nous vous prions de bien vouloir la rejeter.

Nebiker, Berichterstatter: Die Kommissionsminderheit will mit ihrem Antrag zwei Dinge erreichen: erstens die Förderung und Koordination der Bestrebungen der Kantone auf Harmonisierung der Beitragsansätze und zweitens Beiträge des Bundes, allerdings in der Kann-Formel, im Rahmen von Mindestansätzen an die Aufwendungen der Kantone. Das ist mehr, als wir eigentlich bisher hatten. Bisher hatten wir lediglich, auch in Kann-Formel, die Beiträge des Bundes an die Aufwendungen der Kantone. Neu kommen jetzt die Massnahmen des Bundes im Rahmen der Koordination und Harmonisierung der Stipendien hinzu. Das ist also genau das Gegenteil von dem, was wir eigentlich beabsichtigen, das Gegenteil von Aufgabenentflechtung. Man überträgt dem Bund in einem Bereich, in dem er bisher nicht tätig war, eine zusätzliche Aufgabe.

Ich habe schon vorher, beim Antrag von Herrn Müller, auf dieses Problem hingewiesen, und ich möchte Sie an Ihren eigenen Entscheid erinnern. Sie haben sich mit dem Entscheid auf Eintreten auf die Gesamtvorlage Aufgabenteilung Bund/Kantone und auch mit Ihrem Entscheid auf Eintreten auf diese besondere Vorlage zum Grundsatz bekannt, dass man die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen nach Sachbereichen aufteilen sollte. Es geht nicht um einen Abbau von Leistungen, sondern um eine sachliche Aufteilung von Aufgaben, damit jedes Glied des Bundesstaates

seine Aufgaben besser erfüllen kann und sich die verschiedenen Glieder nicht unnötig in die Quere kommen.

Die Kommission hat den Antrag der Kommissionsminderheit mit 15 zu 10 Stimmen abgelehnt. Sie ist mit dem Bundesrat und dem Ständerat der Auffassung, dass die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen eine Aufgabe der Kantone sei und dass den Kantonen auch die Regelung der Beitragsvoraussetzungen und Beitragsansätze überlassen werden solle. Den Kantonen sollen nur minimale Vorschriften gemacht werden. Wir werden darüber anschliessend bei der Behandlung des entsprechenden Rahmengesetzes diskutieren.

Der Minderheitsantrag bringt keine Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Kantonen, er bringt keine Entlastung des Bundes. Der Bund würde einen zusätzlichen Auftrag erhalten, den er bis jetzt nicht hatte.

Ich bitte Sie, im Interesse der Gesamtschau und des gesamten Paketes Aufgabenteilung Bund und Kantone, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Bundesrat Friedrich: Der zusätzliche Absatz 2bis zielt auf eine obligatorische materielle Harmonisierung mit fakultativen Bundesbeiträgen ab. Das ist meiner Auffassung nach ein Widerspruch zum Grundsatz, um den es geht. Zunächst ist es ein übermässiger Eingriff in die kantonale Zuständigkeit, die wir mit unserem Eintretensentscheid gestärkt haben. Sodann entsteht eine unklare Aufgabenteilung. Es gibt wieder eine Verflechtung statt einer Entflechtung. Ferner ist das Verhältnis dieses Minderheitsantrages zur Übergangsbestimmung in Artikel 16 höchst unklar. Hier wird eine Kompetenz begründet, dass der Bund Beiträge zahlen kann. In der Übergangsbestimmung Artikel 16 heisst es, dass er längstens bis zum 31. September 1988 Beiträge ausrichten kann. Was dann letzten Endes gilt, weiss ich nicht. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	68 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Le président: Je donne la parole à M. Ruf, qui développera en même temps sa proposition relative à l'article 16.

Ruf-Bern: Die Fassung der Kommissionsmehrheit von Artikel 27quater Absatz 3 sieht vor, dass der Bund weiterhin eigene Ausbildungsbeiträge entrichten kann. Genau hier liegt nun ein Prüfstein dafür, wie ernst wir es mit unserer grundsätzlichen, mehrfach beteuerten Absicht meinen, die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen klar abzugrenzen. Sie haben mit Ihrem Entscheid zur Eintretensfrage ja gesagt zum Grundsatz, das Stipendienwesen den Kantonen zu übertragen. Dazu steht der vorgeschlagene Absatz 3 in direktem Widerspruch, auch wenn er keine zwingende Formulierung enthält.

Weshalb will der Bund auch in Zukunft die Möglichkeit haben, selbst Stipendien zu entrichten? Die Botschaft führt dazu keine Begründung an. Es wird lediglich ausgeführt: «Eine Übertragung des Vollzuges neuer Massnahmen des Bundes an die Kantone wird von Absatz 3 nicht vorgeschrieben, aber auch nicht ausgeschlossen. Diese Möglichkeit muss in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen werden.» Ganz eindeutig spielt man also mit dem Gedanken, möglicherweise später erneut Beiträge an die Kantone zu entrichten. Die Neuverteilung wird mit dem vorgesehenen Absatz 3 durchlöchert, verliert an Glaubwürdigkeit. Wenn Kommissionsmehrheit und Rat den von der Minderheit vorgeschlagenen Absatz 2bis soeben abgelehnt haben, so muss konsequenterweise hier ebenfalls nein gesagt werden. Auch Absatz 2bis wollte ja unter anderem die Möglichkeit der fakultativen Beitragsgewährung einführen.

Bekanntlich fallen die vom Nationalfonds ausgerichteten Stipendien verfassungsrechtlich unter den Forschungsartikel und stehen deshalb im vorliegenden Zusammenhang

nicht zur Diskussion. Man muss also nicht befürchten, es könnte dort noch irgendwelche Einschränkungen geben. Wir bitten Sie, konsequent zu handeln und Absatz 3 gemäss unserem Antrag zu streichen.

Nun zu Artikel 16 der Übergangsbestimmungen: Verschiedentlich ist heute darauf hingewiesen worden, zahlreiche Kantone hätten bereits Vorbereitungen für die Neuorganisation des Stipendienwesens im Hinblick auf die Aufgabenverteilung durch den Bund getroffen. Damit kommt gleichzeitig zum Ausdruck, dass sie auch in finanzpolitischer Hinsicht vorbereitet sind. Immerhin ist das gesamte Massnahmenpaket bereits seit 1981 im Detail bekannt, als es in die Vernehmlassung geschickt wurde. Die Budgetvorbereitungen für das Jahr 1987 beginnen in den Kantonen spätestens 1985, so dass Bundesbeiträge bis Ende 1986 als durchaus angemessen erscheinen. Der Bundesrat hatte 1981 eine insgesamt kürzere Übergangsfrist, nämlich bis Ende 1984, vorgesehen, wenn man der gesamten Verfahrensdauer Rechnung trägt.

Unser Vorschlag bildet einen Kompromiss zwischen dem Ständeratsbeschluss, der Ende 1985 vorsieht, und dem Antrag der Kommissionmehrheit auf Ende 1988 als letzten Zeitpunkt. Durch eine verlängerte Frist würde lediglich die Wirksamkeit der beschlossenen Massnahmen verwässert. Ich bitte Sie deshalb im Namen unserer Fraktion um Zustimmung zu diesem und zum vorhergehenden Antrag.

M. Kohler Raoul, rapporteur: En ce qui concerne la première proposition de M. Ruf-Berne qui vise l'alinéa 3 de l'article 27^{quater}, il faut simplement préciser ceci: cette possibilité qu'a la Confédération de verser des subsides de formation ne s'adresse pas aux cantons, c'est une possibilité que la Confédération doit avoir de verser elle-même des subsides, en particulier à des étudiants étrangers qui n'ont pas leur domicile légal dans un canton, ou à des artistes qui ne remplissent pas toutes les conditions relatives aux bourses. C'est une compétence qui est donnée à la Confédération et qu'elle avait déjà dans la législation actuelle.

Quant à la deuxième proposition, qui concerne le chiffre II, 16^e article, M. Ruf désire que l'on fixe la date limite à laquelle la Confédération allouera des subventions, soit à la fin de 1986. Le Conseil des Etats avait fixé ce délai à fin 1985. Votre commission a estimé que pour le passage de l'ancien droit au nouveau, il fallait prévoir une phase de transition très longue qui devrait permettre aux cantons d'adapter leur législation et de reprendre à leur compte les prestations de la Confédération. Le Conseil fédéral a pu se rallier à ce nouveau délai, mais il faut être conscient que dans ce domaine l'allègement financier de la Confédération ne sera ressenti qu'en 1990, étant donné que son dernier versement aux cantons se fera en 1989 pour les bourses accordées en 1988. Cette prolongation de délai répond aussi à la requête de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. C'est la raison pour laquelle nous vous prions de bien vouloir l'approuver et rejeter la proposition Ruf faite à l'article 16.

Nebiker, Berichterstatter: Zum ersten Antrag von Herrn Ruf: Er möchte Absatz 3 von Artikel 27quater streichen. Hier geht es nicht um Beiträge des Bundes an die Kantone, sondern hier geht es allenfalls um Stipendien, die der Bund selbst und in eigener Kompetenz ausrichtet. Diese Kompetenz hatte er bis heute schon; es geht um Beiträge an Schüler und Studenten, die man nicht einem bestimmten Kanton zuweisen kann. Das sind – und das mag Sie wahrscheinlich ein bisschen stechen – zum Beispiel ausländische Studenten und Berufsschüler, beispielsweise aus Entwicklungsländern. Es ist eine durchaus sinnvolle Entwicklungshilfe, wenn man ihnen die Berufsbildung in der Schweiz ermöglicht. Das sind Beiträge, die der Bund in dieser Form leisten kann. Es sind aber auch – und darauf möchte ich speziell hinweisen – Stipendien an Auslandschweizer, die man nicht einem Kanton zuweisen kann, sondern die, im Ausland lebend, als Schweizer in der Schweiz studieren möchten. Der Bund möchte diese Kompetenz beibehalten. Es ist durchaus nicht

zu befürchten, dass der Bund angesichts seiner finanziellen Lage unter diesem Titel überbordende Leistungen ausrichten kann.

Ich beantrage Ihnen also, den Antrag Ruf in bezug auf Artikel 27quater Absatz 3 abzulehnen.

Ebenfalls Ablehnung beantrage ich Ihnen im Namen der Kommission gegenüber seinem zweiten Antrag, dass die Frist verkürzt werden sollte. Wir haben in der Kommission eingehend über diese Fristen gesprochen. Mit der Verlängerung der Frist bis 31. Dezember 1988 kommen wir einem Wunsch der Erziehungsdirektoren entgegen, die eine längere Übergangsphase möchten, damit die Leistungen in Form von Ausbildungsbeiträgen erhalten bleiben, und damit die Kantone genügend Zeit haben, sich auf die harte, beitragslose Situation einzurichten. Das ist also durchaus ein vernünftiges Entgegenkommen. Wir haben ja immer versichert, wir wollten keine Leistungen abbauen. Damit aber die Leistungen erhalten werden können, müssen die Kantone genügend Gelegenheit, eine genügend lange Anlaufzeit haben, damit sie sich einrichten können. Sie brauchen ja auch Beschlüsse von Parlamenten und Regierungen, bis sie entsprechend in die Lücke springen können.

Ich beantrage Ihnen also, auch den zweiten Antrag von Herrn Ruf abzulehnen.

Bundesrat Friedrich: Die Kommissionssprecher haben das Notwendige gesagt. Ich bin gleicher Auffassung. Man kann als weiteres Beispiel für direkte Stipendien des Bundes auch noch die Pilotenausbildung nennen. Im übrigen beantrage auch ich Ihnen, die beiden Anträge abzulehnen.

Ruf-Bern: Ich danke den Kommissionsreferenten und Herrn Bundesrat Friedrich für ihre Ausführungen. Wir haben tatsächlich in unseren Fraktionsberatungen dem Aspekt der Auslandschweizer und den Beispielen, wie sie von Herrn Bundesrat Friedrich angeführt worden sind, zu wenig Beachtung geschenkt. Ich ziehe deshalb den ersten Antrag zurück, bitte Sie jedoch nochmals, den zweiten, der die Frist betrifft, anzunehmen.

Le président: M. Ruf retire sa première proposition concernant l'alinéa 3.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Ziff. II

Antrag der Kommission

Ingress

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 16

... zum 31. Dezember 1988 ausgerichtet werden.

Antrag Ruf-Bern

... zum 31. Dezember 1986 ausgerichtet werden.

Ch. II

Proposition de la commission

Préambule

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 16

... jusqu'au 31 décembre 1988.

Proposition Ruf-Bern

... des bourses d'études jusqu'au 31 décembre 1986.

Le président: Le conseil vote sur la proposition Ruf maintenue.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Ruf-Bern Minderheit

Ziff. III*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. III*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes

85 Stimmen

Dagegen

47 Stimmen

F**Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone
Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons***Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen**Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Hubacher, [Affolter, Akeret], Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Deneys, [Morel, Muheim], Nauer, Vannay)

Abs. 2

Es regelt die Koordination der Ausbildungsbeiträge und die Beiträge des Bundes an die kantonalen Aufwendungen.

Art. 1*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Hubacher, [Affolter, Akeret], Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Deneys, [Morel, Muheim, Nauer], Vannay)

Al. 2

Elle règle la coordination des subsides de formation et les subventions que la Confédération alloue aux cantons pour leurs dépenses.

Le président: La minorité a retiré sa proposition qui n'avait plus de base constitutionnelle.*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Bircher**Abs. 1*

Ausbildungsbeiträge werden in Form von Stipendien ausgerichtet. In Ausnahmefällen können Darlehen bewilligt werden.

Abs. 2

Die Stipendien sollen zusammen mit den Eigenleistungen und den Zuwendungen Dritter die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten decken.

Art. 3*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Bircher**Al. 1*

Les subsides de formation sont alloués sous la forme de bourses. Exceptionnellement, des prêts peuvent être accordés.

Al. 2

Les bourses couvriront la part des frais de formation et d'entretien qui ne sont pas couverts par les prestations propres et l'aide des tiers.

Bircher: Wir haben im heutigen Bundesgesetz die Regelung, dass nur die Stipendien erwähnt sind. Darlehen werden nicht subventioniert. Genau dieses Prinzip wird nun im vorliegenden Antrag zu Artikel 3 ebenfalls wieder vorgeschlagen. Die bundesrätlich vorgeschlagene Gleichstellung von Stipendien und Darlehen ist unseres Erachtens nicht zweckmässig. Ich kann hier darauf hinweisen, wie schon beim Eintreten, dass sich auch die Studentenschaft gegen diese Neuerung ausgesprochen hat. Entgegen anfänglichen Vermutungen, auch aus ausländischen Staaten, haben nämlich Berechnungen ergeben – auch Erziehungsdepartemente haben das schon bestätigt –, dass Darlehen langfristig gar keine Einsparungen bringen, dies wegen der Teuerungsverluste und wegen des relativ komplizierten und komplexen Verwaltungsaufwandes, der mit Darlehenssprechungen verbunden ist.

Auch die von Herrn Kollege Hubacher zitierte Studie der «Wirtschaftsförderung» bewertet die Darlehen als «problematisch». Für den Studenten und Schüler – immer gemäss «Wirtschaftsförderung» – erweise sich das Bewusstsein, ständig einen Schuldenberg zu äufnen, als eine Belastung. Den Absatz 1 von Artikel 3 sollten wir deshalb klar so fassen, dass Stipendien die Regel sind. Prinzipiell sprechen wir uns also für die Stipendienregelung aus. Dann folgt der Nachsatz: «Darlehen sollen die Ausnahme bleiben», zum Beispiel wenn eine Erbschaft in Aussicht steht oder andere Anwartschaften möglich sind.

Der neue Absatz 2 will dann die Leistungen umschreiben. Vom Bund wären Minimalleistungen vorzuschlagen, die Stipendien sollten gemeinsam mit der zumutbaren Beteiligung der Eltern, mit den Beiträgen von anderen privaten Seiten und mit den Eigenleistungen die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten decken.

Das sind die Änderungen, die ich Ihnen in Absprache und vor allem auch gemäss ausdrücklichem Wunsch der schweizerischen Studentenorganisationen vorschlage, und ich hoffe, wenn Sie jetzt schon dieses Rahmengesetz beraten, dass Sie darin noch die effektiv wünschbaren Verbesserungen anbringen.

Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Votre commission n'a pas pu se prononcer sur la proposition Bircher, je m'exprime donc à titre personnel.

Au 1^{er} alinéa de l'article 3 exactement M. Bircher veut apporter une nuance quant à la forme des subsides de formation. Il veut que la bourse soit la règle et le prêt l'exception. Cela reflète assez la situation qui existe dans ce domaine dans presque tous nos cantons. Néanmoins, je vous propose de rejeter sa proposition car c'est une entrave à la liberté de décision des cantons. Ceux-ci se plaignent de telles immixtions de la Confédération dans leurs affaires. Ils considèrent qu'il s'agit d'une atteinte dans leur souveraineté. Il faut que les cantons puissent décider librement. Je crois que la proposition du Conseil fédéral qui prévoit que la forme du subside de formation sera la bourse ou le prêt, leur laisse cette liberté. Le modèle de loi cantonale sur les subsides de formation élaboré par la Conférence des directeurs de l'instruction publique mentionne aussi la forme de la bourse ou du prêt. En adoptant la proposition du Conseil fédéral on ne change pas grand'chose, j'en suis persuadé, à la situation actuelle et je vous y invite.

Quant au deuxième alinéa de la proposition Bircher, on peut en dire ceci: Les critères qu'il énumère, à savoir les prestations propres, l'aide de tiers, comme aussi les frais de formation et d'entretien, jouent un rôle très important dans tous les cantons pour déterminer le montant des bourses. Mais poser la condition que le montant des bourses doit couvrir entièrement la différence entre les prestations propres augmentées de l'aide de tiers et les frais de formation augmentés des frais d'entretien me paraît aller trop loin. M. Bircher, par sa proposition, crée en quelque sorte un droit à une bourse d'un montant déterminé. Tout étudiant par exemple serait en droit d'exiger de son canton qu'il lui verse le montant qui couvrira entièrement ses frais de formation et d'entretien, déduction faite des prestations propres et de l'aide des tiers. C'est là une immixtion bien plus grande encore que la précédente dans les affaires des cantons. Il faut d'ailleurs se demander si, avec une telle solution, généralisée dans tout le pays, on peut encore dire que l'octroi de bourses est l'affaire des cantons. Je vous invite aussi à rejeter la proposition Bircher relative au 2^e alinéa de l'article 3, car elle va dans le sens opposé à la nouvelle répartition des tâches.

Nebiker, Berichterstatter: Der Antrag Bircher lag der Kommission nicht vor. Ich äussere mich deshalb in persönlichem Namen. Wir müssen uns klar sein, und das kam bei den Kommissionsberatungen zum Ausdruck: Im Rahmengesetz sollten wir möglichst grosszügig sein, also nicht zu viele Details regeln. Wenn wir schon den Kantonen die Verantwortung übergeben, sollen die Kantone auch genügend Spielraum haben. Die Kantone sind durchaus in der Lage, diesen Spielraum auszuschöpfen. Sie können auch beurteilen, ob in einem konkreten Falle besser Stipendien ausgerichtet werden oder ob Darlehen besser sind. Dazu braucht es keine Prioritätenordnung vom Bund aus, die Kantone müssen sich in diesem Bereich nicht bevormunden lassen, um es etwas krass auszudrücken.

Zum Absatz 2: An sich ist es fast eine Selbstverständlichkeit und wäre die Aufgabe von Ausbildungsbeiträgen, dass jedermann eine bestimmte Ausbildung geniessen kann. Er muss dazu allerdings auch eigene Leistungen erbringen, und zwar nicht nur in Form von eigenen Mitteln oder Mitteln Dritter, sondern auch in Form von Leistungen bei der Ausübung dieses Berufes. Man kann nicht einfach ein Recht daraus ableiten, wenn man Eigenleistung und Zuwendungen zusammenzählt und glaubt, die verbleibende Differenz müsste dann der Staat bezahlen. Das ist nicht der Sinn; das sind ja ganz unbestimmte Grössen. Im Grunde genommen braucht es eine pauschale Beurteilung, um die Berechtigung von Stipendien zu begründen; aber noch viel schwieriger ist es, diesen Stipendienbeitrag aufgrund von unbekanntenen Grössen festzulegen.

Man muss sich also klar sein: Mit diesem Antrag zu Absatz 2 wird an sich eine Selbstverständlichkeit nochmals wieder-

holt; aber auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass man daraus ein Recht auf eine bestimmte Höhe von Stipendien ableiten könnte, und das scheint mir gefährlich. Deshalb beantrage ich Ihnen, auch Absatz 2 des Antrages Bircher abzulehnen.

Bundesrat Friedrich: Absatz 1 steht wiederum im Widerspruch zu unserem Grundsatzentscheid, die Kantone zuständig zu erklären. Und Absatz 2 führt eigentlich über die Hintertreppe wieder eine Minimalbestimmung ein, die Sie vorhin abgelehnt haben. Ich bitte Sie daher meinerseits, den Antrag Bircher abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Abs. 1 – Al. 1

Für den Antrag der Kommission	85 Stimmen
Für den Antrag Bircher	46 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Für den Antrag Bircher	46 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	84 Stimmen

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

Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr

La séance est levée à 13 h 00

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	53-79
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 223

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.

81.065

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben
Confédération et cantons.
Nouvelle répartition des tâches

Siehe Seite 1256 hiervor – Voir page 1256 ci-devant

Beschlüsse des Ständerates vom 5. Oktober 1984

Décisions du Conseil des Etats du 5 octobre 1984

M. **Robbiani**: Je m'excuse d'interrompre le climat de satisfaction générale mais je n'ai jamais pris la parole lors de cette session et je profite de la «bonification du temps» pour une explication de vote sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, objet que mon groupe considère comme important et difficile à liquider simplement par le biais de la «gymnastique parlementaire».

Die sozialdemokratische Fraktion stellte sich grundsätzlich positiv zu der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Dennoch, auch für uns gibt es ein Aber. Bei aller Wünschbarkeit der entsprechenden Diskussionen muss doch auch die Frage erlaubt sein, ob man an die Kraft der Kantone, alle diese Aufgaben zu bewältigen, glauben kann. Diesbezüglich war in der Diskussion einige Skepsis spürbar geworden. Daneben gibt es Leistungen, die aufgrund ihres Zweckes und ihrer Ausgestaltung beim Bund einfach besser aufgehoben sind, zum Beispiel die Ausbildungsbeiträge. In diesem Sinne sind wir glücklich, dass die Leistungen des Bundes im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs sowie der Wohnbauförderung nicht an die Kantone delegiert worden sind. Im Gegensatz dazu bedauern wir den Rückzug des Bundes aus den Bereichen Stipendienwesen und Altersheime. Darum werden wir Sozialdemokraten diese Vorlage ablehnen. Es bleibt uns zum Schluss nur, an die Kantone zu appellieren, ihre diesbezüglich gemachten Zusagen und Versprechungen auch tatsächlich zu realisieren.

Voilà le pourquoi du vote négatif des parlementaires socialistes à l'arrêté E et aux lois F, K et L.

A

Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug

Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	177 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

B

Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung

Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	156 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

C

Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht

Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruction primaire

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	160 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

D

Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule

Loi fédérale subventionnant l'école primaire publique

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	157 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

E

Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge

Arrêté fédéral sur les subsides de formation

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	118 Stimmen
Dagegen	57 Stimmen

F

Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone

Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	117 Stimmen
Dagegen	60 Stimmen

G

Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport

Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	160 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

H

Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen

Arrêté fédéral supprimant l'obligation incombant à la Confédération d'allouer des subventions dans le domaine de la santé publique

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	139 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

I

Bundesgesetz über die Aufhebung von Bagatellsubventionen im Gesundheitswesen

Loi fédérale supprimant des subventions mineures dans le domaine de la santé publique

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	138 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

K

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	142 Stimmen
Dagegen	51 Stimmen

<p>L</p> <p>Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Gesetzentwurfes 133 Stimmen Dagegen 51 Stimmen</p>	<p>83.076</p> <p>Bundespers. Teuerungszulagen Personnel fédéral. Allocations de renchérissement</p> <p>Siehe Seite 1286 hiervor – Voir page 1286 ci-devant Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1984 Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1984</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Beschlusentwurfes 151 Stimmen Dagegen 1 Stimme</p> <p><i>An den Bundesrat – Au Conseil fédéral</i></p> <hr/>
<p>M</p> <p>Asylgesetz – Loi sur l'asile</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Gesetzentwurfes 158 Stimmen Dagegen 1 Stimme</p>	<p>81.078</p> <p>Genossenschaft für Getreide und Futtermittel. Bundesgesetz Société coopérative des céréales et matières fourragères. Loi</p> <p>Siehe Seite 1154 hiervor – Voir page 1154 ci-devant Beschluss des Ständerates vom 26. September 1984 Décision du Conseil des Etats du 26 septembre 1984</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Gesetzentwurfes 172 Stimmen (Einstimmigkeit)</p> <p><i>An den Ständerat – Au Conseil des Etats</i></p> <hr/>
<p>P</p> <p>Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen Loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Gesetzentwurfes 163 Stimmen Dagegen 1 Stimme</p>	<p>Q</p> <p>Bundesbeschluss über die Aufhebung des Kantonsanteiles am Reinertrag der Stempelabgaben Arrêté fédéral supprimant la part des cantons au produit net des droits de timbre</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Beschlusentwurfes 140 Stimmen Dagegen 22 Stimmen</p>
<p>R</p> <p>Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG) Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Gesetzentwurfes 154 Stimmen Dagegen 24 Stimmen</p>	<p>83.048</p> <p>Stärkung der Wirtschaft. Massnahmen II Renforcement de l'économie. Mesures II</p> <p>Siehe Seite 1336 hiervor – Voir page 1336 ci-devant Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1984 Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1984</p>
<p>S</p> <p>Bundesbeschluss über die Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Beschlusentwurfes 144 Stimmen Dagegen 24 Stimmen</p>	<p>A</p> <p>Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Beschlusentwurfes 175 Stimmen (Einstimmigkeit)</p>
<p>T</p> <p>Alkoholgesetz – Loi fédérale sur l'alcool</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Gesetzentwurfes 156 Stimmen Dagegen 20 Stimmen</p> <p><i>An den Bundesrat – Au Conseil fédéral</i></p>	<p>D</p> <p>Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne</p> <p><i>Schlussabstimmung – Vote final</i> Für Annahme des Gesetzentwurfes 178 Stimmen (Einstimmigkeit)</p>

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1459-1460
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 800

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.

Guntern: Ich kann Ihnen sagen, dass das der Fall ist. Die Antwort von Herrn Bundesrat Aubert ist absolut in meinem Sinne. Erlauben Sie mir noch zwei Worte: Ich glaube, es ist richtig, dass man dahin wirkt, dass diese Institution erhalten bleibt und – das habe ich ebenfalls betont – dass die vertrauensbildenden Massnahmen und die Menschenrechte weiterhin die Hauptthemen dieser Konferenz darstellen müssen.

In bezug auf die Sowjets ist darauf hinzuweisen, dass die sowjetische Politik – meiner Auffassung nach – sehr weitgehend von objektiven Elementen und weniger von subjektiven abhängt. In dieser Beziehung ist sehr wahrscheinlich doch nicht so sehr viel zu erwarten.

Schluss der Sitzung um 11.20 Uhr

La séance est levée à 11 h 20

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 1. Dezember 1982, Vormittag

Mercredi 1^{er} décembre 1982, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

81.065

Bund und Kantone.

Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons.

Nouvelle répartition des tâches

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe vom 28. September 1981 (BBI III, 737)

Message, projets de loi et d'arrêté du 28 septembre 1981 (FF III, 705)

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Donzé

Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag zur Unterbreitung einer Vorlage unter Berücksichtigung

- der Notwendigkeit einer Koordination von Aufgabenverteilung und Totalrevision der Bundesverfassung;
- der Notwendigkeit einer Koordination mit den verschiedenen Gesamtkonzeptionen, die in den letzten Jahren erarbeitet wurden;
- des Verhältnisses der vorgeschlagenen Massnahmen zu den Projekten für die Steuerharmonisierung und zum Subventionsgesetz;
- des Systems des Rahmengesetzes als Instrument für die Gewährleistung eines Mindeststandards an Leistungen auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft;
- des Zieles der Erhaltung und Verstärkung der staatlichen Leistungsfähigkeit.

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Donzé

Renvoi au Conseil fédéral avec mandat de présenter un projet tenant compte

- de la nécessité de coordonner la nouvelle répartition des tâches avec la révision totale de la Constitution fédérale;
- de la nécessité de coordonner la nouvelle répartition des tâches avec les différentes conceptions globales élaborées ces dernières années;
- des relations entre les mesures proposées et les projets d'harmonisation fiscale et de loi sur les subventions;
- du système des lois-cadre comme instrument garantissant le maintien sur tout le territoire de la Confédération de prestations minimum;
- de l'objectif du maintien et du renforcement de l'efficacité de l'Etat.

Binder, Berichterstatter: Am 24. November 1981 hat der Bundesrat seine Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen veröffentlicht. Die Priorität zur Behandlung dieses ebenso wichtigen wie ambitionierten Massnahmenpaketes zur «Neugeburt des Föderalismus» fiel unserem Rat zu. Unsere Kommission, bestehend aus 15 Mitgliedern, hat innert Jahres-

frist an insgesamt neun ganzen Sitzungstagen, was der Belastung einer vollen Session entspricht, die 19 Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, d. h. 6 Verfassungsrevisionen und 13 Gesetzesrevisionen, soweit vorbereitet, dass wir bereits heute vor den Rat treten können.

Die Zusammenarbeit in der Kommission war trotz unterschiedlicher Auffassungen gut, zielstrebig und effizient. Das Departement Furgler hat uns alle notwendigen weiteren Unterlagen rechtzeitig zur Verfügung gestellt. Vor allem möchte ich mich auch für die hohe Präsenz, die an diesen Sitzungen herrschte, bedanken.

Wir haben uns die Arbeit nicht leicht gemacht: Wir führten über das Gesamtpaket und über jede einzelne Vorlage umfassende Hearings durch. Dadurch erhielten wir eine sehr breite und tiefe Information. Wir konnten uns, was sehr wichtig ist, ein Bild darüber machen, wie die Kantone und die betroffenen Kreise auf das Vorhaben Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen reagieren. Bevor wir die einzelnen Verfassungs- und Gesetzesvorlagen behandelten, führten wir eine Art Grundsatzdebatte über das Problem Neuverteilung der Aufgaben an sich durch. Nach dieser Grundsatzdebatte stellte Herr Kollege Donzé einen Rückweisungsantrag an den Bundesrat, dies vor allem in der Meinung, der Bundesrat möge das Problem Neuverteilung der Aufgaben dem Parlament in Verbindung mit der Totalrevision der Bundesverfassung erneut unterbreiten. Wir haben, um diesen Rückweisungsantrag richtig zu behandeln, zunächst über Eintreten auf dieses Vorhaben Neuverteilung der Aufgaben überhaupt entschieden. Mit grosser Mehrheit ist auf dieses Paket eingetreten worden; der Rückweisungsantrag Donzé, der es auch dem Zweitrat verunmöglicht hätte, sich jetzt mit dem ersten Paket Neuverteilung der Aufgaben zu befassen, wurde mit 9 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Ich schlage vor, und der Herr Präsident ist damit einverstanden, dass wir auch in diesem Rat zuerst eine Grundsatzdebatte führen, wie wir dies zum Beispiel bei der Beratung des Energieartikels getan haben. Über Eintreten müssten wir an sich nicht abstimmen, wenn nicht ein Globalantrag gestellt wird, es sei jetzt auf sämtliche 19 Vorlagen nicht einzutreten. Wir müssen hingegen bei jeder einzelnen Vorlage über Eintreten oder Nichteintreten entscheiden. Nachdem nun aber Herr Donzé seinen Rückweisungsantrag wiederum gestellt hat, stellt sich die Frage, ob wir vor Behandlung des Rückweisungsantrages über Eintreten auf das Gesamtpaket abstimmen müssen. Darf ich Sie bitten, sich diese Verfahrensfrage zu überlegen.

Gesamthaft gesehen ist die Kommission auf alle Vorlagen eingetreten, die in einem direkten Zusammenhang mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen stehen, ausgenommen die beiden Vorlagen über Wohnbauförderung. Hier wurde mit meinem Stichtentscheid Nichteintreten beschlossen. Die Kommission ist in einer ersten Lesung mit 7 zu 5 Stimmen auch auf die vier letzten Vorlagen des Paketes, d. h. auf die Vorlagen betreffend Reinertrag der Stempelabgaben und Reingewinn der Kantone am Ertrag der Alkoholverwaltung, eingetreten. In der zweiten Lesung wurde dieser erste Entscheid hingegen umgestossen und mit 9 zu 6 Stimmen beschlossen, auf diese Vorlagen über die endgültige Aufhebung der Kantonsanteile nicht einzutreten. Sie können dieser Situation entnehmen, dass die vorwiegend finanzpolitisch begründete, endgültige Aufhebung der Kantonsanteile in der Kommission eine gewisse Unsicherheit auslöste.

In dieser Grundsatzdebatte befasse ich mich nicht mit den einzelnen Vorlagen. Ich konzentriere mich auf folgende drei Fragen:

1. Ist der Föderalismus in unserem Land notleidend geworden?
2. Welches sind die Hauptziele der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen?
3. Ist man bei der Reform mit den ersten Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben auf dem richtigen Weg?

1. Ist der Föderalismus notleidend geworden? Meine

Damen und Herren, Sie wissen, dass wir Schweizer in einem Staatswesen ganz besonderer Art leben. Unser Land hat eine jahrhundertelange Entwicklung hinter sich. Zuerst war das Haus und die Sippe. Die Gemeinschaftsaufgaben wurden hier gelöst. Dann kam die Genossenschaft. Das heute noch hochgehaltene genossenschaftliche Prinzip führte zur Gründung der ersten Gemeinden. Die Gemeinden schlossen sich, um grössere Aufgaben bewältigen zu können, in den alten Ständen zusammen, die die Vorgänger der heutigen Kantone sind. Und erst 1848, also relativ spät, entstand der Bundesstaat.

Die Bundesverfassung vom Jahre 1848 war ein Meisterwerk von fast einmaliger staatspolitischer Weitsicht und Klugheit. Die Schweiz blieb nicht ein lockerer Staatenbund; aber sie wurde auch nicht etwa nach französischem Vorbild zu einem zentralistischen Einheitsstaat umgestaltet. Unter Erhaltung der alten eigenständigen Strukturen der Kantone entstand 1848 ein neues Staatswesen, das vor allem auf die drei tragenden Säulen Freiheit, Solidarität und Föderalismus abgestützt wurde.

Das Prinzip des Föderalismus fand in Artikel 3 der Bundesverfassung seinen staatsrechtlichen Ausdruck. In diesem Föderalismusartikel wurde eine Generalklausel zugunsten der Kantone eingefügt. Ich zitiere: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.» Natürlich kann es sich hier, wie unser Kollege, Professor Aubert, in seinem Standardwerk über Bundesstaatsrecht richtig schreibt, nicht um eine echte Souveränität handeln. Aber die Wortwahl der Verfassungsväter von 1848 war doch sehr bedeutungsvoll. Die Eidgenossenschaft als Bundesstaat besteht neben der Eigenstaatlichkeit des Bundes aus 26 Kantonalstaaten mit 26 eigenen Verfassungen und 26 eigenen Steuersystemen. Diese Eidgenossenschaft besteht ferner aus rund 3000 Gemeinden, die über mehr oder weniger Autonomie verfügen. Das verfassungsrechtliche Prinzip des Föderalismus mit dem dreistufigen Staatsaufbau ist zu einem Lebenselement unserer staatlichen Gemeinschaft geworden. Gonzague de Reynold hat es so formuliert: «La Suisse sera fédéraliste ou elle ne sera pas.» Wir konnten in der Kommission der Formulierung von Herrn Bundesrat Furgler zustimmen, der erklärt hat: «Wir brauchen in diesem Land starke Menschen, starke Gemeinden, starke Kantone und auch einen starken Bund.»

Aber vor allem in den Nachkriegsjahren, insbesondere in den Wachstumsjahren 1950 bis 1970, mussten vom Staat grosse, neue Aufgaben übernommen werden. Die bisherigen staatlichen Infrastrukturen genügten den erhöhten Anforderungen des rasanten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums nicht mehr. Der Bund, der ursprünglich nur sehr wenig Kompetenzen, so etwa in der Aussenpolitik und in der Landesverteidigung, besass, wurde zu einem Leistungsstaat par excellence ausgebaut. Trotz starrer Verfassung – Artikel 3 BV – wurden dem Bund stets neue Kompetenzen eingeräumt, und dank seiner grosszügigen Subventionspolitik sorgte der Bund auch dafür, dass in dieser Zeit der Herausforderung die Kantone in ihrem eigenen Aufgabenbereich die Infrastrukturprobleme bewältigen konnten. Heute ist der Bund fast omnipräsent. Es gibt kaum noch ein staatliches Tätigkeitsfeld, in dem der Bund nicht direkt oder indirekt seine Finger drin hätte.

Diese Entwicklung der Schweiz in Richtung Zentralstaat wurde zu Beginn der siebziger Jahre vom Bund und den Kantonen erkannt. Man begann von einer Krise des Föderalismus zu sprechen. Die Kantone spürten, dass sie an staatsrechtlicher Substanz und Eigenständigkeit immer mehr an den Bund abgeben mussten. Der Bund wurde zu einer riesigen staatlichen Transfermaschinerie umgebaut. Der Transferföderalismus ist aber kein echter Föderalismus mehr.

1950 betrug die Transferausgaben des Bundes noch 41 Prozent seiner Gesamtausgaben; sie stiegen bis 1960 auf 44 Prozent an, betrug 1970 59 Prozent und liegen heute bei rund 63 Prozent. Innerhalb 30 Jahren haben sich also die

Transferausgaben des Bundes um rund 22 Prozent erhöht. Zwei Drittel aller Bundesausgaben sind heute Übertragungen des Bundes an die Kantone und Gemeinden, an die Bundesbetriebe (AHV/IV, Bundesbahnen usw.) und an Dritte (Landwirtschaft, Krankenkassen, Ausland usw.). Die Kantone wurden mehr und mehr zu Subventionsempfängern des Bundes degradiert. Im Jahre 1950 bezahlte der Bund noch rund 318 Millionen oder 18 Prozent seiner Gesamtausgaben an die Kantone. Gemäss Budget werden im Jahre 1983 – trotz Subventionsabbau im Verlaufe der letzten Jahre und trotz vorübergehender Aufhebung der Kantonsanteile – diese Beiträge an öffentliche Haushalte rund 4,9 Milliarden Franken oder rund 25 Prozent der Bundesausgaben betragen.

Innert 30 Jahren sind also die Subventionen an die öffentlichen Haushalte, an die Kantone und Gemeinden, um 7 Prozent gestiegen. Rechnen Sie um, dann ist dies heute – verhältnismässig – eine Mehrbelastung des Bundes – nur wegen dieses Anwachsenden der Subventionen an die Kantone – von jährlich etwa 1,5 Milliarden Franken. Ich bitte Sie, sich diese Zahlen vorzumerken. Der Bund füllt also die Kantonskassen im Durchschnitt mit 21 Prozent. So erhalten die finanzstarken Kantone rund 13 Prozent ihrer Staatsausgaben vom Bund, die mittelstarken Kantone 24 Prozent und die finanzschwachen Kantone 34 Prozent. Es gibt Kantone, die mehr als die Hälfte ihrer Staatseinnahmen vom Bund beziehen.

Dieser Ist-Zustand des Föderalismus vermag niemanden zu befriedigen, weder den Bund noch die Kantone.

Subventionen mögen wohl das «Schmieröl» des Föderalismus sein. Aber Subventionen sind immer auch mit Bedingungen und Auflagen verbunden und schränken deshalb die Souveränität und die Autonomie der Subventionsempfänger ein. Subventionen führen zu einem bürokratischen Papierkrieg. Sie verzögern, sie verteuern sehr oft wichtige Investitionsvorhaben von Kantonen und Gemeinden und übrigen Subventionsempfängern.

Es gibt heute kaum mehr eine nach sachlichen staatsrechtlichen Grundsätzen ausgerichtete Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die staatlichen Zuständigkeiten stimmen nicht mehr überein mit den finanziellen Möglichkeiten. Der Bund transferiert ohne innere Begründung Milliarden von Franken an die Kantone, und umgekehrt fliessen wiederum ohne innere Begründung Milliarden von Franken von den Kantonen an den Bund. Die Grundsätze: «Wer befiehlt, der bezahlt» oder «Wer bezahlt, der befiehlt», gelten heute nicht mehr im Bereich der staatlichen Tätigkeit. Das Subsidiaritätsprinzip ist verblasst. Die Verflechtungen, die Verfilzungen, die Subventionsströme zwischen Bund und Kantonen sind unzählige, undurchschaubar und schaffen Verwirrung und Misstrauen zwischen Bund und Kantonen. Der Föderalismus ist tatsächlich in den Nachkriegsjahren notleidend geworden.

2. Welches sind die Hauptziele der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen? Die Hauptziele der Gesamtvorlage möchte ich in fünf Stichworten zusammenfassen.

1. Bei der Neuverteilung der Aufgaben müssen wir immer wieder das staatspolitische Ziel einer Stärkung des Föderalismus ins Zentrum aller unserer Überlegungen stellen. Schon Napoleon hat gesagt: «Die Natur hat Euer Land zum Föderalismus bestimmt.» Wir müssen am Ende dieses Jahrhunderts aufpassen, dass wir das Subsidiaritätsprinzip, den Föderalismus in unserem Land nicht zerstören oder unglaubwürdig machen. Wir müssen vielmehr immer wieder fordern und daran festhalten: Was der einzelne in seiner Eigenverantwortung tun kann, das soll er tun. Was die Gemeinde im Rahmen ihrer eigenen Möglichkeiten tun kann, das soll sie tun. Was der Kanton mit seiner eigenen Kraft tun kann, das soll er tun. Und nur was der einzelne, was die Gemeinde, was der Kanton nicht zweckmässig tun können, soll der Bund in sein eigenes Pflichtenheft übernehmen. Wir müssen also die Pflichtenhefte zwischen Bund und Kantonen genau überprüfen und bereinigen. Jedes

einigermassen gut geführte Unternehmen bereinigt von Zeit zu Zeit seine Pflichtenhefte. Es ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen das Grossunternehmen Eidgenossenschaft eine solche Bereinigung der Pflichtenhefte nicht vornehmen sollte.

2. Es muss eine echte Entflechtung der Aufgaben stattfinden. Wer eine Aufgabe übernimmt, der soll auch bestimmen können, wie er diese Aufgabe löst. Und wer eine Aufgabe übernimmt, soll auch finanziell in der Lage sein, diese Aufgabe zu lösen. Nur das ist die richtige Definition des Föderalismus, und nur dieses Verhalten wertet die Kantone in ihrer staatsrechtlichen Substanz wieder auf. Nur so kann verhütet werden, dass die Kantone zu blossen Vollzugsanstalten des Bundes werden, wie es in der Botschaft heisst. Gegenüber dem blossen Subventionsabbau und gegenüber der Rahmengesetzgebung des Bundes ist also bei der Beratung der einzelnen Vorlagen etwas Zurückhaltung notwendig.

3. Ein Leistungsabbau des Staates ist weder geplant noch vorgesehen. Hingegen wird nicht jeder Kanton die gleiche Aufgabe ganz gleich lösen wie der andere Kanton. Bei der Vielgestaltigkeit unseres Landes ist das auch nicht notwendig. Preis und Chance des Föderalismus bestehen gerade darin, dass die Kantone und die Gemeinden gleiche Aufgaben verschiedenartig und unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen und kantonalen Verhältnisse lösen können. Der Föderalismus setzt Vertrauen in den Leistungswillen und die Leistungskraft der Kantone und Gemeinden voraus. Wer dieses Vertrauen nicht besitzt, wer alles Glück und alles Heil im Zentralstaat sieht, wird dieser Neuverteilung der Aufgaben kaum zustimmen können. Gerade die letzten 20 bis 30 Jahre haben jedoch bewiesen, dass man dem Zentralstaat, dem Bundesstaat, d. h. dem Bund, zuviel aufgeladen hat und dass andererseits die Kantone und die Gemeinde viel selbstbewusster und auch viel leistungsfähiger sind, als man dies immer wieder behauptet hat. Die Kantone und die Gemeinden stehen heute denn auch finanziell besser und stärker da als der Bund.

4. Durch die Neuverteilung der Aufgaben soll der heute verfilzte Staat übersichtlicher, durchsichtiger, verständlicher, sparsamer, demokratischer werden und näher an den Bürger heranrücken. Man spricht heute so viel von der Staatsferne des Bürgers und von seiner beängstigenden Teilnahmslosigkeit allen politischen Dingen gegenüber. Die Gründe dafür, dass der Bürger nicht mehr wie zu Gottfried Kellers Zeiten mutig selber vor die Haustüre tritt und im Staat dafür sorgt, dass alles richtig läuft, mögen sehr mannigfaltig sein. Ein wichtiger Grund liegt aber sicher darin, dass der Bürger diese kompliziert gewordene Staatsmaschinerie mit seiner aufgeblähten und bürgerfremden Bürokratie nicht mehr versteht. Und ein weiterer Grund für diese Apathie dem Staat gegenüber mag auch darin liegen, dass der Bürger fürchtet, hier werde unrationell, langsam und ohne jegliche Rücksicht auf die sogenannte Kosten/Nutzen-Analyse gearbeitet. Die Neuverteilung der Aufgaben darf nicht einfach nur zu einem Defizittransfer zwischen Bund und Kantonen werden. Der Bürger soll wieder genau sehen, mit wem er es eigentlich zu tun hat, wenn er mit dem Staat in Berührung tritt. Administrativer und bürokratischer Ballast soll abgeworfen werden. Dadurch wird auch ein eigentlicher Spareffekt ausgelöst, denn mit dem gleichen Problem müssen sich nicht mehr die Gemeinde, der Kanton und der Bund befassen. In einer Zeit des Nullwachstums muss auch der Staat sparen. Dies sieht jeder Bürger ein, wo immer er im politischen Spektrum auch stehen mag. Wenn die unteren Ebenen des Staates, die Gemeinden oder die Kantone, eine Aufgabe autonom lösen können, dann weiss der Bürger auch, worum es geht, und dann kann er seine demokratischen Mitwirkungsrechte direkt einsetzen.

5. Damit diese staatspolitisch wichtige Zielsetzung einer Stärkung des Föderalismus überhaupt gelingen kann, muss der Finanzausgleich grosszügig ausgebaut werden. Und hier ist fast ein kleines helvetisches Wunder geschehen. Schauen Sie sich bitte die Tafel auf Seite 98 der Botschaft

über die finanziellen Auswirkungen der Neuverteilung der Aufgaben ganz genau, ruhig und gründlich an. Dann sehen Sie zum Beispiel, dass der grosse Kanton Zürich für die Jahre 1986/87 ohne zusätzlichen Finanz- und Härteausgleich mit rund 54 Millionen Franken entlastet würde, während er mit dem vorgesehenen zusätzlichen Finanz- und Härteausgleich mit jährlich rund 22,5 Millionen Franken mehr belastet wird. Andererseits würde der andere grosse Kanton, nämlich der Kanton Bern, ohne diesen zusätzlichen Finanz- und Härteausgleich mit jährlich 42,5 Millionen Franken belastet, mit dem zusätzlichen Finanz- und Härteausgleich jedoch nur mit jährlich 13 Millionen Franken.

Ich möchte an dieser Stelle vor allem den Finanzdirektoren der finanzstarken aber auch der mittelstarken Kantone danken, dass sie dem neuen Finanz- und Härteausgleich zugestimmt haben. Diesen Dank verdienen insbesondere die Finanzdirektoren des hohen Standes Zürich (also unser Kollege Herr Stucki) sowie der Stände Basel-Stadt und Basel-Land. Aber diesen Dank verdient auch mein Heimatkanton Aargau, der hier Wesentliches leistet.

Die für den Finanz- und Härteausgleich bestimmte Quote an der Wehrsteuer soll von bisher 7,5 auf 13 Prozent erhöht werden. Ohne Vorgabe der 70 Millionen Franken für das zweite Paket der Neuverteilung der Aufgaben beträgt die Mehrbelastung der Kantone im ersten Paket insgesamt rund 100 Millionen Franken. Konkret ausgerechnet beträgt die Mehrbelastung durch dieses erste Paket pro Kanton rund 0,5 Prozent seiner Steuerkraft. Auf rund 100 Steuerfranken tritt also eine Erhöhung von 50 Rappen ein. Die Kantone Appenzell-Ausserrhodod, Obwalden und vor allem Appenzell-Innerrhodod werden sogar um 0,32 bzw. 0,5 oder sogar 2,43 Prozent der Steuerkraft entlastet. Ich mag dies meinen Kollegen aus diesen finanzschwachen Kantonen herzlich gönnen. Die Vertreter dieser Kantone können an diesem Wochenende wirklich mit geschwellter Brust nach Hause fahren, wenn der Ständerat diesem ganzen ersten Massnahmenpaket Neuverteilung der Aufgaben zugestimmt hat.

Jedenfalls ist die immer wieder aufgestellte Behauptung geradezu lächerlich, der Bundesrat habe aus dem staatspolitischen Anliegen, das bei der Neuverteilung der Aufgaben im Zentrum aller Überlegungen stehen muss, einen finanzpolitischen Raubzug auf die Kantonsfinanzen eingeleitet. Bei dieser Betrachtungsweise habe ich allerdings die Frage der endgültigen Aufhebung der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung und am Reinertrag der Stempelsteuer bewusst nicht berücksichtigt. Es war unser Parlament, das bei der Beratung der Sparpakete 1980 eine Verknüpfung dieser rein finanzpolitischen Massnahmen mit der ersten Stufe der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen beschlossen hat. Es wird nun wieder Sache dieses Parlamentes sein, ob es glaubwürdig bleiben will. Dieses Parlament wird auch jetzt erneut darüber entscheiden müssen, ob die damals beschlossene Verknüpfung richtig und sinnvoll war. Wir haben hier in der Kommission einen Mehrheits- und einen Minderheitsantrag, und wir werden ganz sicher über diese beiden Anträge in der Detailberatung einlässlich diskutieren.

3. Ist man bei der Reform mit den ersten Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben auf dem richtigen Weg? Als ich im Jahre 1971 die Motion über die Neuverteilung der Aufgaben einreichte, stand ganz eindeutig das staatspolitische Ziel, den Föderalismus als Grundpfeiler unserer Eidgenossenschaft wieder zu stärken, im Vordergrund aller Motive. Dabei wusste ich bereits, dass die Strukturen, wie sie während 130 Jahren gewachsen sind, nicht innert weniger Jahre vollständig verändert und neu gestaltet werden können. Im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen besteht kein Altruismus. Niemand schenkt hier etwas. Die im Verlaufe der letzten Jahrzehnte immer reichlicher fliessenden Subventionsströme des Bundes sind für die Kantone und für die übrigen Nutzniesser so etwas wie eine Droge geworden. Die Entziehungskur braucht Geduld, braucht Zeit, Überredungskunst und politische Gestaltungskraft. Gerade weil die Aufgabenteilung an Bund, Kantone und Gemeinden

ein so schwierig zu lösendes Problem ist, will der Bundesrat etappenweise vorgehen. Obschon der jetzige Ablauf der Staatstätigkeit unübersichtlich, unwirtschaftlich und unüberschaubar ist, halten zunächst die Gemeinden, die Kantone und auch der Bund am heutigen Besitzstand fest. Schon im Jahre 1967 veröffentlichte der Bundesrat eine Botschaft über Einsparungen in den Bundesbeiträgen. Diese Botschaft beruhte auf den Erkenntnissen aus dem Expertenbericht der sogenannten Kommission Stocker. Dieser Bericht Stocker ist heute noch aktuell und lesenswert. Es heisst dort unter anderem: «Es ist einfacher und leichter, den Sparbedürfnissen schon bei der Einführung von neuen Subventionen anstatt erst im Zuge nachträglicher Überprüfung Rechnung zu tragen.»

Die gestützt auf den Bericht Stocker am 17. Januar 1967 eingeleitete Überprüfung der Bundessubventionen endete denn auch – wie einige Kollegen in diesem Rat noch aus eigener Erfahrung wissen – in einem vollständigen Fiasko. Im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und im Verhältnis zwischen dem Bund und den Subventionsempfängern überhaupt gilt die Feststellung von Conrad Ferdinand Meyer: «Und werden sie an den Moneten gekürzt, kommen sie wie brüllende Löwen gestürzt.»

In den durchgeführten Hearings wurde denn auch immer wieder grosse Klage darüber geführt, dass nun gewisse Aufgaben nach unten delegiert werden sollen. Das Zutrauen in die Leistungskraft und den Leistungswillen der Kantone und der Gemeinden war leider relativ gering. Eine weitere Schwierigkeit für die Neuverteilung der Aufgaben besteht darin, dass dieses Problem bis heute vorwiegend in wissenschaftlich-politischen Zirkeln behandelt wurde. Das Stichwort «Aufgabenteilung» sagt dem Bürger zunächst nichts. Das ist eine zu abstrakte Formulierung. Der Bürger interessiert sich für konkrete und hautnahe Fragen wie Hypothekenzins, Mietzins, Milchpreis, Steuern, Teuerungszulagen, Arbeitszeitverkürzung usw. Die Föderalismusdiskussion muss deshalb weniger akademisch geführt werden. Es muss uns im Rahmen unserer weiterer Diskussionen gelingen, dem Bürger verständlich und plausibel zu machen, dass es bei dieser Neuverteilung der Aufgaben schlussendlich um seine eigene Gemeinde, um seinen eigenen Kanton geht, wo er politisch die Übersicht hat und wo sein demokratisches Mitspracherecht ausgeprägter verankert ist als beim Bund.

Wenn man diese Ausgangssituation betrachtet, hat der Bundesrat das Problem richtigerweise sehr sorgfältig an die Hand genommen und mit der notwendigen Vorsicht vorangetrieben. Nach den umfassenden Vorarbeiten durch eine Arbeitsgruppe und durch die Studien der Kommission Voyame setzte Bundesrat Kurt Furgler im Juni 1978 das sogenannte «Kontaktgremium» ein. In diesem «Kontaktgremium» waren sämtliche Regierungen vertreten. Herr Bundesrat Furgler übernahm persönlich den Vorsitz. In 12, 13 oder 14 Sitzungen wurde dieses erste Massnahmenpaket für die Neuverteilung der Aufgaben durchberaten und von allen Kantonen angenommen. Die Einsetzung dieses «Kontaktgremiums» war meines Erachtens eine glanzvolle Idee des Bundesrates; sie ist Ausdruck der staatspolitisch richtigen Lagebeurteilung, dass die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ohne die aktive Mitwirkung und Zustimmung der Kantone ein Glasperlenspiel im Sinne des gleichnamigen utopischen Romans von Hermann Hesse geblieben wäre.

Unsere Hearings mit den Vertretern der Regierungen haben auch ergeben, dass die Regierungen hinter dieser Gesamtvorlage stehen. Das erste Massnahmenpaket ist auf Seite 82 der Botschaft übersichtlich und klar dargestellt. Ausgangs- und Angelpunkt des ganzen Pakets ist die vollständige Übernahme der Kantonsbeiträge an die AHV durch den Bund. Diese Übernahme bringt dem Bund eine jährliche Mehrbelastung von rund 790 Millionen Franken. Diese Übernahme der Kantonsbeiträge an die AHV durch den Bund entspricht jedoch klassisch der Entflechtungsidee und dem Grundsatz «Wer befiehlt, soll auch bezahlen». In der gesetzgeberischen Ausgestaltung der AHV besitzen die

Kantone keine direkte Mitwirkungsmöglichkeit. Es ist deshalb nicht einzusehen, aus welcher inneren Begründung heraus die Kantone jährlich 790 Millionen Franken nach Bern transferieren müssen. Andererseits überträgt der Bund Kompetenzen und Aufgaben an die Kantone, und zwar in jenen Sachgebieten, die schon heute vor allem in die kantonale Hoheit gehören, also beim Strafvollzug, beim Zivilschutz, im Primarschulwesen, beim Hauswirtschaftsunterricht, bei den Stipendien, bei Turnen und Sport, im Gesundheitswesen, bei den Ergänzungsleistungen zur AHV, bei der Krankenversicherung, bei den Altersheimen, im Flüchtlingswesen und beim Wohnbau.

Gesamthaft gesehen werden finanzielle Beziehungen zwischen Bund und Kantonen in der Grössenordnung von 900 Millionen Franken entflochten. Oft wird eingewendet, diese erste Stufe der Neuverteilung der Aufgaben sei nur ein kleiner Schritt. Ich bin nicht ganz dieser Meinung. Immerhin müssen wir bereits bei dieser ersten Stufe der Aufgabenteilung insgesamt 19 Verfassungs- und Gesetzesänderungen durchziehen. Das ist für ein ohnehin überlastetes Milizparlament eine sehr aufwendige Sache. Übrigens, auch eine grosse Reise beginnt immer mit einem ersten Schritt, vielleicht auch nur mit einem kleinen ersten Schritt. Sicher aber ist, dass dieser erste Schritt, der mit dieser Gesamtvorlage getan wird, in die richtige Richtung geht. Gesamthaft gesehen möchte ich sagen: alles in allem kann dieses erste Paket der Neuverteilung der Aufgaben gefallen.

Deshalb empfehle ich Ihnen namens der Kommissionmehrheit bei der Beratung der meisten Vorlagen Eintreten auf diese Vorlagen.

Präsident: Ich erteile nun das Wort Herrn Donzé, damit er seinen Antrag begründen kann.

M. Donzé: L'essentiel des considérations que je vais faire, le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse les exprimaient déjà lors de la procédure de consultation. A la lumière de ce qu'ils disaient, on perçoit qu'il s'agit bien, comme le souligne le rapporteur M. Binder, d'un débat de principe sur le sens du fédéralisme.

Il est vrai qu'en lisant le message on peut même être tenté de trouver politiquement valables les arguments qui y sont exposés. Les propositions entendent mettre fin à une imbrication, quelque peu compliquée, des tâches et des responsabilités dans les relations plus spécialement financières entre les collectivités publiques, en l'occurrence essentiellement entre la Confédération et les cantons, en essayant de définir plus clairement les responsabilités de chacun. Mais si l'on analyse ce message plus en détail, on voit que les incidences des mesures projetées sur les plans social, économique et financier, conduisent à une conception de l'Etat – l'autonomie des cantons en constitue la base – qui pourrait marquer un retour à l'ancienne Confédération d'Etats. De l'avis du Parti socialiste et de l'Union syndicale suisse, ainsi que pour de nombreux citoyens, une telle conception pourrait conduire aussi à la négation d'un siècle de solidarité sociale.

Si nous voulons une réelle sécurité sociale, en même temps qu'une solidarité régionale, la responsabilité fondamentale – la constitution énonce aujourd'hui ce principe – doit être celle de l'Etat fédéral. Attribuer, dans les domaines cités, l'autorité autonome et exclusive aux cantons est, à mon avis, contraire au véritable fédéralisme, lequel consiste plutôt en une solidarité mutuelle pour la solution des grandes tâches sociales.

Il est vrai qu'aujourd'hui, étant donné l'interdépendance entre les compétences centrales d'orientation et la fédéralisation de l'exécution, il n'est plus guère possible de dissocier clairement les tâches de la Confédération et celles des cantons pour beaucoup de fonctions. L'Etat social moderne est chargé aujourd'hui de tâches de coordination. Ce système, il faut le répéter, a permis de freiner les effets d'un libéralisme excessif, en corrigeant ainsi les inégalités économiques et sociales non seulement entre les individus mais aussi entre les régions de ce pays. A revenir en

arrière, on viderait le fédéralisme de son sens réel en mettant en cause l'efficacité de l'Etat.

Essayons de définir celle-ci. A notre avis, elle se mesure à sa capacité de résoudre, dans un délai raisonnable et de manière concrète, les problèmes qui se posent à la collectivité.

Certes, le Conseil fédéral part de l'idée que le citoyen, par le biais de l'application de ces mesures, ne doit subir aucune réduction des prestations, et que les collectivités inférieures – cantons ou communes – doivent assumer entièrement les tâches qui leur sont confiées. C'est là le premier grand point sur lequel nous ne sommes pas du tout d'accord. Cette garantie que les cantons et les communes reprendront ces tâches n'est nullement fixée dans les lois relatives à cette nouvelle répartition. Ce ne pourrait être, dans certains cas, que des vœux pieux. Nous sommes certains que de nombreux cantons ne sont pas en mesure, ni politiquement ni financièrement, de remplir seuls les tâches qu'ils assument actuellement avec l'aide de la Confédération. Très souvent les tâches remplies par les cantons ne peuvent l'être aujourd'hui que grâce au stimulant, il faut le dire, que représentent les subventions fédérales. C'est pourquoi il aurait fallu, pour le moins, que la Confédération conserve la compétence de fixer, par des lois-cadre, les prestations sociales minimales des cantons, étant d'ailleurs entendu que ceux-ci pourraient aller au-delà de ces limites. En outre, toute la notion d'efficacité de l'Etat disparaît. A aucun moment, le message ne s'en inquiète; pour nous, c'est extrêmement grave.

Le message parle aussi de subventions mineures; j'ai en tout cas entendu cela souvent en commission. Or, même s'il s'agit de lois peu importantes, ce sont très souvent des mesures fondamentales pour le citoyen. Finalement, c'est de lui qu'il s'agit.

Après ce préambule, je voudrais passer en revue les principales lois qui nous sont présentées.

En ce qui concerne les bourses d'étude, la Confédération se retirerait en gardant la compétence pour les seules bourses accordées aux étudiants venant de l'étranger, cela progressivement d'ici 1985. A ce sujet, même si cela n'est pas encore clairement défini, je voudrais rappeler qu'en ce qui concerne les apprentis la loi sur la formation professionnelle est en vigueur depuis moins de trois ans. Arriverons-nous aussi à mettre en cause ces progrès précisément au moment où les jeunes passent très souvent d'un canton à l'autre pour y trouver du travail? Il me semble en tout cas que le moment est mal choisi. L'Association des étudiants suisses s'est déjà élevée avec force contre cette loi qui lui paraît, tout comme à nous, marquer un recul social considérable.

En ce qui concerne maintenant les maisons d'exécution des peines, que constate-t-on? La suppression des subventions fédérales pour leur exploitation menace en tout cas l'existence des institutions de droit privé, qui sont les plus nombreuses, 111 sur 170 je crois. Elles offrent les deux tiers des places disponibles. D'après leur association, vingt-neuf institutions prévoient leur fermeture si les subventions fédérales sont supprimées, car un canton à lui seul n'est pas en mesure d'entretenir et d'exploiter lui-même de telles institutions.

Le concordat en voie d'élaboration, dont on nous a beaucoup parlé, ne donne pas la garantie que ce ne seraient pas les mineurs abandonnés ou perturbés qui feraient les frais de la suppression des subventions fédérales. C'est un problème très important, aujourd'hui, que celui de l'encadrement des mineurs délinquants. Je pense vraiment que le moment est très mal choisi.

A propos de l'arrêté concernant le subventionnement des écoles d'étude sociale – il y va de sommes importantes, ces établissements étant considérés comme des institutions d'études supérieures – on peut même se demander si cette suppression n'est pas contraire aux principes ancrés dans la constitution fédérale. Dans ce domaine aussi, de nombreuses institutions crient déjà au secours: Pro infirmis, l'Association en faveur des jeunes inadaptés. Je ne sais pas

si l'exercice juridique vaut la peine de mettre en cause les progrès sociaux de cette nature.

En allant un peu plus loin, on voit que la suppression de subventions mineures en matière de santé peut évidemment être envisagée, il s'agit là de quelque chose d'assez simple. J'aurai pourtant de la peine à voter cette loi parce que la Confédération n'aura plus de réelle politique de la santé, c'est cela qui apparaît finalement. Tout le problème, important qui surgit aujourd'hui est celui de la prévention. Faut-il vraiment charger les cantons des problèmes de la prévention alors que ceux-ci sont actuellement traités sur le plan européen et même international?

Il en est de même en ce qui concerne le droit d'asile. Que se passe-t-il aujourd'hui? De plus en plus nombreux sont les réfugiés politiques qui cherchent à se fixer dans les pays démocratiques occidentaux. Beaucoup, ces temps-ci, viennent de Turquie, mais il en vient aussi des pays de l'Est, du Moyen-Orient, de l'Afrique noire, de l'Amérique latine. Ce problème, qui occupe d'ailleurs le Conseil de l'Europe, ne devrait pas être ramené à un problème cantonal. Sa portée est beaucoup plus vaste; il est dur et il sera encore plus dur à l'avenir pour les cantons d'être contraints de prendre en charge entièrement les réfugiés au bout de cinq ans. On nous dit qu'ils seront à ce moment-là incorporés à la vie économique mais, encore une fois, étant donné la situation actuelle, et tous les rapports internationaux l'indiquent, plusieurs cantons seront très durement frappés et je prétends, sans vouloir m'ériger en prophète de malheur, que la solidarité confédérale telle que nous la connaissons depuis dix ans dans ce domaine aurait dû être maintenue.

Cependant, c'est essentiellement dans le domaine du logement et de la sécurité sociale que la modification de la politique actuelle marquera la fin de la solidarité confédérale. La pénurie de logements reste forte, même très forte, dans certaines régions du pays et il est apparu à la majorité de la commission que la suppression des subventions fédérales signifierait un arrêt presque total de l'aide au logement en Suisse, les cantons n'étant pas en mesure de prendre la relève. En disant cela, je me place sur un plan très général et ne parle pas de mon canton, qui a légiféré en matière d'aide au logement et qui n'a eu que très rarement recours à l'aide de la Confédération. Celle-ci doit conserver son rôle de moteur et de guide, qui me semble fondamental. Même si l'aide fédérale, comme l'a dit M. Honegger, président de la Confédération, ne coûte pas très cher à la Confédération, elle reste un élément moteur important. C'est pourquoi la commission vous demande de ne pas entrer en matière sur cette modification de la loi.

Pour ce qui est des lois sociales, si le report de certaines charges sur les cantons, qui sera très lourd à supporter, permettra à la Confédération, une fois fait le calcul des «plus» et des «moins», de réaliser une économie de quelque 200 millions, il peut à mon avis aboutir à un démantèlement de notre Etat social moderne.

Certes, le message du Conseil fédéral ne fait pas état de la loi sur l'assurance-maladie mais, dans le calcul financier, la réduction des subventions dans ce domaine est chiffrée à 490 millions de francs, alors que les cotisations des assurés ne cessent d'augmenter. Celles-ci varient considérablement d'un canton à l'autre et les subventions fédérales versées jusqu'ici au titre de l'assurance-maladie ont permis dans une large mesure d'abaisser le montant des cotisations. Demander aux Chambres d'approuver une telle modification sans en fixer clairement le cadre légal et constitutionnel me paraît vraiment être une erreur.

Je rappelle qu'en vertu des dispositions transitoires de la constitution les prestations complémentaires à l'AVS constituent une tâche de la Confédération en attendant que l'AVS ou l'AI couvrent le minimum vital. Tout le monde sait que cet objectif est loin d'être atteint et pourtant, le Conseil fédéral nous propose de diminuer de moitié la participation fédérale. Il n'ose pas, bien sûr, s'attaquer à la disposition constitutionnelle elle-même sur l'AVS et l'AI. Néanmoins, il laisse entendre la suppression de celle-ci.

Que feront les cantons dans ce domaine? Continueront-ils

à s'en tenir, comme ils l'ont fait jusqu'à présent, s'agissant des prestations, aux montants maxima prévus? Je n'en suis pas du tout certain et je crois que nous devons avoir quelque crainte pour les personnes âgées de cette génération, que ces dispositions constitutionnelles visaient précisément à protéger.

Mais en même temps, alors que partout, l'application des dispositions de l'article 155 de la loi sur l'AVS commençait vraiment à porter ses fruits, alors que s'érigeaient et se modernisaient des établissements corrects – je dis bien corrects parce que, il n'y a pas très longtemps, les établissements corrects d'accueil pour personnes âgées n'étaient pas très nombreux – on veut supprimer les subventions fédérales. A ce sujet, je dois dire que j'ai assez longtemps participé, comme conseiller d'Etat, à l'application de cette loi pour savoir que, comme dans le domaine du logement, la Confédération a, jusqu'ici, joué essentiellement un rôle de moteur et de guide très important et, très souvent, les offices spécialisés nous ont donné d'excellents conseils, ainsi qu'à tous les cantons. Or, cela ne sera plus possible si les subventions ne sont pas maintenues. Il faut aussi souligner qu'il y aura de plus en plus de personnes âgées grâce à la situation sanitaire de la population et je crois qu'on a tort de dire, comme l'a fait le représentant du Conseil fédéral en commission, que nous n'aurons plus beaucoup besoin de ces maisons et que les cantons peuvent donc prendre la relève pour l'essentiel, c'est-à-dire pour leur modernisation. Personnellement, je ne le crois pas – je peux me tromper – car l'évolution de la pyramide des âges montre que l'augmentation du nombre des personnes âgées va plutôt se poursuivre et ce problème, comme celui que pose l'arrivée dans l'AVS de la deuxième génération, est fondamental et concerne donc l'Etat central.

Il ne s'agit pas d'énoncer des théories sur le fédéralisme. Je crois que ces théories, qui sont très souvent passésistes et assorties de citations d'auteurs du XIX^e siècle, comme celles que nous a faites notre cher rapporteur, montrent bien que ce n'est plus de cela qu'il s'agit aujourd'hui. Il s'agit bien plutôt de défendre un Etat central moderne.

Excusez-moi de mettre un peu de passion dans mes propos, mais cela tient au fait que j'ai vraiment beaucoup œuvré dans ce domaine de l'aide à la vieillesse.

On nous dit que c'est en supprimant la participation des cantons au financement de l'AVS qu'une compensation partielle des charges sociales des cantons devrait être réalisée. En l'état, je considère cette opération comme un exercice de balançoire et, en même temps, comme une sorte d'attrape-nigaud, même si la Confédération doit, selon la constitution, veiller à la sécurité sociale collective alors que l'aide et l'assistance individuelles sont du ressort des cantons. Bien sûr, c'est ce que disent les textes. Mais comment, encore une fois, faire une distinction exacte? Sans la participation fédérale, personne ne peut garantir que les prestations sociales seront maintenues à leur niveau actuel. Pourquoi alors s'attacher, comme on le fait avec imprudence à mon avis, à des règles strictes quand on sait que les effets de leur application ne sont pas clairement présumables?

Cet ensemble de mesures, cet exercice de style essentiellement juridique devraient être cimentés par un certain nombre de dispositions financières. Certes, si toutes ces lois étaient votées, il faudra une compensation financière, et je crois que les dispositions sur la péréquation financière sont justes dans leur principe mais nous ne pouvons pas la voter non plus; refusant les principes, nous ne pouvons pas souscrire à ces dispositions financières. A ce propos, je pense que le Parti socialiste a toujours demandé une réelle harmonisation fiscale qui n'est pas réalisée. Il y a beaucoup de choses encore qui indiquent que l'on n'est pas très sûr de la situation des cantons. Je crois savoir qu'on met sur pied – et je n'en suis même pas certain – un modèle de comptes qui soit général pour la Confédération et les cantons, qui permette de dire vraiment quelle est la situation financière de chacun. D'ailleurs, sur les derniers projets de loi, nous avons été rejoints par d'autres commissaires,

essentiellement ceux qui représentent les cantons et qui ne veulent pas adhérer aux suppressions et aux modifications des quotes-parts à divers impôts.

A ce sujet, je voudrais dire pourquoi on doit faire cette péréquation. C'est parce que l'on voit bien que ces lois sociales modernes corrigent les inégalités et sont plus favorables aux cantons pauvres que ce ne sera le cas maintenant avec les nouvelles lois proposées, et je crois que cela est un enseignement en soi.

En résumé, je voudrais rappeler ce que répondait le Parti socialiste au moment de la consultation sur l'essentiel des points: «L'application des lois doit s'effectuer le plus près possible du citoyen.» De cela on est d'accord, c'est-à-dire à l'échelon qui est en contact direct avec la personne concernée et le bénéficiaire. Mais, jusqu'à présent, toute une partie de ces tâches sont remplies entièrement ou en partie par la Confédération et si elles sont transférées aux cantons, les droits, les prestations, la protection – je dis bien la protection – ne seront en aucun cas diminués. Ceci est particulièrement important pour la sécurité sociale, les bourses d'études, la construction de logements et l'exécution des peines. Il faut aussi dire que les cantons qui n'épuisent pas complètement leurs ressources fiscales ne seront pas injustement avantagés – c'est un problème qui, pour nous, devait être un préalable – par rapport à ceux qui le font. Et, lorsqu'une tâche spécifique assumée par un canton procure à d'autres cantons des avantages indéniables, il faudrait pouvoir dire dans la loi que ces cantons, qui ont ces avantages, doivent participer au financement et aux décisions. Il est vrai que c'est un peu corrigé par la nouvelle péréquation fiscale.

Enfin, je voudrais affirmer, avec le Parti socialiste suisse, que nous accordons la priorité au maintien et au renforcement de l'efficacité de l'Etat plutôt qu'au renforcement du régime fédératif, dans tous les cas où celui-ci ne garantit plus les prestations de solidarité d'un Etat modèle. C'est pour ces raisons, qu'en conclusion, je demande le renvoi du message au Conseil fédéral et je voudrais que celui-ci apporte, dans des nouvelles dispositions, la garantie du maintien sur tout le territoire de la Confédération, et par l'intermédiaire de lois-cadre, des prestations minimales. Je voudrais aussi qu'il fixe un nouveau cadre financier en définissant clairement les relations entre les mesures proposées, la péréquation financière et l'harmonisation fiscale matérielle.

Enfin, dans la demande de renvoi je me suis demandé – cela plus comme un symbole – si, dans les circonstances actuelles et alors qu'on étudie une nouvelle constitution fédérale, il faut s'attaquer, aujourd'hui, par ce biais, à d'importantes dispositions constitutionnelles. Je me demande également s'il est heureux de ne pas attendre que certaines conceptions globales soient proposées. Ceci est surtout valable pour le deuxième paquet. Je ne sais pas à quel moment il sera proposé, mais ce deuxième paquet comporte des dispositions sur les transports publics.

Je crois qu'il faudrait aussi – c'est ma dernière réflexion – que le but essentiel, aujourd'hui, soit l'assainissement des finances fédérales. Toutefois, je ne crois pas que c'est par ce biais, qui touche vraiment à la vie du citoyen, que l'on pourra y arriver. On nous dit que ce n'est pas le but de cette opération. Mais, malgré tout, si le reste n'est pas fait, il ne restera que cela, alors que les propositions de taxes, d'impôts sur les avoirs fiduciaires sont renvoyées aux calendes grecques. En conclusion, je pense que le moment n'était pas venu de présenter ces dispositions, en tout cas pas de cette manière.

Gadient: Mit der Aufgabenteilung bietet sich Gelegenheit, Wesen und Funktionen von Bund und Kantonen im Rahmen der Eidgenossenschaft zu überdenken und zu diskutieren, alles im Hinblick auf die Grundsatzfrage nach möglichen Strukturverbesserungen in unserem Staatswesen. Dass es eine erstrangige Aufgabe des Parlamentes ist, sich mit diesem so viel staatspolitische Substanz aufweisenden Anliegen zu befassen, scheint mir selbstverständlich. Das Vorha-

ben ist spruchreif, und eine Rückweisung ist keineswegs erforderlich. Indessen wird bei jeder einzelnen Vorlage genau zu prüfen sein, ob deren Ausgestaltung wirklich zur Erhaltung und Stärkung der föderativen Ordnung mit einem starken Bund, starken Kantonen und starken Gemeinden beiträgt, wie dies in der Botschaft als Zielsetzung entsprechend dem Grundgedanken der Motion Binder anspruchsvoll und überzeugend formuliert wird. Dabei darf nicht vergessen werden, dass es auch in Zukunft viele Aufgaben geben wird, die nur gemeinsam von Bund und Kantonen wirksam erfüllt werden können.

Auch darf Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung nicht einfach Leistungsabwälzung auf die untere Stufe bedeuten. Die Erhaltung des Leistungsniveaus bleibt zentrales Anliegen. Von Ausradieren eines Jahrhunderts sozialer Solidarität aber, Herr Kollege Donzé, kann erstens doch keine Rede sein. In diesem Sinne bedaure ich, dass in der Kommission – bei einzelnen Vorlagen – auf die Erhaltung des Leistungsniveaus abzielende Übergangsregelungen deutlich abgelehnt worden sind. So sollen nach Antrag von Bundesrat und Kommission die bisherigen Aufwendungen der Kantone für Stipendien eingestellt werden. Wenn jedoch die Stipendiaten aus den finanzschwachen Kantonen nicht diskriminiert werden sollen, bedarf das Stipendienwesen einer nachhaltigen Förderung durch den Bund, und die gegenteilige, vorweg ordnungspolitische Begründung in der Botschaft vermag nicht zu überzeugen. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen nach der Finanzkraft der Kantone ist deshalb auch in Zukunft unerlässlich. Die heutigen Bundessubventionen bringen je nach Finanzkraft mit 20 bis 60 Prozent den notwendigen Ausgleich im Interesse der weniger bemittelten Studierenden. Bei einer Übergangslösung von zum Beispiel fünf Jahren hätte man einem Leistungsabbau vorbeugen können, der nicht in Kauf genommen werden darf. Ohne diese Gewähr kann ich der betreffenden Vorlage nicht beiflichte. Diese Überlegungen gelten sinngemäss auch für die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, die einen integrierenden Bestandteil der kollektiven Sicherheit bilden. Es handelt sich um verfassungsmässige Bedarfsleistungen im Rahmen und als Bestandteil der ersten Säule der sozialen Vorsorge ohne Fürsorgecharakter im Sinne von Artikel 34quater der Bundesverfassung. Gerade auch deshalb muss es Verpflichtung des Bundes sein, einen sonst möglichen Leistungsabbau zu verhindern.

Herr Bundesrat Furgler hat in der Kommission betont, dass die Zuständigkeiten des Bundes dort nicht abgebaut werden dürfen, wo die einheitliche und wirksame Durchsetzung auf zentraler Ebene nötig ist, wo eine Aufgabenverschiebung zur Zersplitterung, zu Leistungsabfall oder zu einer Beeinträchtigung der Effizienz der staatlichen Funktionen führen könnte. Gerade diese Leitlinie gilt es zu beachten, und gerade deshalb wird im Zusammenhang mit dem Straf- und Massnahmenvollzug ein Minderheitsantrag vorgelegt, der dem anderenfalls dort drohenden Leistungsabfall begegnen will. Die Aufgabenteilung ist in ihrer staatspolitischen Dimension für unser Land von erstrangiger Bedeutung, und ich hoffe, dass es in der parlamentarischen Beratung gelingen wird, die Vorlage konsensfähig zu machen. Das aber erreichen wir nur, wenn die Entflechtungsoperation strikte auf die staatspolitisch anerkanntswerte Zielsetzung ausgerichtet bleibt. Der einzelne Bürger und die in Frage kommenden Institutionen müssen die Gewähr haben können, dass sie aufgrund der Aufgabenteilung nicht mit einer merklichen Verschlechterung der ihnen zukommenden Leistungen zu rechnen haben. Das gilt es im Konsens zu erreichen; eine Rückweisung der Gesamtvorlage dient diesem Ziel in keiner Weise.

Abschliessend noch eine Bitte an den Bundesrat: In allen Vorlagen ist vorgesehen, dass er das Inkrafttreten derselben bestimmt. Ich mache darauf aufmerksam, dass die Kantone zum Vollzug und zur Umsetzung der Aufgabenteilung auf kantonale und kommunale Ebene ebenfalls entsprechend Zeit brauchen. Sie kennen die diesbezüglichen Anforderungen der kantonalen Gesetzgebung. Ich wäre

Herrn Bundesrat Furgler zu Dank verpflichtet, wenn er hier die Zusicherung abgeben könnte, dass die erwähnten kantonalen Erfordernisse sorgfältig geprüft und berücksichtigt werden.

Ich schliesse mit dem Dank des Kantons Graubünden an den Bundesrat für seinen Vorschlag, die Kultur- und Sprachförderung finanziell wirksam an die Hand zu nehmen und zum Gegenstand einer separaten, von der übrigen Aufteilung losgelösten Vorlage zu machen.

M. Dreyer: Lorsque notre éminent collègue M. Binder a déposé sa motion, c'était à la session de décembre 1971, cette motion fut bien accueillie; elle portait d'une excellente idée parce que la nécessité de procéder à un examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'était alors pas du tout contestée. Cet examen est peut-être encore nécessaire aujourd'hui, nous ne le contestons pas en soi, car l'accroissement des compétences de la Confédération est dans certains cas de nature à menacer le fédéralisme qui est à la base des structures de notre Etat. Cet accroissement peut conduire aussi à une centralisation des pouvoirs qui nuit à l'exécution des décisions en raison de la distance qui sépare le citoyen du pouvoir fédéral, il ne tient pas toujours suffisamment compte des particularismes cantonaux qui font la richesse de notre pays. On peut dire, avec un homme célèbre dont j'ai oublié le nom, que la centralisation c'est «l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités».

Les travaux préparatoires du projet qui nous est soumis aujourd'hui ont exigé un effort considérable et nous devons remercier M. Furgler, conseiller fédéral, ainsi que tous ceux qui l'ont assisté dans cette tâche très difficile. Le dispositif mis en place par le chef du département a bien fonctionné. Soit la Commission d'étude que présidait avec beaucoup de compétence M. le professeur Voyame, directeur de l'Office fédéral de la justice, soit le Groupe de contact des cantons qui a marqué un grand intérêt pour un dialogue de longue haleine entre l'état-major du Conseil fédéral et les représentants des gouvernements cantonaux, tous ont permis d'avancer pas à pas et sans précipitation dans un examen méthodique des solutions possibles, mais l'enthousiasme du départ s'est estompé au fur et à mesure que l'on pénétrait dans l'examen des problèmes concrets. En effet, au fur et à mesure de l'avancement des travaux se dégageait le sentiment que la nouvelle répartition des tâches qui devait être à l'origine une opération de politique générale pure prenait l'allure d'une nouvelle répartition des charges et devenait également une opération de politique financière. C'est qu'entre-temps la situation financière de la Confédération s'était détériorée à tel point que le Conseil fédéral s'est vu contraint de rechercher la diminution des dépenses dans tous les azimuts.

Le Conseil fédéral ne cache pas cet aspect du problème dans son message, il en fait l'aveu, et les cantons paraissent l'avoir admis dans leur majorité, sous réserve du renforcement de la péréquation financière. Dès lors, l'un des buts essentiels de la nouvelle répartition des tâches, à savoir le renforcement de la structure fédéraliste, est compromis par les conséquences financières que certaines dispositions entraîneraient pour les cantons en général et surtout pour les cantons financièrement faibles qui seront proportionnellement plus durement frappés que les autres. Pour ces cantons, le principe d'une concordance entre les tâches matérielles et la prise en charge de ses conséquences financières n'est pas réalisable. Il aurait pour effet d'alourdir une fiscalité cantonale déjà très supérieure à la moyenne helvétique. D'autre part, on peut craindre que dans certains de ses domaines d'application la nouvelle répartition des tâches ne pénalise les cantons qui ont pris du retard dans leurs infrastructures alors que d'autres, plus avancés, ont déjà profité de l'encouragement de la Confédération.

Dans le domaine social, notamment pour ce qui a trait à la sécurité sociale, à l'encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété, aux bourses

d'études, les propositions pour une nouvelle répartition des tâches mettent fortement à contribution certains cantons, elles vont compromettre l'acquis social, et elles risquent bien de se traduire par une réduction des prestations. Je me réserve d'y revenir dans la discussion de détail, mais d'ores et déjà je me permets de vous mettre en garde parce que j'ai le sentiment que nous allons sacrifier les nécessités de l'avenir au profit de mesures commandées par le temps présent. Le virage que nous allons prendre dans certains secteurs sociaux va nous imposer une direction irréversible et nous n'avons pas le droit, dans ce domaine, de jouer aux apprentis sorciers.

Enfin, chacun s'accorde à admettre qu'à un déplacement des charges doit correspondre un déplacement des compétences. Si la nouvelle répartition des tâches doit renforcer comme on le dit le fédéralisme et redonner à ce mot tout son sens, dans les domaines où les cantons sont en mesure d'assumer leurs tâches, elle doit comporter également une nouvelle répartition des compétences. Ce principe ne semble pas être retenu là où il pourrait l'être, indépendamment de toute considération financière, puisque même lorsque les subventions fédérales seraient supprimées, la Confédération serait encore dotée de compétences sous prétexte d'harmonisation et de coordination. J'en veux pour preuve ce qui est proposé dans le sport à l'école, pour ne citer qu'un exemple.

Permettez-moi de conclure par une réflexion quelque peu désabusée. On parlera beaucoup de fédéralisme au cours de ces débats. N'a-t-on pas salué le projet pour une nouvelle répartition des tâches comme un renouveau du fédéralisme? L'expérience que nous allons faire va nous démontrer qu'il ne suffit pas, par un réflexe viscéral ou par une démarche purement doctrinale, d'énoncer des principes à première vue séduisants. Il faut encore en mesurer les conséquences pratiques et politiques car transférer une tâche sur le papier c'est facile, mais il sera beaucoup plus difficile d'en garantir la continuité sur le terrain. Si nous devons procéder à une nouvelle répartition des tâches, nous devons aussi éviter de compromettre cette délicate opération par des erreurs qui ne trouveront peut-être pas grâce devant le peuple et les cantons.

Je souhaite que ces sentiments et ces précautions inspirent nos débats et nos décisions, cela dans l'intérêt bien compris de nos institutions.

Andermatt: Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist eine staatspolitische Notwendigkeit. Diese Notwendigkeit wurde vom Bundesrat schon in den Regierungsrichtlinien von 1968 aufgezeigt. Bereits damals erklärte der Bundesrat, dass bei allen neuen Aufgaben geprüft werden soll, ob sie auf Bundesebene zu lösen seien oder ob sie nicht ebensogut oder sogar besser durch die Kantone verwirklicht werden können.

Die Motion unseres Kollegen Binder veranlasste dann, den Bundesrat von den verbalen Äusserungen zur Tat zu schreiten und das schwierige Unterfangen umfassend an die Hand zu nehmen. Der Umfang der Arbeiten und auch die beanspruchte Zeit zeigen, dass im Laufe der letzten 30 Jahre sich eine sehr komplizierte Verflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen entwickelt hat. Die Verflechtung erfolgte von Bundesseite her in grösserer Masse als von seiten der Kantone. Der Rechtsstaat und Sozialstaat Schweiz ist heute nicht mehr ein Schirm und Schutzschild über den Kantonen. Der Rechtsstaat und Sozialstaat Schweiz hat sich als Netz eng über die Kantone ausgebreitet, und Teile dieses Netzes sind wie bei einem medizinischen Bild in den Körper der Kantone hineingewuchert. Würde der Prozess nicht aufgehalten, so würde er über kurz oder lang die Kantone um ihre Eigenständigkeit bringen. Die Souveränität der Kantone würde untergehen und einer totalen, technisch-administrativen und auch finanziellen Abhängigkeit vom Bund weichen.

An dieser Stelle wollen wir uns erinnern, dass die Schweiz durch den Zusammenschluss von politisch souveränen Kantonen entstanden ist. Wir sind nicht eine aus einer ein-

heitlichen Sprache und Kultur und auch nicht eine aus einem einheitlichen Gebiet entstandene Nation. Es waren deutsch-, französisch- und italienischsprachige Regionen, die sich aus politischen Überlegungen nicht mit den eigenen Sprachregionen zusammenschliessen wollten. Wir Schweizer sind eine Nation aus Minderheiten, wir sind eine politische Nation.

Ein solches Gebilde ist gegenüber Zentralisierungstendenzen besonders empfindlich. Die Beschränkung der Souveränität der einzelnen Glieder muss daher behutsam und sparsam erfolgen. Diesem Aspekt haben wir alle in den letzten Jahren bei unserer Arbeit vielleicht doch zu wenig Beachtung geschenkt, und ich bin mit dem Bundesrat einig, wenn er in der Botschaft schreibt: «Die Kantone, durch die Hilfe des Bundes staatspolitisch eingeschlafert, erwachen; sie erkennen, dass ihre Eigenständigkeit gefährdet ist, und besinnen sich auf ihre Rolle im Bundesstaat. Die Stimmen, die vom Staat mehr Bürgernähe fordern, mehren sich. Probleme, die man während längerer Zeit zentral und einheitlich lösen wollte, werden wieder vermehrt auf lokaler und regionaler Ebene diskutiert.»

Verglichen mit anderen europäischen Industriestaaten ist die Schweiz historisch bedingt immer noch sehr föderalistisch organisiert. Wir dürfen feststellen, dass wir im Vergleich mit anderen Staaten eine bescheidene Bürokratie haben. Wir dürfen glücklicherweise auch feststellen, dass wir – nicht wie andere Staaten – den «point of no return» noch nicht erreicht haben. Dennoch muss auch uns die neue Erkenntnis von namhaften europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitikern aufhorchen lassen. Sie prognostizieren für die nächsten 50 Jahre wachsenden Widerstand gegen den Zentralismus, gegen die Bürokratie. Sie fordern die Hinwendung zu kleinen Einheiten, zur Bürgernähe und damit mehr gelebte Demokratie in überblickbaren Räumen. Was anderswo nur sehr schwierig und nur über sehr lange Zeit verwirklicht werden kann, dürfte bei uns leichter realisierbar sein. Es ist dies für uns – neben einer staatspolitischen Notwendigkeit – eine grosse Chance. Wir können noch auf gutem Boden wenden und in die gute Richtung weiterfahren. Das Wendemanöver muss aber gelingen. Die Vorschläge des Bundesrates scheinen mir eine gute Voraussetzung. Es ist sicher richtig, dass der Bundesrat ein behutsames Vorgehen in Etappen vorschlägt. Störend bei diesem staatspolitischen Manöver wirkt sich heute die prekäre Situation der Bundesfinanzen aus, und wir riskieren heute, dass die Aufgabenteilung nicht mehr als staatspolitischer, sondern auch als finanzpolitischer Akt behandelt wird. Die Schuld an dieser Entwicklung trägt für dieses Mal nicht so sehr der Bundesrat, sondern das Parlament, das den Bundesrat beauftragt hat, zusammen mit dem ersten Massnahmenpaket auch Vorschläge für die Weiterverwendung der Stempelabgaben und des Reingewinnes der Alkoholverwaltung zu unterbreiten. Wir wollen hier festhalten, dass die Fragen um diese beiden Geschäfte nicht Gegenstand der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind und dass sie diese Aufgabenteilung auch nicht beeinflussen dürfen, auch nicht im Falle, dass der Ständerat zur Auffassung kommen sollte, die angeführten Geldquellen sollen auch nach 1985 beim Bund bleiben.

Mit dem ersten Massnahmenpaket wollen wir erstens eine Entflechtung und damit eine klare Zuständigkeitsordnung, zweitens eine bürgernähere Erledigung der Aufgaben und drittens eine Stärkung der souveränen Kantone und auch der Gemeinden erreichen. Was wir nicht wollen (der Bundesrat schlägt auch nichts dergleichen vor), wäre ein einseitiger Ausgabentransfer auf eine tiefere Ebene. Wir wollen eine echte Aufgabenteilung, und wir sind überzeugt, dass die Kantone die Aufgaben auch an die Hand nehmen und lösen werden.

Im Interesse unserer föderalistischen Ordnung, im Interesse unseres Landes müssen wir an diese Aufgaben herangehen und sie einer Lösung entgegenführen. Wir können Herrn Donzé nicht folgen, wenn er mit der Aufgabenteilung die Gefahr eines Abbaus von sozialen Leistungen verbindet. Die Kantone als starke eigenständige Körperschaften

nehmen schon heute notwendige soziale Funktionen wahr und werden es weiter tun. Was in vielen Fällen wegfällt, ist der grosse Reibungsverlust, den wir heute feststellen müssen.

Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag von Herrn Kollege Donzé abzuweisen und auf die einzelnen Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen einzutreten.

M. Aubert: J'aimerais m'adresser d'abord à ceux qui trouvent les projets du Conseil fédéral trop mous. J'aimerais ensuite m'adresser à ceux qui trouvent les projets du Conseil fédéral trop durs. J'aimerais enfin m'adresser à ceux qui font grief au Conseil fédéral et à la commission d'avoir, avec la répartition proposée, entrepris une opération financière plutôt que politique.

A ceux qui trouvent que la répartition des tâches, telle qu'elle est proposée aujourd'hui, est trop molle, trop modeste, je dirai qu'ils ont raison: ces projets sont modestes. Mais on peut expliquer cette modestie.

Première cause: notre système référendaire, qui fait qu'aucune modification politique substantielle n'est réalisable chez nous, du moins dans un court laps de temps. Mais ce n'est évidemment pas cette explication que j'apporterai ici; elle n'est que trop connue. Il y a deux autres explications, qui se rapportent davantage au problème spécifique qui nous occupe aujourd'hui. C'est d'abord la nature des choses, et c'est ensuite l'influence que l'administration fédérale et les administrations cantonales n'ont pas manqué d'exercer sur toute l'affaire.

D'abord la nature des choses. Toute structure fédérative est essentiellement compliquée. Une société politique, et c'est particulièrement vrai de la société politique fédérative, est comme un organisme vivant, qui pousse des ramifications en tous sens. Il serait vain de vouloir les éliminer toutes. On peut bien dire, sur le papier, ceci appartient à la Confédération, cela appartient aux cantons. Dans la réalité, il en va autrement. Rien n'est clair et, s'il me fallait résumer d'une phrase le sentiment que j'ai de cette difficulté, je dirais que, dans une structure fédérative, c'est la complexité qui est naturelle et la simplicité qui serait artificielle. Mais il y a une autre explication à la modestie des projets. Les règles qui régissent les rapports entre la Confédération et les cantons ont atteint aujourd'hui un tel degré d'opacité qu'il n'y a plus guère, pour les comprendre, que les fonctionnaires qui les appliquent, les fonctionnaires de l'administration centrale et ceux des administrations cantonales. Le Conseil fédéral n'en a qu'une vue globale, c'est-à-dire sommaire. Quant aux membres de l'Assemblée fédérale, il en ont une idée encore plus distante, c'est-à-dire encore plus confuse. Ce sont vraiment les fonctionnaires qui connaissent le mieux l'agencement subtil des rapports entre la Confédération et les cantons. Il était donc inévitable qu'ils exercent une influence au moins indirecte sur les travaux préparatoires.

J'ai eu l'honneur d'appartenir au groupe d'études présidé par M. Voyame, directeur de l'Office de la justice, ce groupe qui a préparé les avant-projets dont nous discutons aujourd'hui. Nous avons vu les fonctionnaires de l'administration fédérale. Ils ont tous justifié devant nous l'actuelle complexité des rapports. Et, comme cette complexité a presque toujours une raison soutenable, ils ont finalement été assez convaincants. Puis nous nous sommes tournés vers les fonctionnaires des cantons. Là, je m'attendais un peu, abstraitement, naïvement dirai-je, à ce qu'ils témoignent d'une certaine irritation à l'égard du réseau de règles et de surveillance dont la Confédération les entoure. Eh bien! pas du tout. En les entendant, je me suis aperçu qu'ils supportaient fort bien la surveillance fédérale.

Était-ce la force de l'habitude, étaient-ce des liens d'amitié, était-ce simplement cette commodité qui permet à des fonctionnaires cantonaux de dire à leurs administrés: «S'il n'en tenait qu'à moi, je vous donnerais satisfaction, mais j'en suis empêché par l'autorité fédérale»? Je ne veux pas chercher ici la raison. Je constate simplement que les fonc-

tionnaires fédéraux savent justifier toutes les complications et que les fonctionnaires cantonaux les supportent très bien.

Pour rémuer cette montagne d'inertie – inertie intelligente, je veux bien – il aurait fallu une volonté politique très forte. Il aurait fallu un Alexandre tranchant d'un coup d'épée le nœud gordien; il aurait fallu un Bonaparte tapant sur la table devant les juristes qui lui faisaient le code civil. Nous n'avons pas eu d'Alexandre, nous n'avons pas eu de Bonaparte dans le Conseil fédéral et je pense finalement que c'est une bonne chose pour notre pays. Mais il aurait au moins fallu que chaque conseiller fédéral donne un ordre à ses subordonnés, l'ordre d'entreprendre véritablement le désenchevêtrement dont on a si souvent parlé. Cet ordre n'a pas été donné et voilà pourquoi les projets qui nous sont présentés sont modestes.

Je vais maintenant m'adresser à ceux qui trouvent que les projets du Conseil fédéral sont trop durs. C'est en particulier à mon estimé collègue de Genève que je parle, à M. Donzé qui nous propose de renvoyer l'ensemble des projets au Conseil fédéral. Il est vrai que, si modestes soient-elles, ces propositions ont suscité pas mal de critiques dans toutes sortes de milieux. Il y avait les responsables des établissements chargés de l'exécution des peines et mesures prononcées en vertu du droit pénal fédéral; il y avait les personnes qui sont particulièrement intéressées aux bourses d'études; il y avait les personnes qui s'occupent de la politique du logement. Nous avons reçu un courrier épais, assez impressionnant, que les membres de la commission ont lu avec attention.

Pour bien faire comprendre les griefs qui sont faits aux projets par ceux qui les trouvent trop durs, je veux rappeler quel est le but de l'opération. Il y a aujourd'hui des subventions fédérales dans beaucoup de domaines. Or qui dit subvention fédérale dit, presque nécessairement, réglementation fédérale, examen par l'autorité fédérale des projets qui doivent être subventionnés, un examen par l'autorité fédérale des comptes, une fois que l'objet a été réalisé, etc. Bref, une législation fédérale et des contrôles fédéraux.

Ce que le Conseil fédéral a voulu faire et ce que la majorité de la commission du Conseil des Etats vous recommande de faire, c'est de supprimer certaines de ces subventions, afin de supprimer aussi certaines de ces réglementations et de ces surveillances.

M. Donzé disait tout à l'heure: «C'est une opération juridique.» Il employait même l'adjectif pour disqualifier l'entreprise. En fait, l'affaire est plus que juridique, ce que nous cherchons à faire est quelque chose de politique. Pourquoi? Parce que nous estimons qu'il est bon, dans ce pays, qu'il n'y ait pas un seul centre de décision, à Berne, mais qu'il y en ait plusieurs, à Genève, à Lausanne, à Neuchâtel. Ce n'est pas une simple question de droit, c'est un but politique et nous y tenons.

Alors, quand je lis l'épais courrier que j'ai reçu, je m'aperçois que les griefs qui sont adressés au Conseil fédéral et à la commission se résument à deux. La méfiance à l'égard des cantons: ils ne prendront pas la relève. La crainte des inégalités: les cantons prendront la relève, mais leurs réglementations seront diverses. J'aimerais reprendre ces deux points, car tout est là. Si nous nous laissons influencer par eux, nous pouvons faire nos bagages, c'en est fini de la répartition des tâches!

Premier grief: on n'a pas confiance dans les cantons, ils ne prendront pas la relève. C'est d'abord oublier ce que nous verrons encore tout à l'heure, le côté financier de la chose. Les cantons sont déchargés d'une masse énorme, qui est leur contribution de 5 pour cent aux dépenses annuelles de l'assurance-vieillesse et survivants, ils sont déchargés de 800 millions de francs. En contrepartie, ils feront quelque chose, ils l'ont dit dans le groupe de contact, ils l'ont dit dans la consultation et nous sommes certains qu'ils le feront. Et puis, finalement, il faut savoir ce que nous pensons des cantons, s'ils sont encore capables de vigueur ou si ce sont des corps exsangues.

Je passe au deuxième grief, qui me paraît le plus important,

la crainte des inégalités. La question de savoir si les cantons prendront la relève était une question de foi, le grief d'inégalité est une question de principe. Il y a une antinomie entre une structure fédérative, d'une part, et l'égalité, que M. Donzé appelait la solidarité, d'autre part. Vous ne pouvez pas réduire totalement cette antinomie, elle est dans le système de la Confédération suisse. Je conviens qu'il y a des domaines où l'égalité et la solidarité sont nécessaires, pour des prestations standards du type des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants, des rentes de l'assurance-invalidité. Là, c'est vrai, on ne peut pas admettre qu'il y ait des différences d'un canton à l'autre, ces rentes doivent être les mêmes dans l'ensemble du pays. D'ailleurs, nous ne demandons aucun démantèlement dans ce domaine, au contraire, puisque nous demandons que la Confédération assume la charge des cantons. Mais, dans tous les autres domaines, ceux qui n'appellent pas impérieusement la standardisation, nous sommes en présence du dilemme que notre collègue Donzé nous a montré. Si vous voulez que tous les citoyens de ce pays, dans les trois mille communes et les vingt-six cantons, bénéficient de prestations identiques de la part des collectivités publiques, vous devez tourner le dos à la répartition des tâches, vous devez demander une unification législative totale, et cela ne suffira pas, vous devez encore demander une centralisation administrative totale. Si c'est cela, votre idée de l'égalité et de la solidarité, il faut supprimer cette structure fédérative et faire de la Suisse un Etat vraiment unitaire. En revanche, si vous croyez qu'une totale égalité n'est pas en tous points nécessaire – d'ailleurs elle n'existe pas, puisque à côté des prestations publiques, qu'on peut imaginer égales, il y a les prestations privées, qui seront toujours inégales – si vous croyez que, même dans les rapports avec les collectivités publiques, une certaine inégalité est permise, alors vous vous rappellerez la signification véritable du fédéralisme, vous revigorez les cantons et vous accepterez d'en payer le prix, car ces cantons feront naturellement des lois quelque peu différentes les unes des autres.

Un mot encore sur la solution intermédiaire des lois-cadre. C'est aussi une tentation de dire que l'on va rendre des compétences aux cantons, mais qu'il y aura une législation fédérale pour les encadrer. La notion, je le sais, a beaucoup de succès depuis une trentaine d'années. Mais elle, non plus n'est pas vraiment satisfaisante, parce que, finalement, elle institue un système où la Confédération commande et où les cantons en sont réduits à obéir et à payer. Et ce n'est pas ce que nous voulons.

J'aimerais enfin m'adresser à ceux qui accusent les promoteurs d'une nouvelle répartition des tâches de faire une opération financière plutôt que politique. Je crois que, pour apprécier cette critique, il faut avoir les chiffres bien présents à l'esprit.

Le premier, le chiffre-pivot, c'est cette somme annuelle de 800 millions de francs dont la Confédération déchargera les cantons. Nous sommes peut-être même au-dessous de la réalité, l'AVS a une dynamique propre, on peut la calculer dans une certaine mesure, on n'en est jamais tout à fait sûr; 800 millions, pour moi, c'est un minimum. Voilà ce que prend la Confédération et c'est normal car, dans ce domaine de l'AVS, les cantons n'ont rien à dire et presque rien à faire.

En contrepartie, les cantons reprendront certaines tâches, pour en être les maîtres, et les charges qui s'y rapportent. En additionnant ces charges – et si l'on tient compte aussi de la révision de l'assurance-maladie, dont nous ne sommes pas saisis aujourd'hui – nous arrivons à 900 millions de francs. La Confédération prend à sa charge 800 millions et en remet 900 à la charge des cantons. Différence, 100 millions. Je regrette ce solde, j'aurais préféré qu'il n'y en ait aucun, que l'opération soit pure, que la nouvelle répartition des tâches soit simplement une répartition de compétences à laquelle on ne puisse reprocher, fût-ce le moins du monde, d'être financière. Mais admettons ces 100 millions. Que signifient 100 millions dans les finances de la Confédération et dans celles des cantons?

Ici, je voudrais vous présenter deux images. Première image: essayez de concevoir les dépenses annuelles de la Confédération, 20 milliards, et celles additionnées des cantons, 25 milliards. Supposez que tout cela soit réduit et qu'on puisse dire que la somme annuelle que paie la Confédération soit de 100 francs et la somme annuelle de tous les cantons 125 francs. Comparée aux 100 francs de la Confédération et aux 125 francs des cantons, la répartition des tâches porterait sur 4 fr. 50, le solde de la répartition, sur 50 centimes. C'est comme si, des 100 francs de la Confédération, vous descendiez à 99 fr. 50 et si, des 125 francs des cantons, vous montiez à 125 fr. 50. Qu'on ne prétende pas alors que l'opération est financière!

Ma deuxième image – mais il s'agit plutôt d'une triste réalité –, c'est le gouffre des finances fédérales, le gouffre annoncé dans les perspectives financières. Même si le Conseil fédéral assombrit quelque peu le tableau, il reste quelque chose de très grave: si nous ne faisons rien, les déficits annuels, dans trois ans, seront de l'ordre de deux milliards et demi de francs. Avec le solde, un peu «impur» j'en conviens, de 100 millions, on n'a vraiment pas résolu la question financière de la Confédération. Deux milliards et demi appellent d'autres mesures que la répartition des tâches.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que je souhaite, pour que l'on voie bien que la répartition des tâches n'est pas la solution au problème financier de la Confédération, l'ajournement de nos décisions relatives aux parts des cantons au produit d'impôts fédéraux. Il s'agit là de projets qui n'ont rien à voir avec la répartition des tâches.

Je conclus en disant que nous sommes en présence de propositions assurément modestes, mais qui impliquent un certain principe auquel nous sommes attachés. C'est parce que je suis attaché à ce principe que j'accepterai l'entrée en matière sur tous les projets qui se rapportent à la répartition des tâches. C'est parce que j'y suis attaché que je n'accepterai aucune des propositions substantielles d'amendement qui nous sont faites par nos collègues, ni évidemment, pour commencer, la proposition de renvoi de M. Donzé. Et c'est parce que je désire séparer clairement le politique du financier que je demande qu'en ce qui concerne la participation des cantons au produit d'impôts fédéraux, nous remettons la discussion à un autre jour, jour grave, en 1984 probablement, où nous chercherons à régler la situation financière respective de la Confédération et des cantons.

Stucki: Mit dem ersten Paket der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen soll ein sorgfältig vorbereitetes Reformwerk nunmehr dem politischen Entscheid zugeführt werden. Es ist das Ergebnis einer langjährigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Rahmen von Expertenkommissionen wie auch im Rahmen des Kontaktgremiums, in dem ja alle Kantonsregierungen vertreten waren. Die staatspolitischen Ziele der Stärkung unserer föderativen Ordnung, aber auch die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung stehen im Mittelpunkt. Ich möchte dazu keine weiteren Ausführungen machen, nachdem der Herr Kommissionspräsident diese Zielsetzungen sehr zutreffend dargestellt hat und auch weitere Votanten das getan haben.

Nun hat ein derartiges Reformpaket selbstverständlich auch seine finanzpolitischen Aspekte. Das kam auch in den bisherigen Voten zum Ausdruck: einerseits im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und andererseits der Kantone unter sich. In verschiedenen aufeinanderfolgenden Phasen ist die Saldoproblematik zwischen Bund und Kantonen eigentlich zu sehr in den Mittelpunkt gerückt worden. Die Aufgabenteilung darf allerdings nicht nur an den rund 100 Millionen Franken Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen gemessen werden, sondern man muss hier beachten, dass dies das saldierte Ergebnis eines wesentlich grösseren und komplexeren Gefüges darstellt. In finanzpolitischer Hinsicht ebenso entscheidend ist auch die Tatsache, dass für die Mehr- und Minderbelastungen der

einzelnen Kantone aus der Aufgabenteilung ein Lösungsmodell entwickelt werden konnte, das die finanzpolitische Komponente unter den Kantonen nicht nur entschärft, sondern die unabdingbaren Voraussetzungen für die Realisierung dieser Aufgabenteilung erst schafft.

Die Bereitschaft der Kantone, ohne Bundesmittel über den ihnen zustehenden Einnahmenanteil an der Wehrsteuer – also an diesen 30 Prozent der Wehrsteuereinnahmen – den Ausgleich durch erhebliche Leistungen der finanzstärkeren zugunsten der finanzschwächeren Kantone sicherzustellen, darf man wohl als glaubwürdigster politischer Beweis dafür werten, dass die Kantone bereit sind, dieses Reformwerk zu tragen und auch zu realisieren. Dies sollte auch von jenen Kritikern beachtet werden, die bezüglich der Leistungsfähigkeit der Kantone zur Erfüllung dieser oder jener zusätzlichen Aufgabe Zweifel hegen. Mit diesem umfassenden finanziellen Ausgleichssystem wird zumindest der finanzpolitischen Argumentation, einzelne, vor allem finanzschwächere Kantone könnten die nun auf sie zukommenden Aufgaben nicht erfüllen, der Boden entzogen und damit auch dem Rückweisungsantrag von Herrn Kollege Donzé. Etwas Zweites, auch in der finanzpolitischen Richtung: Der wichtigste Entscheid im Vergleich zu den bundesrätlichen Anträgen stellt die Unterstützung des Nichteintretens bei der definitiven Streichung der Einnahmenanteile an den Stempelabgaben und am Reinertrag der Alkoholverwaltung dar. Hier vertreten wir eine vom Bundesrat abweichende Meinung.

Die finanzpolitische Szene Bund/Kantone ist nach wie vor durch alles andere als durch Klarheit gekennzeichnet. Bei den finanzpolitisch wichtigen Verkehrsabgaben steht durch die Volksabstimmung eine baldige Klärung bevor (Februar 1983). Die für den Saldoausgleich zwischen Bund und Kantonen wichtige Regelung bei den Treibstoffabgaben und bei der Übernahme des Nationalstrassenunterhaltes steht jedoch noch aus. Die entsprechende Gesetzgebung wird hier noch geschaffen werden müssen. Zudem sind die damit verknüpften finanziellen Kompensationsfragen zwischen Bund und Kantonen – um es höflich auszudrücken – kontrovers. Derartige Kompensationsforderungen stehen nicht nur im neuesten bundesrätlichen Finanzplan, sondern auch offensichtlich bei den Verfassungsartikeln für die GVK noch zur Diskussion. Auch die Tragweite des Anschlussprogramms für die Kantone, das für 1983 vom Bundesrat in Aussicht gestellt ist, ist nach wie vor offen. Es steht für uns ausser Zweifel, dass die Kantone einen erheblichen Beitrag zur Lösung der Probleme des Bundesfinanzhaushaltes leisten müssen. Es wäre jedoch verfehlt, von den Kantonen im heutigen Zeitpunkt eine derartige Vorleistung, wie es der Verzicht auf diese Kantonsanteile wäre, zu verlangen und damit – und das scheint mir das Wesentliche zu sein – dieses erste Paket der Aufgabenteilung, das ja keineswegs finanzpolitisch motiviert ist, zu belasten oder eben gar zu gefährden. Es gehört zum Wesen dieses Saldoproblems, dass es die Restgrösse einer umfassenden finanzpolitischen Ordnung darstellt und daher schon allein von der Logik der Sache her gesehen nicht gewissermassen am Anfang gelöst werden kann.

Zu Recht hat daher die Kommissionsmehrheit einen Nichteintretensantrag bezüglich dieser Kantonsanteile gestellt. Für den Bund hat das keine nachteiligen finanziellen Folgen, da die heute gültigen Beschlüsse bis Ende 1985 gelten. In der Zwischenzeit (Behandlung dieser Vorlage im Zweitrat, allfällige Differenzbereinigungen in unserem Rat) wird zweifellos eine Klärung der übrigen finanzpolitisch relevanten Aspekte erfolgen können.

Abschliessend, mit Ausnahme dieser letztgenannten vier Vorlagen bezüglich der Einnahmenanteile, befürworte ich das Eintreten auf die übrigen 15 Vorlagen.

Cavelty: Oberster Zweck unseres Staates ist gemäss Bundesverfassung die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt. Dies steht in Artikel 2 der Bundesverfassung. Ein Mittel zu diesem Zweck ist das Prinzip der Subsidiarität, das sich bundesweit im Föderalismus und kantonsintern in der

Gemeindeautonomie äussert. Dies geht aus Artikel 3 BV hervor.

Der Föderalismus ist demnach nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck. Das heisst: Föderalismus und Gemeindeautonomie haben sich der allgemeinen Wohlfahrt unterzuordnen. Föderalismus ja, aber nur wenn und soweit er der staatlichen Aufgabenerfüllung förderlich ist. Der Weg einer Trennung der Zuständigkeiten ist deshalb überall dort vorzuziehen, wo die sachgerechte Erfüllung einer Aufgabe durch die Kantone gewährleistet ist. Bei der Verfolgung des Zieles, die föderalistische Struktur des Bundesstaates zu stärken, müssen wir die Grenzen des Föderalismus erkennen. Herr Aubert hat zu Recht von einer «complexité» gesprochen. Die ordnende Funktion des Bundes kann heute nicht mehr wegfallen. Dazu ist das Leben zu komplex geworden. Die Funktion des Bundes aber soll eine ordnende, nicht eine dirigistische sein.

Die Kantone beschreiten bei der Aufgabenerfüllung gelegentlich den Weg des Konkordates. Dies scheint mir dort richtig zu sein, wo sich einzelne Regionen, Landesteile oder Kulturkreise zu einer den speziellen Anschauungen und Bedürfnissen angepassten Aufgabenerfüllung zusammenschliessen. Weniger einleuchtend ist mir die Rolle von gesamtschweizerischen Konkordaten, dies besonders dann, wenn sie rechtsetzender Natur sind und für den Bürger direkte Rechte und Pflichten begründen. Es gilt hier meines Erachtens zu vermeiden, dass zwischen dem Bund und den Kantonen ein drittes Gebilde, eben das Konkordat, zu einer festen staatlichen Institution wird. Denn im Grunde genommen ist das Konkordat kein sehr demokratisches Gebilde. Selbst wenn es der Mitwirkung der Kantonsparlamente bedarf, besteht diese Mitwirkung letztlich in einer pauschalen Zustimmung oder Ablehnung, ohne Modifizierungsmöglichkeit durch die Parlamentarier. Ist es einmal zustande gekommen, so schwebt es gewöhnlich ausserhalb der üblichen parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle. In solchen Fällen von gesamtschweizerischen Konkordaten mit rechtsetzendem Charakter ist meines Erachtens die Aufgabenerfüllung durch den Bund einer solchen durch die Kantone vorzuziehen.

Aufgabe des Bundes ist es in jedem Fall, dafür zu sorgen, dass soziale und territoriale Gerechtigkeit herrschen und dass in der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt kein ungerechtes Gefälle zwischen armen und reichen Kantonen und Regionen entsteht. Hier muss vor allem der Finanzausgleich eingreifen, und zwar in Respektierung der Eigenständigkeit der Kantone in der Weise, dass das Schwergewicht der ausgleichenden Bundesbeiträge auf solche zur freien Verfügung der Kantone gelegt wird. Ich stimme also den Ausführungen von Herrn Stucki in dieser Beziehung zu.

Beim Stichwort Finanzausgleich ist hier der Platz, um den finanzstarken Kantonen Dank und Anerkennung für ihr gezeigtes Wohlwollen entgegenzubringen.

Wendet man bei den einzelnen Revisionsvorlagen des ersten Paketes die hier geschilderten Prinzipien an, so bleibt meines Erachtens nur eine Vorlage, die zu eventuellen Zweifeln am Können oder Wollen der Kantone Anlass gibt. Es ist dies die Vorlage betreffend die Wohnbauförderung. Bei einer weiteren Vorlage, nämlich jener betreffend Stipendien, konnten wir uns anlässlich der Hearings mit verschiedenen Kantonsvertretern davon überzeugen, dass die Kantone gewillt und auch in der Lage sind, die notwendigen Leistungen selbst zu erbringen. Ich selber bin damit einverstanden, dass nebst Stipendien dann vor allem auch Darlehen gewährt werden sollen.

Noch ein Wort zu den Konsequenzen der Aufgabenteilung: Diese bringt auf Bundesebene grosse Arbeit, aber vor allem auch in den einzelnen Kantonen. Herr Kollege Gadiant hat bereits darauf hingewiesen, dass die Kantone mit Bezug auf die Gemeinden die gleiche Übung durchziehen müssen. Sie brauchen also Zeit, um dies zu tun. Eine weitere Konsequenz daraus ist meine Bitte, das zweite Paket nicht mit «furglerischem» Tempo zu bringen und durchzuziehen.

Zum Schluss bleibt mir nichts anderes als festzustellen,

dass ich für Eintreten bin und dem Bundesrat und seiner Equipe für die Vorlage danke.

Frau **Lieberherr**: Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen soll nach Auffassung des Bundesrates vornehmlich drei Ihnen bereits bekannten Zielen dienen, nämlich der Erhaltung und Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung, der Erhaltung und Steigerung der staatlichen Leistungsfähigkeit und der Garantierung der Wirtschaftlichkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung. Dabei ist erkannt worden, dass sich unter diesen drei Zielen Konflikte ergeben können, die zu einer abwägenden Entscheidung zwingen. Eine neue bundesstaatliche Aufgabenteilung müsste dazu führen, dass auch die finanziell schwächeren Glieder des Bundesstaates über so viele Mittel verfügen, dass sie ihre Pflichtaufgaben erfüllen und ihnen zusagende, angemessene Lösungen treffen können.

Diese dreifache Zielsetzung lag auch den ersten Vorschlägen der Studienkommission vom 31. Juli 1979 zugrunde. Bei der Betrachtung der bundesrätlichen Botschaft vom 28. September 1981 fällt auf, dass die Akzente wesentlich verschoben sind. Jetzt werden die staatspolitischen Aspekte der föderativen Ordnung als hauptsächliches Ziel in den Vordergrund gestellt, währenddem die Leistungsfähigkeit des Staates und auch die Wirtschaftlichkeit der Staatstätigkeit völlig in den Hintergrund treten. Statt dessen werden vor allem finanzpolitische Aspekte hervorgehoben. Dabei geht es um eine Entlastung der Bundesfinanzen, verbunden mit einem gewissen Finanzausgleich, der den Kantonen die neuen Aufgaben schmackhaft machen soll. Die Sanierung der Bundeskasse darf aber nicht Ziel der Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben sein. Vielmehr müssen neben den staatspolitischen Gesichtspunkten meines Erachtens von unserer Seite vor allem die Leistungsfähigkeit des Staates, d. h. des Bundes und der Kantone hervorgehoben werden.

Das hauptsächliche Ziel der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen soll gemäss bundesrätlicher Botschaft die Erhaltung und Weiterentwicklung der föderativen Ordnung sein. Man will die Kantone als Staaten aufwerten und ihnen ursprünglich kantonale Zuständigkeiten wieder übertragen. Eventuell sollen die Kantone auch von der Beteiligung an Aufgaben entbunden werden, die richtigerweise allein vom Bund wahrgenommen werden sollten. Man will also die Kompetenzen entflechten. Dabei geht man von der heutigen Kompetenzordnung des Artikels 3 der Bundesverfassung aus, wonach die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und als solche alle Rechte ausüben, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind.

Man übersieht aber, dass es heute praktisch kaum mehr Aufgaben gibt, die ein Kanton völlig selbständig sinnvoll lösen könnte. Die Grundidee des schweizerischen Bundesstaates bedeutet nicht nur die Freiheit der Kantone vom Bund, sondern auch eine Beteiligung der Kantone am Bund. Es ist sicher zu begrüssen, dass das Verhältnis von Bund und Kantonen neu durchdacht wird. Im Vordergrund muss dabei aber die Kooperation von Bund und Kantonen stehen, um eine wirksame Bewältigung der dem Staate obliegenden Aufgaben sicherzustellen.

Es ist auch richtig, dass die Aufgabenteilung im Bundesstaat eine gewisse Durchlässigkeit und Beweglichkeit aufweisen soll. Bund und Kantone tragen gemeinsam die Verantwortung für die Erfüllung der Staatsaufgaben. Der Föderalismus kann den Anforderungen der Gegenwart und Zukunft nur entsprechen, wenn er kooperativ ist. Die Sozialdemokraten müssen daher auf diese Kooperation grösstes Gewicht legen. Die Expertenkommission für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung hat in ihrem Bericht von 1977 Ausführungen zur Lage des Schweizer Föderalismus gemacht, die in dieser Richtung gehen. Die Botschaft des Bundesrates zur Neuverteilung der Aufgaben weicht davon ab und huldigt eher einem rückwärtsgerichteten Föderalismus als einem zukunftsorientierten.

Unser sehr verehrter Präsident der vorberatenden Kommis-

sion hat ja diesbezüglich Zitate von Staatsmännern aus dem 18. Jahrhundert gemacht. Diese Zeit ragt in die vorindustrielle Epoche hinein, und ich glaube, derartige Zitate können für unser Jahrhundert nicht mehr Gültigkeit haben. Die Botschaft des Bundesrates stellt fest, dass der Schweizer Bundesstaat heute in verschiedenen Krisen steckt; so in einer Koordinationskrise, zum Beispiel auf dem Gebiet des Bildungswesens und der Steuern. Auch eine Leistungs-krise mache sich da und dort bemerkbar, indem wichtige Staatsaufgaben nicht mehr oder nur noch unzureichend erfüllt werden könnten, und endlich steckten die Kantone zum Teil in einer Vollzugskrise, da sie kaum mehr in der Lage seien, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die Expertenkommission schlägt daher vor, Bund und Kantone die Hauptverantwortung für gewisse Aufgabenbereiche zuzuweisen, für die aber das andere Gemeinwesen eine Nebenverantwortung zu tragen habe. Für die kantonalen Aufgaben wurde dem Bund im neuen Verfassungsentwurf vorbehalten, durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festzulegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherzustellen. Den Kantone wurde der Vollzug von Bundesrecht zugewiesen, soweit der Bund dies nicht notwendigerweise selber tun muss. Wenn man schon gewisse Aufgaben, wie zum Beispiel die Stipendien und den Volksschulunterricht ganz auf die Kantone übertragen will, dann müsste die Möglichkeit bestehen, von Bundes wegen Mindestleistungen zu sichern und eine sinnvolle Koordination herbeizuführen.

Wenn unser Kollega Aubert vorhin meinte, dass schlussendlich das Übertragen der finanziellen Leistungen, die Beoder Entlastung ungefähr gleich bleibe, muss ich ihm einfach entgegenhalten, dass in den meisten Bereichen dann jeweils die Kantone zuständig sind, die kantonalen Parlamente. Ob die kantonalen Parlamente immer bereit sein werden – unser Kollega aus dem Kanton Zürich nickt, er wird dazu immer bereit sein, das nehme ich gerne zur Kenntnis –, die Aufgaben voll zu übernehmen, ist nach meinem Dafürhalten noch eine offene Frage. Ich mache hier nur auf die sogenannten Justizheime für Jugendliche aufmerksam. Ob da die namhaften Beiträge immer zugesprochen werden, ist meines Erachtens heute noch absolut offen. Sicher ist richtig, die Aufgabenkompetenz des Bundes und der Kantone auch mit der Finanzierung in Übereinklang zu bringen. Es gilt jedoch zu beachten, dass in den Kantonen bisher mit Hilfe des Bundes zahlreiche Aufgaben angepasst und gelöst wurden, die den Willen und die Möglichkeiten der Kantone allein überstiegen hätten. Auf alle Fälle wäre eine ganze Reihe von Kantonen nicht in der Lage gewesen, diese Aufgaben selbständig an die Hand zu nehmen. Die Impulswirkung von Bundesleistungen zur Lösung von Problemen darf nicht ausser acht gelassen werden. Aus diesem Grunde sind wir dagegen, dass zum Beispiel bei den Stipendien, beim Wohnungsbau, bei den Justizheimen usw. die Bundesbeiträge ganz oder teilweise abgebaut werden. Wenn diese Bundesleistungen wegfallen, sind viele, vor allem die finanzschwachen Kantone, nicht mehr in der Lage und vielleicht auch nicht willens, die Aufgaben in bisherigem Masse zu erfüllen.

Nachdem auf Bundesstufe die Haushaltsanierung über Mehreinnahmen teilweise gescheitert ist, besteht die Gefahr, dass an die Aufgabenteilung zu grosse finanzpolitische Erwartungen geknüpft werden. Vorerst ist es falsch, in der Aufgabenteilung lediglich den Saldo der verschobenen Transferströme zu betrachten, der sich in Bund und Kantone mit jeweils rund 2 Prozent der Steuereinnahmen in relativ bescheidenem Rahmen bewegt. Im Mittelpunkt der Aufgabenteilung stehen nicht Salden, sondern die durch Kompetenzverschiebungen verschobenen Umsätze. Die Salden sind auch schwer abzuschätzen, weil durch die neue Kompetenzausscheidung die effektive Kompetenzausübung der neu zuständigen Körperschaften schwer abzuschätzen und im Interesse der echten Autonomiesteigerung vor allem darauf zu achten ist, dass kein Transferabbau bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Vorschriften über Versorgungsstandards betrieben wird.

Schliesslich darf der Betrag der Neuverteilung der Aufgaben auch nicht überschätzt werden. Unter den stillschweigenden, aber immerhin typischen Rahmenbedingungen des Verzichts auf tieferegreifende strukturelle Reformen und dem zunehmenden Wunsch nach einheitlichen Versorgungsverhältnissen ist der Spielraum notgedrungen sehr begrenzt. Mit der Aufgabenteilung kann daher weder der gordische Knoten der Finanzengpässe durchhauen, noch die Frage nach dem tragbaren Verhältnis öffentlicher und privater Leistung geklärt werden. Es geht in unserem Land nicht um ein Mehr oder ein Weniger, sondern um die Rationalisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Es ist nicht zu bestreiten, dass die wachsenden Bundesdefizite ein schwerwiegendes Problem darstellen. Mit Sporbemühungen im Sinn einer effizienteren, rationelleren Leistungserstellung ist diese Aufgabe aber nicht zu lösen. Seit längerer Zeit bemüht sich die öffentliche Hand auf allen Ebenen mit Erfolg, Leistungen kostengünstiger anzubieten. Diese Anstrengungen sind sicher fortzusetzen. Dabei lassen sich nur Franken-, nicht aber Milliardenbeträge einsparen. Man kann das Bundesdefizit nur in den Griff bekommen, wenn man entweder auf einen Teil der bisherigen staatlichen Leistungen verzichtet oder dem Bund jene Mittel zugesteht, die er für die Erhaltung des bisherigen Leistungsniveaus benötigt.

Neben Leistungsabbau und Steuererhöhung gibt es keine dritte Möglichkeit. In diesen Bereichen haben die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften immer eine sehr klare Haltung eingenommen; es ist uns nicht vorzuziehen, wir würden nicht für eine Aufgabenaufteilung eintreten, sofern damit nicht ein sozialer Abbau betrieben werden kann. Wenn Sie uns bei der Neubeschaffung von Mitteln unterstützen, werden auch wir in der Lage sein, zukünftig einer derartigen Aufgabenaufteilung zuzustimmen.

Wir Sozialdemokraten sind, wie unser Kollega Donzé das bereits ausgeführt hat, also nicht gegen ein Überdenken der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantone, hegen aber den sich verstärkenden Verdacht, es werde uns unter föderalistischen Vorwänden ein Sozialabbau schmackhaft zu machen versucht.

Ich beantrage Ihnen daher, die Botschaft des Bundesrates über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantone gemäss Antrag unseres Kollegen Donzé an den Bundesrat zur Überarbeitung im Sinne eines zukunftsorientierten kooperativen Föderalismus zurückzuweisen.

Meier: Über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantone ist viel geschrieben und diskutiert worden. Weitgehend ist man sich in der staatspolitischen Zielsetzung einig. Die Zweckmässigkeit der Überprüfung der Verflechtung zwischen Bund und Kantone findet breite Zustimmung, ebenso die Notwendigkeit der Entflechtung. Indem im Zusammenhang mit diesen Fragen die finanzpolitischen Überlegungen leider ständig mehr an Gewicht gewinnen, werden weder die Diskussion noch die Lösungen erleichtert. Während man sich im Grundsatz weitgehend einig ist, weil jedermann die starken Verflechtungen und all die damit verbundenen Nachteile bejahen muss, sind die Einwände und die Ablehnung gegen verschiedene vorgeschlagene Massnahmen zahlreich.

Immerhin, und das muss festgestellt werden, hat bis jetzt niemand andere konkrete Vorschläge in bezug auf die Frage unterbreitet, wo denn sonst mit der Entflechtung Ernst gemacht werden sollte. Wichtig scheint mir auch der Grundsatz, dass bei allen zukünftigen Beschlüssen nicht neue Verflechtungen eingegangen werden.

Ich bin für Eintreten auf alle Vorlagen mit Ausnahme der Beschlüsse über die Aufhebung der Kantonsanteile am Reinertrag der Stempelabgaben und der Alkoholverwaltung, die ausgeklammert werden sollten.

Herr Kollega Stucki hat aus der Sicht eines finanzstarken Kantons die Situation treffend dargelegt; und sie kann auch aus den Überlegungen eines finanzmittelstarken, nicht finanzhalbstarken Kantons nur bestätigt werden. Es geht

den Kantonen keineswegs darum, sich um alle Mehrleistungen zu drücken. Ging man ursprünglich im Kontaktgremium von der Voraussetzung aus, dass die Lösung sowohl dem Bund wie den Kantonen keine Mehrbelastung bringe, zeigten sich die Kantone auch nachher kooperativ und bereit, die ihnen allein übertragenen Aufgaben ordnungsgemäss zu lösen, auch wenn ihnen eine Mehrbelastung von rund 200 Millionen auferlegt wurde.

In diesem Zusammenhang möchte ich die Gelegenheit benützen, Herrn Bundesrat Furgler und seiner Kommission für den partnerschaftlichen Geist zu danken, der im Kontaktgremium herrschte. Er war ein wesentlicher Grund, dass man zu einem guten Ende kam. Und ich möchte immerhin festhalten, dass die Finanzdirektorenkonferenz den neuen Finanzausgleich nicht nur akzeptiert hat, sondern dass es sogar die Vorschläge der Finanzdirektorenkonferenz waren, den Finanzausgleich so zu konzipieren, und dass das den finanzschwachen Kantonen erst die Zustimmung ermöglichte. Die Ausklammerung der beiden Vorlagen rechtfertigt sich aus verschiedenen Gründen: Die Aufhebung steht in keinem direkten Zusammenhang mit der Aufgabenteilung und gefährdet sie. Herr Kollege Stucki hat bereits darauf hingewiesen, dass die Mittel – die rund 330 Millionen – dem Bund weiterhin verbleiben. Bis zum Ablauf der Befristung und Inkrafttreten der Neuverteilung der Aufgaben kann hier bestimmt eine Lösung gefunden werden. Wir müssen zugeben, dass im Beschluss die Befristung besteht und die Regelung nur Gültigkeit hat bis zum Inkrafttreten des ersten Paketes der Aufgabenteilung, längstens bis Ende 1985; und es ist nicht zu bestreiten, dass in verschiedenen Motionen gefordert wurde, beide Anteile dauernd dem Bund zu überlassen.

Aber Sie müssten für die berechtigten Bedenken der Kantone auch Verständnis haben. Ich möchte daran erinnern, was Herr Kollege Stucki ausgeführt hat im Zusammenhang mit den Treibstoffzollzuschlägen, mit der Gesamtverkehrskonzeption, mit den diskutierten Verkehrsabgaben usw., und es sind noch weitere Gründe, die die Kantone unsicher machen: Wir haben in der Kommission ein Papier erhalten, das eine Übersicht über die Massnahmen des Bundes mit den finanziellen Auswirkungen für die Kantone gibt, und das zeigt klar auf, was im damaligen Zeitpunkt beabsichtigt war. Immerhin ist das Subventionsgesetz mit Null eingesetzt.

Im Papier über die Finanzplanperspektiven heisst es unter dem Titel Subventionsgesetz: «Damit werden die Voraussetzungen für eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Bundesgeldern verbessert.» Diese Forderung ist sicher zu unterstützen, aber sie muss ja unter diesem Titel auch entsprechende finanzielle Auswirkungen haben, gegen die wir uns bestimmt nicht zum vornherein wenden. Sodann ist auch darauf aufmerksam zu machen, dass in den Finanzplanperspektiven der Bundesrat beabsichtigt, seinen hälftigen Anteil an den Krankenkassensubventionen über Lohnpromille zu finanzieren. Bei den Verhandlungen im Kontaktgremium war von einer solchen Lösung nie die Rede. Wenn diese Lohnpromille allenfalls mit den AHV/IV-Beiträgen erhoben werden sollen, und zwar als allgemeine Lohnprozente, sind sie vom steuerbaren Einkommen wohl voll abzugsfähig und verursachen deshalb sowohl bei den Kantonen wie den Gemeinden bedeutende Steuerausfälle. Im Zusammenhang mit dem Ausgleich der kalten Progression soll der Einnahmeausfall durch geeignete Massnahmen aufgefangen werden. Denkt man an eine Verschärfung des Steuertarifs? Auf diese Weise würde aber einmal mehr das Steuersubstrat der Kantone geschmälert. Es kann ja wohl kaum die Meinung des Gesetzgebers sein, einerseits die Folgen der kalten Progression zu mildern und andererseits den Steuerzahler sogleich durch reale Steuererhöhung wieder entsprechend zu belasten.

Diese und die bereits genannten Gründe lassen es als angezeigt erscheinen, über die Streichung der Kantonsanteile bei den Stempel- und Alkoholsteuern nicht jetzt zu entscheiden. Und ich möchte im Zusammenhang mit der Gröszenordnung der Transferleistungen des Bundes an die Kantone und den Vergleichen mit zurückliegenden Jahrzehnten

folgendes richtigstellen: Es sind doch nicht reine Einnahmen der Kantone, die ihnen seitens des Bundes zufließen. Diese Zahlungen gehen doch in grösstem Masse an Gemeinden, Korporationen und einzelne weiter, begleitet von namhaften Subventionen der Kantone, so dass man nicht nur mit dieser imponierenden Zahl von Milliardentransferleistungen aufwarten kann. Und ein wesentlicher Teil dieser Leistungen betrifft den Nationalstrassenbau, den die Kantone sicher im Landesinteresse vollziehen. Ich glaube, das muss hier ebenfalls berücksichtigt werden.

Ich muss in diesem Zusammenhang einmal mehr den Wunsch äussern, dass über die Fragen der Gesamtbestrebungen zur Sanierung der Bundesfinanzen und den dabei den kantonalen Haushalten unter den verschiedensten Titeln insgesamt zugeordneten Opfern, partnerschaftliche Lösungen anzustreben sind. In dieser nicht leichten Aufgabe muss endlich ein Konsens gefunden werden. Ich stelle mir vor, dass nach dem Vorliegen des Berichtes aufgrund des Postulates Guntern die Frage an die Hand genommen werden könnte und hoffe, dass das ähnlich wie im Kontaktgremium mit den Kantonen beraten und entschieden werden könnte.

Ich beantrage Ihnen Eintreten auf alle Vorlagen, Vorschläge der Aufgabenteilung, und aus den dargelegten Gründen Ausklammerung der Beschlüsse über die Streichung der Kantonsanteile.

M. Raymond: La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, à l'origine de laquelle se trouve la motion de notre collègue M. Binder, aurait pu être la grande œuvre politique aboutissant, à la fin de la décennie en cours, au 700^e anniversaire de la fondation de la Confédération suisse.

Force nous est de reconnaître que, avec le premier train de mesures qui nous est proposé aujourd'hui, nous restons bien en retrait de ce qui serait souhaitable et réalisable. Pourtant, l'opération était, me semble-t-il, bien partie. Le problème posé était clair et les intentions de départ étaient pures, particulièrement en la personne de M. Furgler, conseiller fédéral, de la commission d'experts présidée par M. Voyame, ainsi que du groupe de contact des cantons. Les raisons de redéfinir les tâches de la Confédération et des cantons sont remarquablement bien rappelées au chiffre 211 du message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981. J'en résumerai cinq pour mémoire:

1. Le but principal d'une nouvelle répartition des tâches est de maintenir et de renforcer notre structure fédéraliste, qui doit reposer sur un Etat central fort et sur des cantons forts.
2. Par la suppression d'actes administratifs trop nombreux et qui font double emploi, on doit encourager l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités des autorités fédérales d'une part, et cantonales d'autre part.
3. A l'égard des citoyens, un nouveau partage des compétences a pour but de rendre plus facilement identifiables les attributions respectives de la Confédération et des cantons. Cette transparence nouvelle doit faire place à l'enchevêtrement actuel.
4. Le renforcement du fédéralisme permet aux citoyens et à leurs représentants d'adresser leurs revendications à une collectivité publique qui leur est plus proche, par conséquent mieux placée pour les satisfaire.
5. L'attribution de nouvelles tâches à la Confédération et l'enchevêtrement qui en est résulté ont été souvent l'aboutissement d'une constatation de fait où les prestations fournies par les pouvoirs publics variaient d'un canton à l'autre, ce qui était insupportable aux esprits égalitaires et centralisateurs. Il en est résulté une foule de lois de subventionnement qui pourraient toutes être remplacées (si l'on n'admet pas cela, l'opération de répartition est condamnée) par un simple renforcement de la péréquation financière entre les cantons.

Ces différents objectifs nous montrent bien que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est une œuvre de nature essentiellement politique. Elle ne peut aboutir que si elle est conduite par des hommes qui ont une vision politique des problèmes et non une vision technique ou administrative. C'est ainsi qu'il convient de lutter contre le réflexe d'autodéfense de tous ceux, et ils sont nombreux, qui préfèrent la sécurité d'une subvention fédérale résultant des textes légaux actuels, à la reprise d'une telle subvention par les cantons, qu'ils considèrent comme hypothétique.

Une seule chose devrait nous retenir si nous voulons des tâches, c'est de nous fonder toujours sur le pouvoir de décision, lequel se situera, en fin d'opération, au carrefour entre la réussite ou l'échec de l'ensemble de cette opération.

Quant aux questions financières, comme l'a montré notre collègue M. Aubert, elles ne doivent être adaptées qu'ensuite, suivant le bilan global du transfert des pouvoirs de décision que nous aurons convenu.

Si l'on regarde maintenant les propositions qui nous sont faites, force nous est de reconnaître que les bonnes intentions de chacun et les principes pourtant simples que j'ai rappelés n'ont pas donné jusqu'ici des résultats exaltants. Ainsi en est-il par exemple dans les trois domaines suivants, qui sont loin d'être les seuls.

En matière d'exécution des peines, non seulement on n'a pas osé aller jusqu'à la suppression des subventions à la construction, mais on voit apparaître une nouvelle intervention fédérale sous la forme d'une aide d'exploitation aux projets pilotes.

Dans le cas des bourses d'études, qu'on appelle subsides de formation, on décide que ce sont les cantons qui paieront, mais parce qu'on ne leur fait pas confiance ou parce qu'ils ont peur de cette responsabilité, on précise à l'article 29^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution qui nous est proposée que la Confédération «édicte des principes sur l'aptitude à bénéficier des subsides».

Le problème est le même en ce qui concerne les prestations complémentaires à l'AVS-AI. Au lieu de supprimer les subventions fédérales, on les diminue, mais on maintient la réglementation fédérale et l'enchevêtrement législatif est donc poursuivi et maintenu.

En fait, à deux reprises seulement sur l'ensemble du projet, il y a répartition claire des compétences: d'abord lorsqu'on veut donner à la Confédération seulement des recettes définitives, en matière de bénéfices de la Régie des alcools et du droit de timbre, ensuite lorsqu'on la charge seule de contribuer au financement de l'AVS en faisant progressivement passer sa part de 15 pour cent aujourd'hui à 20 pour cent des dépenses annuelles de cette assurance. Dans ces cas-là, vraiment on désenchevêtre.

Mais les cantons, eux, ne sortent guère renforcés, dans leurs compétences décisionnelles, par l'ensemble du projet. Que s'est-il donc passé entre les bonnes intentions du début et la minirépartition de ce premier train de mesures? Simplement, on se heurte à des obstacles de taille que je veux citer car il faudrait pouvoir les vaincre pour que les étapes subséquentes conduisent à de meilleurs résultats. Il faut d'abord souligner le conservatisme forcé dont font preuve les organes de la Confédération et des cantons, en particulier de l'administration. Pour beaucoup, l'idée de ne plus pouvoir s'appuyer sur les prescriptions fédérales, l'idée que la Confédération ne contrôlera plus le travail effectué au niveau cantonal en assumant financièrement la responsabilité de ce travail, comme aussi l'idée de ne plus toucher certaines subventions de la Confédération dans des domaines particuliers apparaissent sortir du champ d'entendement de nombre de fonctionnaires supérieurs, voire de nombre de conseillers d'Etat actuels, et anciens hélas.

On peut citer maintes interventions et réactions significatives de responsables cantonaux, conseillers d'Etat ou chefs de service, en matière de sport et de bourses d'études par exemple, qui sont proprement terrorisés à

l'idée que la Confédération ne pourrait plus subventionner leurs protégés et qui, d'autre part, ne se sentent pas à même d'assumer seuls leurs responsabilités.

On devrait accorder – je le dis sous forme de boutade – la semaine de 40 heures au fonctionnaire cantonal qui est prêt à assumer une responsabilité complète dans son domaine et celle de 35 heures au fonctionnaire fédéral qui ferait en sorte de restituer totalement des activités au niveau cantonal.

Enfin, il nous faut constater, et la proposition de renvoi de M. Donzé nous le confirme, que les partisans de l'égalité ou de l'égalitarisme s'opposent par principe à un renforcement du fédéralisme. L'histoire et la géographie nous démontrent pourtant à l'envi que plus on centralise, plus les écarts entre les régions et entre les cantons s'élargissent, et plus les fossés se creusent à l'intérieur de la Suisse. L'exemple de la France est d'ailleurs là pour nous le montrer.

Certes, je comprends qu'une nouvelle répartition des tâches, qui suppose une certaine démobilitation des interventions de la Confédération, puisse faire peur aux cantons financièrement faibles, lesquels ne veulent pas lâcher la certitude des subventions fédérales pour une amélioration qu'ils croient hypothétique de la péréquation. Là aussi, il faut améliorer le climat politique. Il y a une confiance à retrouver. Sans elle, la répartition des tâches ne sera pas, lorsque d'autres trains de mesures auront été admis, ce cadeau du 700^e anniversaire de la Confédération suisse. C'est dès lors parce que le présent projet, bien que nettement insuffisant, porte en lui des germes de promesses futures que je vous recommande de repousser la demande de renvoi au Conseil fédéral, présentée par M. Donzé, et d'entrer en matière sur chacun des projets qui nous sont proposés, à l'exception des projets de nature financière dont l'examen, comme je l'ai dit au cours de cet exposé, doit être renvoyé à plus tard.

Knüsel: Ich glaube, wir stehen am Wegkreuz zu einer langen Wanderung zum föderativen Gedanken, der sich grundsätzlich in den Gemeinden, in den Dörfern, in den Kantonen abspielen soll. Gestatten Sie mir, dass ich als ehemaliges Exekutivmitglied einer Kantonsregierung das Bekenntnis ablege: Subvention ist eine Droge; derjenige, der sie bezieht, ist drogenabhängig, und ich darf Ihnen sagen, ich bin seit einem Jahr trocken.

Es ist in der Debatte auf den Verfassungsartikel 3 hingewiesen worden. Es gibt aber auch einen Verfassungsartikel 4, und der beschäftigt mich ausserordentlich stark. Dieser besagt, dass jeder Bürger vor dem Gesetze gleich ist. Ich interpretiere ihn mit Bezug auf die Nutzenstreuung. Frau Lieberherr hat darauf hingewiesen, dass es ab und zu in den Kantonen vorkommt, dass die Legislative nicht mitspielt. So können zwischen den Kantonen Differenzen entstehen, die sich mit der Zeit nicht gut auswirken. Ich denke vor allem an Massnahmen, die sich als einkommenspolitisch relevant erweisen. Frage: Besteht die Möglichkeit, mit Bezug auf die noch kommenden Pakete, dass dem Bund eine Schiedsfunktion zukommt, die erlaubt, gravierende Divergenzen zwischen den Kantonen überhaupt nicht erst entstehen zu lassen? Das könnte beispielsweise auf dem Gebiete des Straf- und Massnahmenvollzuges der Fall sein, aber auch bei der Förderung des Wohnungsbaus usw. Ich bin Herrn Bundesrat Furgler dankbar für ein klärendes Wort in dieser Richtung. Denn der Glaube an die Schiedsfunktion im breitesten Volk ist allgemein doch grösser als man heute wahrhaben will.

Und ein zweites Element: Wir haben eine Reihe von grossen, schwerwiegenden Vorlagen, die in den nächsten Jahren vors Volk müssen. Und es ist heute schon im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung Bund und Kanton im Volk die Rede vom Abbau auf den verschiedensten Gebieten. Dieser Angst müssen wir entgegenreten. Wir müssen Verfilzungen, die im Laufe der letzten Jahrzehnte stattgefunden haben, wieder entflechten.

Ich bin für Eintreten.

Piller: Erlauben Sie mir, dass ich als Nichtkommissionsmitglied in der allgemeinen Diskussion auch noch kurz das Wort ergreife, obwohl bereits vieles gesagt wurde, das mich als Vertreter eines finanzschwachen Kantons beschäftigt. Ich denke hier besonders an das eindruckliche Votum meines Kollegen Dreyer.

Wenn ich mich richtig erinnere, ging man ursprünglich an das Problem der Aufgabenentflechtung heran mit der Idee, Bund und Kantone, den Staat transparenter und leistungsfähiger zu machen. Diese Absichtserklärung von seiten des Bundesrates hatte ich damals gerne zur Kenntnis genommen, denn ich bin für einen leistungsfähigen und einen transparenten, bürgernahen Staat. Leider stelle ich heute fest, dass meine Erwartungen nicht in Erfüllung gingen, da mit diesem ersten Paket eher eine Aufgabenabwälzung vom Bund auf die Kantone und von dort dann vermutlich auf die Gemeinden und den einzelnen Bürger stattfindet, als eine echte Aufgabenentflechtung. Sie werden verstehen, dass ich als Vertreter eines finanzschwachen Kantons sehr sensibel auf solche Tendenzen reagiere, und ich bin sehr froh, dass auch Kollegin Lieberherr und Kollege Donzé, Vertreter von finanzstarken Kantonen, meine Befürchtungen teilen. Unser Staat, der sich in einem langen historischen Prozess vom Staatenbund zum Bundesstaat entwickelt hat, räumt den Kantonen ein weitgehendes Selbstbestimmungsrecht ein, und dies ist gut so. Artikel 3 unserer Bundesverfassung hat für mich einen grossen Stellenwert. Dieser Staat wurde aber doch bis heute immer wieder gestärkt durch die Solidarität unter den Gliedern. Der Artikel 2 unserer Verfassung spricht nicht von ungefähr von der Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt. Herr Kollege Cavelti hat darauf bereits hingewiesen.

Wenn ich dieses erste Paket der geplanten Aufgabenverteilung näher betrachte und wenn gewisse politische Kräfte und Strömungen in unserem Staate weiter an Gehör gewinnen, so stelle ich mir die Frage, ob dem Artikel 2 künftig noch genügend nachgelebt werden wird, oder ob nicht immer mehr Egoismus anstelle von Solidarität tritt. Von den verschiedenen Massnahmen, die uns in diesem ersten Paket unterbreitet werden, führen fast alle zur vermehrten Belastung der Kantone, wenn die heutigen Leistungen aufrechterhalten bleiben. Es wird aber doch wohl so sein, dass einige Kantone zu einem echten Leistungsabbau schreiten werden, weil sie ohne Steuererhöhungen diese zusätzlichen Leistungen nicht mehr erbringen können. Insbesondere wird dies im Bereiche der Sozialausgaben und im Unterrichts- und Stipendienwesen der Fall sein. Es findet letztlich eine Abwälzung auf den einzelnen statt, was die Schwächsten in unserem Staate verhältnismässig am härtesten treffen wird. Wenn wir bedenken, dass die finanzschwachen Kantone heute bereits in diesen Bereichen zum Teil einen echten Rückstand aufweisen, werden künftig diese Disparitäten noch stärker werden und nicht, wie es wünschenswert wäre, abgebaut werden. Meines Erachtens sind Bundessubventionen nicht *a priori* etwas Schlechtes, im Gegenteil. Sie wurden geschaffen, um solche Disparitäten abzubauen. Ich bin deshalb schon etwas erstaunt, wenn man von Subventionen als Drogen spricht, von denen man hoffnungslos abhängig werden könnte.

Denken wir beispielsweise an die Stipendien. Hier wird es dann so sein, dass künftig noch weniger Kinder aus bescheidenen Verhältnissen, wohnhaft in finanzschwachen Kantonen, zu unseren höheren Bildungsstätten Zugang haben. Demgegenüber soll – wenn ich es richtig verstanden habe – der Bund weiterhin an Ausländerstudenten die doch recht gut dotierten Stipendien ausrichten. Dürfen wir uns dann noch verwundern über fremdenfeindliche Töne, wenn meine Befürchtungen tatsächlich eintreffen, dass fähige Schweizerkinder nicht mehr studieren können? Ich möchte hier daran erinnern, dass bereits heute in finanzschwachen Kantonen die Stipendien so tief sind, dass Jugendliche nur noch studieren können, indem sie Zusatzarbeiten während des Studiums ausführen. Da der Arbeitsmarkt immer problematischer wird, wird es bereits heute für diese Jugendlichen sehr schwierig. Wenn der Abbau im Stipendienwesen

weiter vor sich geht durch die Kürzung der Bundesleistungen, sehe ich echt schwarz. Unsere Jugend sollte hinsichtlich Bildungschancen in der ganzen Schweiz gleichgestellt sein. Die Kürzungen der Bundesleistungen bedeuten für mich einen grossen Rückschlag in diesen Bestrebungen.

Zu Turnen und Sport: Welchem Kanton kann man es verargen, wenn er diese Kürzungen von seiten des Bundes nicht voll kompensiert, weil er scheinbar dringlichere Aufgaben zu lösen hat? Turnen und Sport war aber Gegenstand einer eidgenössischen Volksabstimmung, und das Schweizervolk wünschte, dass die Appenzeller, die Freiburger, die Zürcher und die Basler Jugend eine ähnliche Sportförderung erhalten.

Die Liste der möglichen negativen Auswirkungen dieses ersten Paketes könnte noch verlängert werden. Denken wir an den Nachholbedarf einiger Kantone im Zivilschutzbereich, in der Wohnbauförderung. Denken wir an die Gefährdung der heute noch dringend benötigten Ergänzungsleistungen in der AHV. Wer gibt uns die Sicherheit – und hier liegt meines Erachtens das Kernproblem –, dass auch die finanzschwachen Kantone künftig die vollen Beiträge ausbezahlen? Müssen wir nicht zwangsläufig mit Rentenkürzungen rechnen?

Darf ich Sie einfach noch auf folgende Tatsache aufmerksam machen? Die vorgesehene Aufgabenteilung des ersten Paketes belastet beispielsweise die Kantone Wallis, Freiburg, Basel-Stadt, Zürich und Genf prozentual zur heutigen Steuerkraft ungefähr gleich stark. Die Steuerlast ist aber bereits heute bei den beiden erstgenannten Kantonen viel höher als bei den letzteren. Die ersteren werden kaum Steuererhöhungen beschliessen können, wurden doch in beiden Kantonen bereits Volksinitiativen eingereicht, um die hohen Steurlasten zu senken. Es wird somit in diesen beiden Kantonen – auf alle Fälle in meinem Kanton – zu einem echten Leistungsabbau kommen. Viel schlimmer würde das Ganze noch, wenn der vom Bundesrat und von der Finanzdirektorenkonferenz unterstützte zusätzliche Finanzausgleich, der dem fakultativen Referendum unterstellt ist, mit Erfolg bekämpft würde. Was würde dann geschehen?

Ich werde aus all diesen Überlegungen für Rückweisung stimmen. Ich bin davon überzeugt, dass unser Staat durch solche Massnahmen, wie sie vorgeschlagen werden, nicht besser, nicht transparenter, nicht effizienter wird, sondern dass er hinsichtlich Solidarität verarmt. Der Weg muss umgekehrt verlaufen. Unser Staat muss gerade heute, wo wachsende wirtschaftliche Schwierigkeiten sich immer mehr abzeichnen, leistungsfähiger werden. Einer schleichenden Rückkehr zum Staatenbund, einem schleichenden Sozialabbau in schwächeren Kantonen und Regionen unseres Landes kann ich nicht zustimmen.

Hefti: Bundesrat Ritschard hat seinerzeit betont, die heutige Vorlage bringe nicht nur eine Reduktion gewisser Bundesbeiträge, sondern durch die Verlagerung von Kompetenzen vom Bund auf die Kantone werde auch die Bundesverwaltung entlastet, und das werde sich zusätzlich zugunsten der Bundesfinanzen auswirken. Ich möchte den Bundesrat anfragen, ob dieses Ziel nach wie vor besteht und sich der Bundesrat dafür einsetzt, dass es erreicht wird, auch wenn dabei gegen eine in gewissen Bundesämtern herrschende Mentalität angekämpft werden muss?

Präsident: Wenn das Wort aus der Mitte des Rates nicht mehr verlangt wird, möchte ich, bevor ich das Wort Herrn Bundesrat Furgler erteile, unserer Ratskollegin Frau Bauer zum heutigen «runden» Geburtstag recht herzlich gratulieren. Wir wünschen ihr einen guten Start ins neue Dezenium und für die kommenden Jahre ein allgemeines Wohlergehen. *(Beifall)*

Bundesrat **Furgler:** Die Debatte, die Sie soeben führten, eingeleitet durch die staatspolitisch bedeutsamen Worte des Kommissionspräsidenten, Herrn Binder, hat gezeigt, dass wir uns hier um eine für unseren Staat ganz entscheidende Neuorientierung bemühen. Es kann nicht bestritten

werden, dass unser Bundesstaat seit 1848 eine ausserordentlich segensreiche Entwicklung durchgemacht hat. Wir haben allen Grundwerten, die in den von Ihnen mehrfach zitierten Artikeln 2, 3 und 4 der Verfassung umschrieben sind, zum Durchbruch verholfen. Eine moderne Industriegesellschaft, eingebaut in einen Rechtsstaat mit tiefer sozialer Verpflichtung, steht vor uns. Vor allem die Jahre der Hochkonjunktur haben es aber mit sich gebracht, dass dieser Industriestaat für viele unübersichtlich geworden ist. Die Bezugspunkte zwischen Bürger und Gemeinden, Bürger und Kanton, Bürger und Bund einerseits und die Verflechtung zwischen dem einzelnen Kanton sowie zwischen Kantonen und Bund andererseits führten zu einer Summe von Ordnungsvorschriften, die vom Bürger sehr oft als Hemmnisse empfunden werden, die ihm vor allem auch die Einsicht in das politische Geschehen erschweren. Er fühlt sich durch mancherlei Bande gefesselt, weiss nicht, wie er sie lösen kann und nimmt dann an seinem Staat nicht mehr teil. Alle Parteien, die hier vertreten sind, vor allem alle Regierungsparteien, haben mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass diese zu dichte Verflechtung der Beziehungen zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund dem eidgenössischen Prinzip nicht dienlich, sondern gefährlich sei. Wir lebten während rund zehn Jahren der Hochkonjunktur in einer Phase, in der man glaubte, alles sei möglich. Man hat zu leicht das Prinzip bejaht, dass jeder einen Drittel bezahlt, dann gehe es: die Gemeinde einen Drittel, der Kanton einen Drittel und der Bund den restlichen Drittel. Solange die Kassen voll waren und die Quellen flossen, war das praktikabel. Mit der Zeit empfanden das aber alle Drittelsspendler als problematisch und im Moment, da die Quelle versiegte, sogar als nicht mehr möglich. Man begann die Durststrecke zu spüren.

Und man verspürte ein Zweites: wir sind – und hoffentlich werden wir es nie – kein Zentralstaat. Wir haben seit der Gründung unserer Eidgenossenschaft eine ganz einmalige Art Staatsverständnis. Der Bürger übernimmt eine grosse eigene Verantwortung. Er hat in erster Linie für sich selbst zu sorgen. Er hat für seine Familie zu sorgen, auch für die berufliche Ausbildung seiner Kinder. Und dort, wo er allein nicht durchkommt, hat er eine Gemeinde, die ihm hilft. Und dort, wo die Gemeinde nicht mehr zu Rande kommt, ist sie in einem Kantonsverband von den anderen Bürgern solidarisch mitgetragen. Und nur dort, wo der Kanton aus eigener Kraft mit all seinen Bürgern es nicht zu tun vermag, soll der Bund tätig werden. Das gilt seit 1291. Musterbeispiel im Bereich der Massnahmen, die zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Freiheit nötig sind. Musterbeispiel im Bereich einer modern konzipierten Aussenpolitik, mit Einschluss der Entwicklungshilfe: Teilhabe, Teilnahme an der Völkergemeinschaft. Aber ebenso deutlich ein Musterbeispiel dort, wo es um eine einwandfreie Rechtsordnung geht, die dazu beiträgt, dass im ganzen Land möglichst gerechte Zustände erreicht werden.

Das heute in der Debatte mehrfach erwähnte Subsidiaritätsprinzip hat in all diesen 700 Jahren – zumindest in den Erklärungen der Politiker jeweils am 1. August und am Bettag – nichts an Bedeutung eingebüsst. Es besagt nichts anderes als das, was ich soeben auszuführen versuchte. Es enthält die Verpflichtung für jeden von uns, nicht bei allem und jedem mehr zu fordern, sondern vielleicht etwas mehr zu tun und auch zu geben.

Als man zu Beginn der siebziger Jahre ein Sichentfremden vom Staat verspürte, hat der Bundesrat in seinen Richtlinien festgehalten, dass man die Staatsaufgaben überdenken müsse, sie seien zu eng verwoben und verflochten, widersprächen dem Subsidiaritätsprinzip, widersprächen dem Bündnisprinzip. Herr Binder hat in seiner damaligen Motion in prägnanten Worten die Forderungen aufgestellt, die – ich wiederhole es – alle Regierungsparteien zu den ihren gemacht haben.

Wie war ich doch überrascht, in der heutigen Debatte auf eine geschlossene Ablehnung einer Partei zu stossen, die diese Regierung ja mitgestaltet. Die gleiche Partei, die in ein paar lesenswerten und heute noch aktuellen Sätzen im Ver-

nehmlassungsverfahren dem Sprechenden folgendes schrieb: «Die SPS billigt den Gedanken einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen aus zwei Gründen:

a. Die gegenwärtige Verflechtung der Kompetenzen macht das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen unübersichtlich. Das wirkt sich zum Nachteil eines dynamischen und erfinderischen Föderalismus aus. Unter dem Vorwand, dass derjenige, der zahlt, auch befiehlt, verstärkt der Bund seine Kontrollen und gibt den Kantonen oft das Gefühl, dass sie nur subalterne Ausführungsorgane sind. Andererseits haben kantonale Behörden häufig die Tendenz, die Verantwortung auf den Bund abzuschieben, indem sie gegenüber ihren Bürgern fatalistisch erklären: Wir können nichts dafür, Bern entscheidet.

b. Die politische Diskussion wird an Klarheit gewinnen, wenn die staatlichen Aufgaben klar und rationell zwischen den Gemeinwesen der Kantone und des Bundes aufgeteilt sind. Die kantonalen Parlamente und auch das Volk werden besser verstehen, in welchen Gebieten sie tätig sein können, wo sie einen Einfluss ausüben können und nach welchen Prioritäten die dem Kanton zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen sind.» (Ende des Zitats).

Ich fühlte mich verpflichtet, nachdem Herr Donzé, Frau Lieberherr und Herr Piller wesentliche Fragen in dieser Richtung gestellt haben, unter Hinweis auf ein Papier zu antworten, das von ihnen, neben der Botschaft des Bundesrates, sicher als bedeutsam gewichtet wird.

Ich verkenne keineswegs, dass eine Frage von mir zu beantworten bleibt, auf die Herr Donzé sehr direkt hingewiesen hat. Gefährden wir den Leistungsstaat, ja oder nein? Ich möchte diese Frage nachher auch mir, bei den einzelnen Kapiteln, stellen, und Ihnen die Antwort zu geben versuchen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit den Änderungen, die wir vorschlagen, keineswegs ein Abbau dessen droht, was wir miteinander auch für die Zukunft erhalten wollen. Herr Reymond hat auf die diesbezüglichen bundesrätlichen Erklärungen verwiesen (Botschaft, Separatausgabe deutsch, Seite 33/34). Die Neuverteilungsgrundsätze bleiben für die Verwirklichung der ganzen Operation verbindlich. Es geht uns tatsächlich darum, die Frage zu beantworten, wer kann was – sofern es als Bundesaufgabe oder als Kantonsaufgabe erkannt ist – für den Bürger besser erfüllen.

Nehmen Sie das Beispiel der AHV: Wir stellten bei der Überprüfung unserer Rechnungen und unserer Pflichtenhefte fest, dass in diesem Bereich die Kantone hunderte von Millionen zu bezahlen, aber beim Entscheid über den Ausbau der AHV nichts zu sagen haben. Nach unserem einfachen Führungsprinzip, dass derjenige, der für etwas verantwortlich ist, auch die entsprechende Rechtsordnung gestalten und die entsprechenden Finanzpositionen bereitstellen soll, fühlten wir uns verpflichtet zu sagen: «Hier sollen die Kantone entlastet werden.» Das wirkt sich in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts in der Grössenordnung von 800 Millionen Franken aus. Es ist ein typisches Beispiel für eine Sanierungsmassnahme, die von uns allen – ich glaube auch von Herrn Donzé – bejaht wird.

Nehmen Sie ein zweites Beispiel: Wir haben bei den Primarschulschubventionen festgestellt, dass wir hier Geld nach dem französischen Ausdruck, den wir häufig gebrauchen, «arroser le terrain» vergeuden. Das «arroser le terrain» kann an und für sich sehr wohltuend sein, wenn ein kleines Pflänzchen auch noch etwas Wasser erwischen will. Aber als Startprinzip für unsere Schulpolitik ist es sicher nicht geeignet.

Wir haben aber nicht nur diese Subventionen zum Abbau vorgeschlagen. Wir haben auch gesagt, der föderalistische Staatsgedanke verlange einen besseren Schutz der sprachlichen Minderheiten. Also haben wir hier sehr, sehr zeitgerecht, um nicht zu sagen rasch, dafür gesorgt, dass diese Minderheiten – vor allem die Rätoromanen und die Italicnsprachigen – wesentlich mehr Mittel erhalten. Ich

nehme an, dass Herr Cavelti seinen Hinweis, man solle mein Tempo nicht übernehmen, nicht auf die nun sehr rasch wirksam gewordene Massnahme für seinen Kanton interpretieren möchte. Aber das sind eben die berühmten Nuancen: sobald es um jeden von uns geht, pflegt man das Tempo anders zu wählen, als wenn es um die anderen geht. Ich wollte an diesem Beispiel einfach sichtbar machen, dass es um etwas staatspolitisch Entscheidendes geht. Der Bürger wird verspüren, dass der Bundesrat und das Parlament den Aufbau der Eidgenossenschaft jedem einzelnen näher bringen möchten: eigene Verantwortung, kantonale Verantwortung, Bundesverantwortung.

Der Reichtum unseres Staates ohne Rohstoffe besteht ja in der schöpferischen Kraft der Menschen der verschiedenen Zivilisationen, Kulturen, Sprachen und Konfessionen. Diese Vielfalt wird besser zum Tragen kommen, wenn wir die Pflichtenhefte so bereinigen.

Ich habe auch die Überlegungen von Frau Lieberherr sehr ernst genommen. Sind wir den Grundsätzen, die im Vernehmlassungsverfahren besonders herumgeschoben wurden, untreu geworden: Neuordnung, Verstärkung des föderalistischen Staatsgedankens, wirtschaftskonformes, sinnvolles, rationelles Handeln? Ja oder nein? Ich meine, dass Sie bei der Detailberatung der einzelnen Vorlagen jede Ihrer Fragen, verehrte Frau Ständerätin, bejahen dürfen. Jede einzeln!

Mit Hilfe des Finanzausgleichs – und da darf ich auch die Freiburger Ständeherrn beruhigen – können wir jede Umschichtung für die Kantone erträglich, verkraftbar machen. Ich benütze meinerseits die Gelegenheit, für die hervorragende Zusammenarbeit mit allen kantonalen Regierungen im Kontaktgremium, dem viele der hier anwesenden Ständeherrn angehören, zu danken. Ich danke auch der Finanzdirektorenkonferenz, die ihrerseits schöpferisch an der Reform des Finanzausgleichs mitgewirkt hat. Es gibt keinen einzigen Kanton, der die Aufgabenneuverteilung finanziell nicht verkraften könnte. Alle Regierungen haben im Kontaktgremium zugestimmt. Es wäre merkwürdig, wenn nun hier völlig andere Erklärungen abgegeben würden. Geht es nicht staatspolitisch um etwas sehr Bedeutsames? Ich meine, um den Mut zum Wagnis! Ich war überrascht, feststellen zu müssen, dass immer wieder die Frage auftaucht: «Ja, werden die Kantone die neuen Aufgaben überhaupt erfüllen?» Meine Damen und Herren, wenn wir es den Kantonen nicht zutrauen, dass sie die neuen Aufgaben meistern, dann ist natürlich in diesem Föderalismus der Wurm. Und da müsste er entfernt werden! Wenn wir nichts zu ändern wagen, weil wir den Kantonen nichts zutrauen, dann würde ich eine derartige Diskrepanz zwischen unserem immer wiederholten Bekenntnis zum föderativen Staatsaufbau und der Wirklichkeit empfinden, dass wir mit allen Regierungsparteien die Frage stellen müssten: «Was nun?»

Der Bundesrat – und zwar alle sieben Bundesräte – traut den Kantonen das zu. Wir erhoffen uns davon, dass der Bürger sich seinem eigenen Staat wieder näher fühlt. Er überblickt ohne Zweifel die Gemeinden besser, er kann im Kanton durch seine Parlamentarier die eigenen Ideen zum Ausdruck bringen, wie Sie es hier tun. Wir werden so die entscheidenden Positionen der sozialen Sicherheit (AHV, IV) um so besser erfüllen können. Das ist eine wichtige Feststellung, die mit der Sorge zusammenhängt, die einzelne von Ihnen sichtbar machten, ob denn nachher nicht ein Leistungsabbau erfolgen werde.

Kampf der Zersplitterung: noch einmal verweise ich auf das, was wir im Subventionsbereich erleben mussten, Sie und ich. Ich möchte nicht bei jeder Subvention von Drogen sprechen. Herr Piller, Sie haben recht: es gibt Subventionen, die wir auch in Zukunft leisten wollen. Aber wir haben vermutlich übermarcht, damals, als wir genügend Geld hatten. Wir müssen in Zukunft die Frage härter stellen: Geht es auch ohne Leistungen des Staates? Und, bezogen auf den Bund: Geht es ohne Bundesleistung? Das wird junge Menschen wieder dazu bringen, sich stärker zu engagieren und auch ihren Teil der Verantwortung mitzutragen. Und es wird

uns im Bund erlauben, typische Bundesaufgaben – und zwar im nationalen wie im internationalen Bereich – besser zu erfüllen. Die Trilogie «Föderalismus, Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit» – über die sich Frau Lieberherr besorgt zeigte – wird in dem Ihnen unterbreiteten Paket nicht zu kurz kommen. Sie haben einen Beweis bereits erbracht: beim Zivilschutz. Der einzelne, der ein Haus baut, erhält für seinen privaten Schutzraum keine Staatsleistungen mehr. Wir haben damit für die Kantone 40 Millionen gespart und für den Bund 20 Millionen. Die auf diese Weise frei werden Gelder können wir für die nötigen öffentlichen Schutzanlagen einsetzen. Es ist ein Beispiel dafür, wie sinnvoll Aufgaben neu verteilt werden können.

Wir haben uns im Kontaktgremium bemüht, allen Kantonen gewisse entscheidende rechtliche Grundlagen zur Verfügung zu stellen. Wir gingen aber nicht so weit, dass wir den Kantonen etwa nicht zutrauen würden, für ihre eigene Jugend die übrigen Stipendien zu erhalten. Wohl aber mussten wir, bestärkt durch die Beratungen in der Kommission – ich denke an das Votum von Herrn Generali –, feststellen, dass die Kantone verschieden operieren wollen: die einen mehr mit Stipendien, die anderen auch mit Stipendien und Darlehen. Jeder Kanton möge einfach seine Pflicht tun, und zur Pflicht gehört ohne Zweifel, dass man den jungen Menschen die Bildungsmöglichkeit erleichtert. Aber etwas Wichtiges muss hier beigefügt werden: die Väter und Mütter sind von dieser Pflicht auch nicht dispensiert. Es handelt sich nicht einfach um eine Staatsaufgabe! Unsere Generation ist herangewachsen in einer Zeit, da die Stipendien keineswegs den heutigen Stand erreichten. Missverstehen Sie mich bitte nicht! Ich will die Zeit nicht zurückdrehen. Aber unsere Eltern haben sogar in der Wirtschaftskrise alles daran gesetzt, um uns ausbilden zu lassen. So möchte ich für die Zukunft einfach sagen: Neben dem, was die Eltern in ihren eigenen Verantwortungsbereichen zu tun haben, werden die Gemeinden und die Kantone tätig sein müssen. Diese Neuordnung geht also nicht zu Lasten der künftigen jungen Generationen.

Im Sportbereich haben wir am dreistündigen wöchentlichen Turnunterricht in allen Kantonen festgehalten. Das ist die Richtschnur, die man nicht preisgeben wollte. Aber im übrigen kann kein Mensch bestreiten, dass die Sportorganisationen in den Kantonen und in den Gemeinden tätig sind. Wir haben vom Bund aus gesehen ein fundamentales Interesse daran, den Breitensport wie den Spitzensport zu fördern. Beides ist möglich mit dieser Neuordnung. Ich komme in der Detailberatung darauf zurück. Schon hier darf ich aber sagen: die Eidgenössische Turn- und Sportkommission, die in den Vorberatungen durch den Präsidenten, Herrn Möhr, und Herrn Wolf, den Direktor der Eidgenössischen Turn- und Sportschule, eine wichtige partnerschaftliche Rolle erfüllte, ist voll und ganz Mitträger der Neukonzeption.

Im Gesundheitsbereich wurden die Kantone – und das entspricht auch unserem föderalistischen Prinzip – stärker engagiert, wo es um die Gesundheitspolitik geht. Dort ist der Bund in der ähnlich unangenehmen Lage wie die Kantone bei der AHV. Wir haben nämlich dort keinen eigenen Entscheidrahmen, sondern nur den Zählrahmen, und der wird von anderen gesteuert. Und das ist nicht klug, das ist keine gute Staatspolitik. Weil wir nun aber nicht alles den Kantonen überantworten konnten, entschlossen wir uns zu einer Gemeinschaftslösung: jeder übernimmt 50 Prozent. Das wird bei der Vorlage über die Krankenversicherung durchberaten werden müssen. Staatspolitisch gesehen ist dies von zentraler Bedeutung, weil auf diese Art und Weise Sie im Parlament, und wir in der Regierung, echt mitentscheiden können. Für die Krankenkassen wird das leicht praktikabel, ebenso leicht wie jetzt, weil das Bundesamt für Sozialversicherung eine Art Clearingstelle ist. Die Gelder der Kantone werden dort einfließen, die Gelder des Bundes werden dort einfließen, und die Empfänger werden die Kassen sein; es ist also nichts Kompliziertes.

Noch zur Sorge einzelner Ratsmitglieder bezüglich Solidarität. Ich darf am Beispiel der Familienzulagen sichtbar

machen, wie schon bisher Bund und Kantone zu einem echten Miteinander kamen. Sie wissen, dass wir nur für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer eine Bundesleistung haben. Trotz weitergehendem Kompetenzartikel, der dem Bund direkte Leistungen ermöglicht, haben alle 26 Kantone moderne, fortschrittliche Familienzulagengesetze geschaffen. In dieser Weise schwebt uns die Verstärkung der Sozialpartnerschaft vor, unter Wahrung der staatspolitischen Verantwortlichkeiten. Auch das wollte ich hier noch erwähnen.

Ich darf die Frage von Herrn Hefti beantworten. Wir sind im Bundesrat nach wie vor überzeugt, dass die verbesserte Aufgabenzuweisung ähnlich wie in einer Unternehmensführung indirekt grosse Auswirkungen auch im Finanzbereich haben wird. Wenn alles zu dicht normiert ist und keiner mehr die Frage beantworten kann: Wer macht was? Wer ist für was verantwortlich? ist dies Ausdruck – auch im Unternehmen – einer schlechten Kostenstruktur. Diese Gefahr haben wir im Bund erkannt. Daher sind wir überzeugt, dass unsere Verwaltung – der ich übrigens für die faire partnerschaftliche Mitarbeit bei der Ausarbeitung unserer Vorschläge danke – letzten Endes finanziell entlastet wird. Das gleiche geschieht in den Kantonen. Ohne klare Zuweisung der Aufgaben werden Sie eine klare Finanzpolitik nicht verwirklichen können.

Zur Frage von Herrn Knüsel – im Anschluss an die Betrachtungen von Herrn Donzé, von Frau Lieberherr und von Herrn Piller –, ob der Artikel 4 BV nicht etwas unters Eis gerate: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.» Sie werden mir beipflichten, ebenfalls Ihr Kanton, dem Sie so lange als Regierungsrat dienen durften. Dieser Gleichheitssatz hat mit Gleichmacherei nichts zu tun. Es muss in Kauf genommen werden, dass die Kantone gewisse Probleme verschieden lösen. Ich war überrascht, festzustellen, wie beispielsweise im Kanton Uri die Sanitätskosten weit tiefer liegen, weil der Urner sich selbst mehr zutraut, bevor er ins Spital geht. Diese Lebenshaltung vom Bund aus umkehren zu wollen, wäre wohl das Ungeschickteste, was man tun könnte. Ich beantworte die Frage mithin so: Die eidgenössische Solidarität – Herr Donzé, Frau Lieberherr und Herr Knüsel – darf unter keinen Umständen leiden, wenn wir die Aufgaben neu verteilen, ganz im Gegenteil! Indem wir den Bund von Unnötigem entlasten, wird er mehr Kraft haben, das Urprinzip der Schweiz, nämlich die Solidarität, vor allem in den grossen Sozialwerken auch in Zukunft zu verwirklichen.

Als Zwischenbilanz darf ich festhalten: Entscheidend ist und bleibt, wie Herr Binder gesagt hat, das Staatspolitische. Es steht im Zentrum. Sie werden den föderalistischen Staatsgedanken stärken, Sie werden unseren Staat dem Bürger näher bringen, Sie werden den Gemeinden und den Kantonen eine bessere Übersicht über ihre eigenen Kompetenzbereiche geben, und das wird zu einem verstärkten eidgenössischen Staatsbewusstsein führen. Dabei wiederhole ich auch hier, dass kein Leistungsabbau damit verbunden ist, wohl aber eine Übergabe der Verantwortung in einzelnen Bereichen an den dafür Zuständigen. Ich verweise auf das, was Herr Aubert gesagt hat. Ohne den Bundesrat mit Alexander und Napoleon auch nur in Verbindung zu bringen, hat Herr Aubert in lebenswürdiger Weise die Möglichkeiten einer solchen Reform im helvetischen Alltag aufgezeigt.

Nun zu den Kantonsanteilen: Stempel und Alkohol. Ich begreife, dass Herr Stucki und Herr Meier hier noch ein Rückzugsgefecht liefern, wenn ich das so deuten darf, oder dass sie sogar ernsthaft siegen wollen. (*Heiterkeit*) Aus der Sicht des Bundesrates möchte ich folgendes sagen: Sie haben in den Finanzdebatten immer wieder übereinstimmend festgestellt: eine Sanierung des Bundeshaushaltes ohne Zuweisung der Finanzquellen Alkohol und Stempel an den Bund ist nicht möglich. Heute scheinen Sie diese Feststellung etwas zu bereuen. Wenn ich vorhin ein Papier der sozialdemokratischen Partei zitiert habe, möchte ich jetzt eine Motion der christlichdemokratischen Fraktion zitieren. Sie hat im Jahre 1979 unter dem Titel «Bundeshaushalt, Ein-

sparungen» ganz vehement gefordert: «Der Bundesrat wird ersucht, als Sofortmassnahme ein Programm zur Erzielung von jährlichen Einsparungen im Betrage von 1 Milliarde Franken auszuarbeiten und die dafür notwendigen Verfassungs- bzw. Gesetzesänderungen vorzulegen. Es soll die folgenden Massnahmen enthalten:

Dauermassnahmen

- a. Streichung von Bagatellsubventionen;
- b. Streichung der Bundesbeiträge auf den Gebieten der Volksschule, der Straf- und Erziehungsanstalten sowie der privaten Zivilschutzbauten im Sinne der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen;
- c. Streichung der Anteile der Kantone am Gewinn der Alkoholverwaltung (unter Ausnahme des Alkoholzehntels) und am Ertrag der Stempelsteuer usw.»

Wir haben diese Motion, die beide Räte geschlossen überwiesen haben, wie es sich gehört, ernst genommen und uns sofort an die Ausarbeitung der entsprechenden Vorlagen gemacht. Sie haben dann später, nicht wir, vom gleichen Bundesrat verlangt, dass er auch noch Finanzperspektiven ausarbeite, die das Gleichgewicht im Bundeshaushalt bereits für 1986 verwirklichen. Im Zusammenhang mit diesen Finanzperspektiven haben wir dann auf neue Vorlagen hingewiesen, für die jeweils im Einzelfall sofort ein Ausgleich gefunden werden müsste: Leistungen an die Kantone müssten dann kompensiert werden. Sie sehen also, dass Sie selber den Bundesrat zu weiteren Vorlagen verpflichtet haben. Sie werden dieser Kausalität zweifellos Rechnung tragen! Wenn Sie eine frühere Motion durch eine spätere etwas anders bewerten, dann dürfen Sie den Bundesrat, der Ihre erste Motion ernst genommen hat, nachher nicht desavouieren, wenn er die Vorlage bringt. Ich glaube nicht, dass man so zu einer wirklichen Flurbereinigung im Finanzbereich gelangen kann. Die Zeitenfolge Ihrer Vorstösse ist so, wie ich sie soeben schilderte. Und weil auch Sie nicht sagten, dass wir auf die fraglichen 280 Millionen verzichten könnten, möchte ich Ihnen folgendes zum Überlegen geben: Die Kantone haben sich bereits daran gewöhnt, dass sie diese Quelle nicht mehr haben. Was man nicht mehr hat, das verträgt man in der Zukunft leichter. (*Heiterkeit*) Es ist also nicht ein neues Auf-etwas-verzichten-Müssen. Wir benötigen aber diese 280 Millionen ganz dringend. Ich fühle mich hier als Vertreter des Finanzchefs. Wir sind ja in einem einzigen Team, und er würde für die Aufgabenteilung sicher gleich sprechen, wie ich es jetzt für die Finanzordnung tue. Nachdem Sie selbst dem Bundesrat einen entsprechenden Auftrag erteilt haben, scheint es mir sinnvoll zu sein, dass Sie jetzt auch beschliessen.

Was soll man auf morgen verschieben, wenn man das Gute heute tun kann? Sie sind entschlossen, das Gute zu tun. Ich hoffe es zumindest. Wie wir mit dem Kontaktgremium der Kantone – Herr Meier hat darauf verwiesen – all diese Fragen in vielen, vielen Sitzungen ausdiskutiert haben, wird es auch in Zukunft geschehen müssen, damit die Kantonsregierungen das rechtzeitig mitdenken, was wir gemeinsam zu beschliessen haben.

Ich komme zum Schluss. Mit der Rückweisung – hier wende ich mich gegen den Antrag von Herrn Donzé – gewinnen wir gar nichts. Die Dinge sind reif. Wir haben ein Jahrzehnt an diesem Paket gearbeitet, und wir haben – eine originelle Neuerung in unserem Bundesstaat – mit den Kantonsregierungen jeden Teil der Staatsaufgaben durchortet. Das sollte man in der Bilanz nun nicht einfach mit Null einstufen.

Ich komme bei den einzelnen Kapiteln darauf zu sprechen. Jetzt möchte ich Sie ersuchen, den Antrag von Herrn Donzé abzulehnen und auf die einzelnen Vorlagen einzutreten.

Präsident: Herr Donzé möchte nach der Stellungnahme des Bundesrates eine Erklärung abgeben.

M. Donzé: Je regrette un peu que M. Furgler, conseiller fédéral, utilise des citations tronquées pour ridiculiser les

députés. Devant cette situation, je me sens obligé de vous donner connaissance de la position du Parti socialiste. Je ne vous lirai pas le texte en entier parce que cela prendrait beaucoup de temps, ennuyerait beaucoup de monde et serait désobligeant, et je ne veux pas recourir à ce genre d'obstruction. Je vous citerai simplement deux phrases tirées des conclusions, qui montrent bien que ce que j'ai dit correspond à la position du Parti socialiste, confirmée encore récemment et qui est également celle de l'Union syndicale suisse: «L'activité de la Confédération a une fonction compensatrice sur le plan régional et social, en quelque sorte pour remplacer l'harmonisation fiscale qui fait défaut et pour les inégalités régionales et sociales inhérentes à la libre croissance économique. Tant les paiements de transfert de la Confédération aux cantons que les contributions des cantons à la Confédération ont une telle fonction compensatrice.» C'était là l'esprit de mon intervention et c'était essentiellement ces points que je vous demandais de renvoyer au Conseil fédéral.

Je vous lis ensuite les remarques finales: «Le Parti socialiste suisse considère le paquet de mesures proposées par la commission d'étude comme étant irréalisables du point de vue politique, national, régional et social; en particulier, il estime que ce genre – et j'insiste sur ce point – de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ne constitue pas un moyen acceptable pour l'assainissement des finances fédérales.»

Ce n'est pas la première fois qu'un parti qui appartient au gouvernement ne participe pas entièrement à l'une de ses décisions. Je ne voudrais pas rappeler à M. Furgler sa position en matière d'avortement ni les positions prises au moment où il était encore peut-être possible d'assainir les finances fédérales. Je ne pense pas qu'il faille voir dans cette attitude du Parti socialiste un manque de solidarité. Il est des moments où un parti, même lorsqu'un de ses représentants prend une certaine position à l'intérieur du Conseil fédéral, peut avoir une autre idée. Je crois que cela fait partie de notre philosophie politique. Le consensus a certaines limites et je crois qu'on doit voir les choses de cette façon. Je suis d'autre part un peu étonné que M. le représentant du Conseil fédéral n'ait pas répondu à M. Reymond, dont la conception du fédéralisme va très loin et qui, dans sa péroraison, a mis en cause l'activité des conseillers d'Etat et des hauts fonctionnaires fédéraux. Il nous dit ce qu'il voudrait, lui: c'est vraiment un retour à un cantonalisme absolu qui conduirait à la situation d'avant 1848. C'est vraiment la pensée de la Ligue vaudoise toute crue qui nous a été servie là et, sur ce point, Monsieur le représentant du gouvernement, vous auriez pu au moins vous exprimer. Cela aurait rassuré les députés, qui, bien sûr, voteront comme vous l'avez demandé; de vous entendre dire que vous n'êtes pas d'accord d'aller si loin.

Bundesrat Furgler: Nachdem Herr Donzé mir ausdrücklich noch einmal die Frage stellte, weshalb ich nicht eine andere Erklärung abgegeben hätte, möchte ich folgendes festhalten: Er hat vermutlich den Teil meiner Ausführungen überhört, in dem ich unsere Interpretation des Föderalismus deutlich auch als eine solidarische Verpflichtung dargestellt habe, dort den Interessenausgleich zu wagen, zu verwirklichen, wo er dem Bündnisgedanken entspricht. Ich werde also nie einen Partikularismus vertreten, wenn ich die neue Aufgabenverteilung sichtbar mache. Nur scheint mir – und da unterscheiden wir uns bei der Lagebeurteilung –, dass die Verantwortlichkeiten der Kantone, die wir ihnen in diesem Paket zumuten, von den Kantonen durchaus getragen werden können. Also keine Zerstörung des Bündnisgedankens, vielmehr eine Verstärkung des Föderalismus, weil jeder seine eigene Verantwortung als freier Mensch tragen soll, weil die Gemeinden, die Kantone und der Bund ihre Aufgaben erfüllen sollen. Dies mag Ihnen zeigen, wie meilenweit ich entfernt bin von einem Föderalismus, der Partikularismus oder Zerstörung der Eidgenossenschaft bedeutete. Ich habe im übrigen auch die Intervention von Herrn Reymond nicht so verstanden; er wollte in seiner Sprache

vielmehr sichtbar machen, dass man hier dem Föderalismus etwas mehr zumuten kann als jene, die eher zentralistisch denken, glauben.

Präsident: Das Wort wird nicht mehr verlangt. Eine Abstimmung über Eintreten zum gesamten Paket findet nicht statt. Man kann den Antrag Donzé werten wie man will, es ist und bleibt ein Ordnungsantrag. Wenn auch unser Reglement diesen Fall einer Sammlung von Einzelvorlagen nicht speziell regelt, muss aus unserem Reglement, aus dem Reglement des Nationalrates und aus der Praxis gelesen werden, dass der Antrag Donzé jetzt zur Abstimmung kommen muss.

Wird diese Auffassung bestritten? – Sie stimmen dieser Art Erledigung zu. Wir stimmen ab.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Donzé	8 Stimmen
Dagegen	30 Stimmen

N

Wohnbauförderung – Encouragement à la construction de logements

Bundesbeschluss über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in der Wohnbauförderung

Arrêté fédéral concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements

Antrag der Kommission

Mehrheit

Nichteintreten

Minderheit

(Letsch, Andermatt, Aubert, Kündig, Meier, Stucki)

Eintreten

Proposition de la commission

Majorité

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Letsch, Andermatt, Aubert, Kündig, Meier, Stucki)

Entrer en matière

Präsident: Die Kommission stellt den Antrag, zuerst die Vorlage N und O zu behandeln, weil dort eine Minderheit Eintreten beantragt. Wenn Eintreten beschlossen würde, könnten diese Vorlagen nicht behandelt werden, weil die Kommission nach dem Beschluss auf Nichteintreten die Vorlagen nicht durchberaten hat. Damit gebe ich das Wort frei zur Vorlage N. Der Kommissionspräsident hat das Wort.

Binder, Berichterstatter: Ich habe bereits im Eintretensreferat erklärt, dass die Kommission auf alle Vorlagen, die eigentlich die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen betreffen, eingetreten ist. Ausgenommen davon sind diese Vorlagen N und O, also die Verfassungsbestimmung über die Wohnbauförderung und das Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung. Diese beiden Vorlagen, die uns hier unterbreitet werden, sind in der Öffentlichkeit und in den interessierten Kreisen sehr hart umstritten.

Die Kommission hat sich deshalb die Mühe genommen, gerade dieses Problem sehr einlässlich nach allen Seiten abzuleuchten. Wir haben hier Hearings durchgeführt, mit Herrn Fritz Berger, früher Delegierter für Wohnungswesen, mit Herrn Regierungsrat Ducret (Genf), Herrn Dr. Fritz Nigg, Zentralsekretär des schweizerischen Verbandes für Wohnungswesen, und mit Herrn Regierungsrat Tobias Kuoni

aus Graubünden, ferner mit Herrn Fürsprecher Thomas Guggenheim, dem gegenwärtigen Direktor des Bundesamtes für Wohnungswesen.

Etwas überraschend war für uns, dass hier bei diesem Thema die Experten und die Politiker im Gegensatz zu den anderen Vorlagen praktisch einhellig die Meinung vertreten haben, dass der Bund sich im jetzigen Zeitpunkt aus diesem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz nicht zurückziehen könne. Alle Experten haben das gesagt, Herr Regierungsrat Kuoni aus dem Kanton Graubünden etwas weniger deutlich, weil diese Wohnbauförderung in den Berggebieten weiterhin beibehalten werden soll.

Die Kommission hat eine sehr einlässliche, harte Diskussion geführt. Es ist sicher, dass das Wohnen zu den wesentlichen Grundbedürfnissen des Menschen gehört. Es steht auch fest, dass in allen umliegenden Staaten die öffentlichen Hände riesige Summen für die Wohnbauförderung aufwenden und trotzdem dieses Wohnbauproblem nicht vollständig bewältigen können.

In der Schweiz haben wir keine dramatischen Verhältnisse im Sektor Wohnungsbau. In unserem Land lag und liegt der Wohnungsbau vor allem bei den privaten Bauträgern. Und in unserem Land wurden im Verlaufe der letzten zehn Jahre etwa 550 000 Wohnungen gebaut. Das ist eine ganz bemerkenswerte Leistung, die auch hier anerkannt sei; es ist eine Leistung vor allem von privaten Bauträgern. Einige Procente waren allerdings auch sozialer Wohnungsbau. Aber auch in unserem Land, vor allem in den Ballungszentren, treten trotz der aktiven privaten Wohnungspolitik immer wieder Engpässe auf, vor allem dann, wenn die neuen Wohnungen, wie jetzt, wegen der hohen Hypothekarzinsen und der hohen Baukosten, sehr teuer werden. In solchen Zeiten der Wohnungsnot muss der Staat auch bei uns subsidiär und helfend eingreifen.

An sich ist die Überlegung richtig, dass primär die Kantone und die Gemeinden die Wohnbauförderung vorantreiben sollten, denn die Raum- wie die Ortsplanung, so wie die ganze Erschliessungspolitik liegen bei den Gemeinden und bei den Kantonen. Auch die Übersicht über die Wohnbauverhältnisse ist in den Kantonen und in den Gemeinden ausgeprägter vorhanden als beim Amt für Wohnungswesen in Bern.

Sie können aber der Botschaft oder den Protokollen der Kommission entnehmen, dass leider nur sehr wenige Kantone und Gemeinden ohne eine minimale Starthilfe des Bundes eine aktive Wohnbaupolitik betrieben und eine eigene Gesetzgebung aufgebaut haben. Es ist eine Tatsache – ich möchte sagen, es ist leider eine Tatsache –, dass vor allem der soziale Wohnungsbau von den Gemeinderäten und Gemeindebehörden nicht aktiv vorangetrieben wird, weil die Gemeinden gute Steuerzahler in ihren Gemeinden wünschen und nicht Mieter im sozialen Wohnungsbau. Ich erlaube mir, diese Feststellung zu machen. Sie werden sie ebenfalls in ihren eigenen Gemeinden machen müssen, wenn Sie die Situation überblicken.

Die Kommission hat mit meinem Stichtscheid – man hat mich in der Kommission in diese üble Situation gedrängt – Nichteintreten auf diese beiden Vorlagen über den Abbau der Wohnbauförderung durch den Bund beschlossen. Diese Mehrheit ist der Meinung, dass im jetzigen Zeitpunkt auf diese Vorlagen nicht einzutreten sei, weil wir jetzt wieder Wohnungsnot haben und weil es nicht verstanden würde, wenn der Bund gerade jetzt sich zurückziehen würde. Die Gründe für diesen Beschluss waren kurz gerafft folgende:

1. Als die Vorlage konzipiert wurde, hatten wir noch einen erheblichen Leerwohnungsbestand in der Schweiz. Weil die Hypothekarzinsen damals bei etwa 4 Prozent lagen, wurde viel und preisgünstig gebaut. Heute haben wir aber in den Agglomerationen wieder eine Mangelsituation im Wohnungsbau. Es besteht vor allem ein Mangel an preisgünstigen Wohnungen. Die jungen Leute und die jungen Ehepaare erhalten heute kaum mehr eine Wohnung zu erschwinglichen Mietzinsen. Ich behaupte, dass bei den Jugendlichen eine gewisse Missstimmung besteht, weil die-

ser Staat nicht in der Lage ist, den jungen Leuten zu angemessenen Zinsen Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Es wäre deshalb falsch, wenn gerade jetzt der Bund sich von der Wohnbauförderung und von der Anfangsverbilligung der Wohnungen zurückziehen würde.

2. Das neue Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz wurde in den Jahren 1974 bis 1980 relativ wenig angewendet, weil auch auf dem Wohnungsmarkt eine sogenannte Schönwetterlage herrschte. Dieses Gesetz kann erst jetzt seine Bewährungsprobe bestehen. Das Gesetz ist für eine Mangellage, wie wir sie jetzt feststellen, gedacht. Gerade in diesen Monaten gehen – wie man uns gesagt hat – beim Bundesamt für Wohnungswesen monatlich mehr als 150 Gesuche ein. Auch private Bauträger – und das ist neu – beginnen sozialen Wohnungsbau zu betreiben.

3. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz beruht auf der an sich bestechenden Idee, dass man die Anfangsmieten verbilligen will, während dann in den folgenden Jahren die Mieten immer wieder angehoben werden. Das anfangs bereitgestellte öffentliche Kapital wird zum grössten Teil im Verlaufe der Zeit wieder zurückbezahlt. Dieses Konzept stammt meines Wissens primär von Herrn Fritz Berger, der einer der besten Kenner der Wohnbauprobleme in unserem Land ist. Diese Idee bringt meines Erachtens eine absolut kostengünstige Wohnbaupolitik und kann für den Staat eigentlich nur eine positive Lösung sein. Andere Staaten investieren viel mehr in den Wohnungsbau als wir, nur mit viel weniger Effizienz.

4. Mit einem Anteil von 15 Prozent am Sozialprodukt verfügt die Bauwirtschaft über eine erhebliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Auch konjunkturpolitisch kann deshalb der Wohnungsbau nicht einfach aus den Bundesausgaben ausgeklammert werden. Wir sollten uns dies gerade jetzt sehr wohl überlegen, da wir bereits wieder von Arbeitsbeschaffungsprogrammen sprechen. Hier können wir mit relativ geringen Bundesmitteln hohe Investitionen auslösen.

Das waren die Gründe, die die knappe Kommissionsmehrheit – das gebe ich zu – veranlasst haben, im jetzigen Zeitpunkt auf diese beiden Vorlagen nicht einzutreten. Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Letsch, Sprecher der Minderheit: In der soeben abgeschlossenen Eintretensdebatte ist fast von allen Rednern – ich möchte sagen – das Hohelied des Föderalismus gesungen worden. Ich habe mir mein Bekenntnis zum Föderalismus aufgespart, bis es darum geht, nicht bloss im allgemeinen, sondern auch im speziellen ja zur Neuverteilung der Aufgaben zu sagen, ja zur Entflechtung und ja zu den Kantonen als eigenständige Staaten. Was wird denn eigentlich von der Mehrheit der Kommission Entscheidendes vorgebracht, das gegen den Antrag des Bundesrates spricht, es sei die Verantwortung für die Wohnbauförderung voll den Kantonen zu übertragen? Ich sehe im wesentlichen drei Gründe:

Im Vordergrund steht erstens die Angst, es würden weniger Wohnungen, vor allem weniger preisgünstige Wohnungen, gebaut, wenn der Bund sein Engagement aufbebe. In einem Dokument, das wir erhalten haben, wird behauptet – Beweise fehlen allerdings –: «Die Wohnbauhilfe des Bundes ist eine unerlässliche Voraussetzung, um eine regional ausgewogene, ausreichende Versorgung auch wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise mit erschwinglichen Neubawohnungen zu gewährleisten.» Soweit diese Behauptung.

Es ist also jene Befürchtung, der wir bei der Beratung des ganzen Paketes auf Schritt und Tritt begegnen und die sich mit dem Schlagwort des Leistungsabbaus zusammenfassen lässt. Demgegenüber muss auch an dieser Stelle betont werden, dass es nicht darum geht, ob der Staat sich weiterhin in der Wohnbauförderung engagieren soll, sondern lediglich darum, dass es künftig die Kantone und Gemeinden sind, nicht mehr der Bund, denen die Verantwortung obliegt. Die Kantonsvertreter haben in den

Hearings fast ausnahmslos versichert, sie seien bereit und in der Lage, auch diese ihnen neu übertragenen Aufgaben zu übernehmen. Natürlich ist es dann möglich, dass nicht jeder Kanton dieselbe Regelung trifft, wie sie heute der Bund kennt. Wenn wir aber nicht bereit sind, unterschiedliche, d. h. im Grunde genommen massgeschneiderte, auf die Bedürfnisse jedes Kantons zugeschnittene Regelungen zu akzeptieren, dann taugt der Föderalismus wirklich bald nur noch als Aushängeschild für 1.-August-Feiern. Angst vor Leistungsabbau verträgt sich ausserdem schlecht mit dem Vertrauen in den Bürger, von dem unsere direkte Demokratie lebt und die wir ja auch nicht als museumsreif qualifiziert haben möchten.

Ein zweiter Grund, der für die Beibehaltung des Status quo geltend gemacht wird, sagt, dass die Bundeshilfe noch relativ jung sei und sich nun bewähren soll. Demgegenüber ist daran zu erinnern, dass wir in der Euphorie der Hochkonjunktur einfache Aufgaben im Übermass dem Bund übertragen haben – das haben sowohl der Kommissionspräsident als auch Herr Bundesrat Furgler deutlich gesagt –, was eben den Zentralstaat aufgebläht und die Autonomie der Kantone geschwächt hat. Natürlich gibt es Aufgaben, denen sich auch im föderativen Staat der Bund allein oder gemeinsam mit den Kantonen anzunehmen hat. Der Bundesrat legt aber in der Botschaft recht eindrücklich dar, weshalb ausgerechnet die Wohnbauförderung eine klassische Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist. Ich verzichte auf Zitate. Ebenso machten die Hearings deutlich, wie unerschiedlich die Verhältnisse nicht bloss von Kanton zu Kanton, sondern zum Teil sogar innerhalb der Kantone sind. Es sei an die Voten der Herren Berger und Regierungsrat Kuoni erinnert. Daraus zog dann unser Kollege Egli, logisch wie er immer ist, folgende Konsequenz: «Von der Sache her ist sie (die Wohnbauförderung) genau auf den politischen Tätigkeitsbereich der Kantone zugeschnitten. Der Antrag des Bundesrates liegt richtig.» Und ich möchte ergänzen: Das gilt auch in Zeiten angespannten Wohnungsmarktes. Über diese Richtigkeit können meines Erachtens auch allenfalls noch offene, mehr administrative Fragen nicht hinwegtäuschen, Fragen die im Rahmen der Detailberatung dann zu klären wären. Zuerst aber muss Eintreten beschlossen werden.

Schliesslich hat der Schweizerische Baumeisterverband einen fast originell anmutenden dritten Grund entdeckt, weshalb die Wohnbauförderung Sache des Bundes bleiben soll. In einem Brief vom 26. November schreibt er, es scheine ihm nicht gerade sinnvoll, dem weiter arbeitenden Bundesamt für Wohnungsbau ausgerechnet die Hauptaufgabe wegzunehmen – als ob ein Bundesamt, wenn es entlastet oder von Aufgaben befreit wird, einfach so weiterbestehen müsste, wie es einmal war. Es ist mir schleierhaft, wie gerade ein Verband, der in seiner Branche zu Recht Strukturbereinigungen fordert, Bundesämter zementieren will. Ich danke Herrn Bundesrat Furgler für seine Antwort auf die diesbezügliche Frage von Herrn Hefti.

Zusammenfassend und abschliessend halte ich das Wohnungsproblem – es besteht ein Wohnungsproblem – für eine geradezu klassische Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Hier können Behörden und Bürger ihren Bedürfnissen entsprechend entscheiden. Der Wille dazu ist offensichtlich vorhanden. Wenn wir diesen Stein aus dem Mosaik des ersten Paketes der Aufgabenverteilung herausnehmen, so ist im Grunde genommen schwer einzusehen, weshalb andere Aufgaben, ebenfalls aus Angst vor angeblichem Leistungsabbau, nicht auch beim Bund belassen werden sollten. Dann müssten wir aber auch – und diese Konsequenz bitte ich zu beachten – jene sehr gewichtigen Vorlagen neu überdenken, welche die Kantone finanziell entlasten; denn es sind ja gerade diese Entlastungen, zusammen mit dem grosszügigen Ausbau des Finanzausgleichs, die einerseits die staatspolitisch unbestrittene Entflechtung ermöglichen sollen und andererseits die Kantone in die Lage versetzen möchten, wichtige Aufgaben weiterhin grosszügig ihren Bedürfnissen entsprechend zu erfüllen.

Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen bitte ich Sie, dem Antrag des Bundesrates und der Minderheit der Kommission zuzustimmen und auf die Vorlage einzutreten.

Frau **Lieberherr**: Nach den Vorschlägen des Bundesrates soll die Wohnbauförderung in Zukunft den Kantonen übertragen werden. Der Bund würde nur noch für Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten sowie im Bereich der Wohnungsmarkt- und -bauforschung zuständig bleiben. Diese Kantonalisierung hat die ständerätliche Kommission mit Stichentscheid des Präsidenten richtigerweise abgelehnt.

Die Wohnbauförderung war in unserem Jahrhundert noch nie eine rein kantonale Angelegenheit: Seit 1919 hat der Bund periodisch den Wohnungsbau gefördert. Eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage wurde 1945 geschaffen. Sie war damals Teil des Familienschutzartikels. Ich finde das sehr interessant, weil der Bezug zur Familie damit zum vornherein gegeben ist. Die Bundeskompetenzen wurden dann 1972 erweitert und in den klaren Auftrag umgewandelt, Massnahmen zur Förderung zu treffen, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaus sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentums.

Rund zwei Drittel der Stimmbürger haben vor zehn Jahren dem Bund diesen erweiterten und dauernden Auftrag erteilt. Nun soll dem Volk nicht einmal mehr die Möglichkeit gegeben werden, auf seinen eindeutigen Entscheid zurückzukommen. Er würde nämlich automatisch ausser Kraft gesetzt, wenn der Stimmbürger die Bundeskompetenz zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten annähme. Diese Konsequenz wird dem Bürger verheimlicht. Der «Goodwill» gegenüber der Bergbevölkerung würde missbraucht, um der Wohnbauförderung für weite Kreise den Boden zu entziehen.

Die Kantone brauchen aber einen Bund, der ihre Bestrebungen auf dem Gebiete des Wohnungsbaus fördert und ergänzt. Der klare Verfassungsauftrag, den der Bund erhalten hat, wirkt sich nicht zu Lasten der kantonalen und kommunalen Befugnisse aus. Gerade um eine unerwünschte Verlagerung der Kompetenzen zu vermeiden und die Eigenständigkeit der Kantone in der Wohnbauförderung zu wahren, bestimmen Verfassung und Gesetz, dass der Bund gegebenenfalls selbständig tätig werden soll. Die Kantone sind frei zu entscheiden, ob und in welcher Form sie selbst Wohnbauförderung betreiben wollen. Sie zu vermehrter und durchaus eigenständiger Förderungstätigkeit anzuregen, war ein ausgesprochenes Anliegen des Gesetzgebers.

Die Wohnbauförderung und die Regelung des Mietwesens sind die zwei tragenden Säulen der Wohnungspolitik. Ein ausreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen erlaubt es, die reglementierenden Eingriffe in den Wohnungsmarkt und die Mietverhältnisse in Grenzen zu halten. Letztlich ist die Wohnbauförderung die einzige Alternative zur behördlichen Mietzinskontrolle und ihren abschreckenden Wirkung auf den Bau neuer Wohnungen. Der Bund ist in vielen Tätigkeitsbereichen, diesen Wohnungsbau betreffend, aktiv, so in der Raumordnung, im Verkehr, im Umweltschutz, in der Energie und in Konjunkturfragen. Die Förderung und Verbilligung des Wohnungsbaus muss nach wie vor Aufgabe des Bundes sein, damit auch in Zukunft die Koordination und eine ausreichende Berücksichtigung des Wohnungswesens durch die verschiedenen Bundesstellen möglich bleiben.

Die Mehrheit der Kantone wäre zudem nicht in der Lage, innert zweier Jahre die notwendigen Gesetze zu schaffen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass die Kantone, die bisher wenig oder nichts getan haben – das sind eine ganze Reihe von Kantonen –, sich plötzlich aufgeschlossen zeigen und eine bundesgesetzähnliche Leistung anbieten. Es ist klar: Die Kantone müssen vermehrt den Wohnungsbau des kleinen Mannes fördern, sei dies als Ergänzung zur Bundeslösung oder unabhängig davon. Es ist aber nicht denkbar, dass die Stimmbürger in Kantonen und Gemeinden bereit sind, Vorschüsse für Landerwerb und -erschliessung sowie Bürgschaften über Dutzende von Millionen zu leisten. Der

Wohnungsbau für Leute mit bescheidenen finanziellen Einkünften steht in Gefahr, wenn dieser Vorlage zugestimmt wird.

Unser Kommissionspräsident hat in seinen Ausführungen darauf hingewiesen, wie schwierig es gerade heute wieder ist, billigen Wohnraum zu bekommen, und wie gerade junge Leute benachteiligt sind, weil sie unter Umständen die teureren Wohnungen nehmen müssen, wodurch junge Familien belastet werden. Wohnungspolitik ist ein wichtiger Teil, ich würde sogar sagen, eine wichtige Säule einer Familienpolitik.

Ein grosser Teil der Unzufriedenheit der jungen Leute, gerade in grösseren Agglomerationen, beruht darin, dass es beinahe unmöglich ist, guten Wohnraum zu tragbaren Zinsen zu erhalten.

Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion bitte ich Sie, dem Nichteintreten zuzustimmen und damit dem Ausstieg des Bundes aus der Wohnbauförderung einen Riegel zu stellen.

Bundesrat Furgler: Der Bundesrat verkennt die zentrale politische Bedeutung des Wohnungsproblems in keiner Weise. Es geht nicht um die Frage «nichts mehr oder alles?», sondern «wer soll das Wohnungsproblem lösen?» Wir haben zu unserer eigenen Überraschung festgestellt, dass eine Minderzahl der Kantone überhaupt kantonale Vollzugsgesetze will. Es sind deren sieben von 26 Kantonen. Offensichtlich wurde der Impuls, den der Bund geben wollte, von einer Mehrzahl der Kantone nicht aufgefangen. Auch in den Vernehmlassungsverfahren ist, wie heute, eine unterschiedliche Meinung zum Ausdruck gekommen: im ersten Vernehmlassungsverfahren von 1977/78 sprachen sich 16 Kantone für die Überführung in die kantonale Kompetenz aus. Zwei Kantone optierten für eine Rahmengesetzgebung des Bundes. Ein Kanton wollte den Vollzug den Kantonen übertragen. Und nur ein Kanton (FR) war für die Beibehaltung des Status quo. Im zweiten Vernehmlassungsverfahren von 1980 haben sich alle Kantone, mit Ausnahme von Solothurn und Freiburg, positiv zu einer Übertragung der allgemeinen Wohnbauförderung an die Kantone geäussert.

Wir stellen fest, dass bisher der Bund, die Kantone und die Gemeinden tätig waren und dass merkwürdigerweise von der offerierten Bundeshilfe von 19 Kantonen kein Gebrauch gemacht wurde. Im Jahre 1980 wurde der Wohnungsbau von Kantonen und Gemeinden mit rund 235 Millionen Franken unterstützt. Spitzenreiter entsprechend der Bedeutung ihrer Agglomeration sind die Kantone Zürich und Genf. Ihre Hilfe erstreckte sich vor allem auf Mietzinszuschüsse, sozialen Wohnungsbau sowie auf die Wohnbauförderung ohne Einkommenslimiten, ferner auf Eigentumsförderung, Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten und die Wohnungsfürsorge. Der Bund leistete an die vorerwähnten Aufwendungen 30 Millionen Franken. Die eigene Wohnbauförderung des Bundes belief sich auf 26 Millionen Franken. Wenn ich diese Beträge werte, einfach um Ihnen ein Bild zu zeichnen, dann sehen Sie, dass rund vier Fünftel der Ausgaben für die Wohnbauförderung schon heute auf die Kantone und Gemeinden entfallen. Die Neuverteilung betrifft nur einen Teil der gesamten Wohnbauförderung aller drei staatlichen Ebenen, nämlich die bisherige, nur von sieben Kantonen benutzte allgemeine Wohnbauförderung des Bundes. Auf die Berghilfe hat Herr Binder bereits verwiesen; die Wohnbauförderung in Berggebieten würde wie bisher weitergeführt.

Ich möchte nicht so tun, als ob diese bisherige Bundesleistung einfach unwirksam geblieben wäre. Das gut geführte Bundesamt für Wohnungswesen hat mit den Bundesmitteln viel getan. Aber es bleibt die Frage: warum hat denn die Mehrheit der Kantone nicht mitgezogen? Vielleicht waren es Probleme des zentralen Vollzugs, eines Konkurrenzempfindens im Bereich der Kantone? Wer weiss es genau?

Sicher ist eines: die Kantone und die Gemeinden verspüren, wie ihre ureigenen Wohnbedürfnisse überhaupt zu gewichten sind. Sie haben dementsprechend ganz enge

Berührungspunkte zu den eigenen Kompetenzen, auf die auch Herr Letsch verwiesen hat. Ich erwähne die Steuerpolitik. Die Kantone setzen den Eigenmietwert fest. Die Raumplanung wird, soweit nicht Grundsätze zu erlassen sind, von ihnen verwirklicht. Das Baurecht – das klassische Instrument der Kantone –, die Landerschliessung, die Infrastruktur, Strassen, Wasserversorgung usw.: bei allen Instrumenten liegt das Schwergewicht heute schon in der Hand der Kantone. Das war vermutlich ausschlaggebend bei der Stellungnahme der Kantone zu unserer Anfrage, ob sie dieses Gebiet in Zukunft schwergewichtig selber leiten und bearbeiten wollen. Es gibt keinen eigentlichen nationalen Wohnungsmarkt, das war eine weitere Feststellung, die wir bei der Lagebeurteilung treffen mussten. Es gibt regional derart grosse Verschiedenheiten, dass die dort zuständigen Behörden weit besser helfen können.

Ich möchte nicht weiter ausholen. Sie haben im Dialog zwischen Befürwortern und Gegnern die gegensätzlichen Argumente gehört. Ich möchte nur noch etwas beifügen: für mich, der ich bis zu meinem Eintritt in den Bundesrat als Präsident einer Wohnbaugenossenschaft selbst sehr aktiv im sozialen Wohnungsbau tätig war, bleibt das Erlebnis bestehen. Ich ziehe daraus einen Schluss: man müsste in jenen Bereichen privat wieder weit mehr tun und die verfügbaren Mittel der Kantone und Gemeinden in diese Kanäle einfliessen lassen. Die private Initiative mit oder ohne Staatsleistungen würde hier, vor allem im Interesse der jungen Mitbürger, ein wesentlich besseres Resultat möglich machen. Nur auf den Staat warten, sei es auf den Kanton, auf die Gemeinde oder auf den Bund, wird zur Bewältigung des Wohnungsproblems nicht genügen.

Es ist an Ihnen zu entscheiden, ob Sie dem Antrag des Bundesrates zustimmen wollen oder nicht.

Präsident: Wir stimmen ab. Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen Nichteintreten, die Minderheit Eintreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	16 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	20 Stimmen

O

Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz

Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

Antrag der Kommission

Mehrheit

Nichteintreten

Minderheit

(Letsch, Andermatt, Aubert, Kündig, Meier, Stucki)

Eintreten

Proposition de la commission

Majorité

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Letsch, Andermatt, Aubert, Kündig, Meier, Stucki)

Entrer en matière

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	12 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	21 Stimmen

Präsident: Die beiden Vorlagen gehen an die Kommission zurück.

An die Kommission – A la commission

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

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr

La séance est levée à 12 h 25

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 2. Dezember 1982, Vormittag

Jeu-di 2 décembre 1982, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

Abstimmung über eine Sondersession Votation sur une session spéciale

Präsident: Ich habe Ihnen bereits bekanntgegeben, dass der Nationalrat mit 107 zu 60 Stimmen die Durchführung einer Sondersession beschlossen hat. Unser Büro hat bereits unter dem Regime von Kollege Dreyer beschlossen, dass wir – falls der Nationalrat positiv entscheiden sollte – dem Vorhaben keine Opposition machen würden. Dieser Entschluss schien schon deshalb gerechtfertigt, weil wichtige Geschäfte für den Ständerat spruchreif sind. Sie sehen das aus dem provisorischen Programm, das wir Ihnen haben austeilen lassen. Herr Präsident Dreyer hat in der Koordinationskonferenz (Konferenz zwischen den Fraktionspräsidenten des Nationalrates und dem Büro des Ständerates) vom 18. November mündlich in diesem Sinne Bescheid gegeben.

Das Büro hat am letzten Dienstag den gefassten Beschluss noch einmal bestätigt und beantragt Ihnen heute, der Durchführung einer Sondersession ebenfalls zuzustimmen. Wir glauben auch, dass wir den Entscheid ohne weitere Diskussion fällen sollten. Der Ordnung halber frage ich sie aber an, ob sich noch jemand dazu äussern wolle.

Bürgi: Ich möchte mich nicht dazu aussprechen, indessen wäre mir daran gelegen, dass der Rat Gelegenheit zu einer Abstimmung erhält. In diesem Sinne stelle ich Ihnen den Antrag, im Januar keine Sondersession durchzuführen.

Abstimmung – Vote

Für Durchführung einer Sondersession	18 Stimmen
Dagegen	13 Stimmen

Präsident: Wir werden diesen Entscheid dem Nationalrat mitteilen.

81.065

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 584 hiervor – Voir page 584 ci-devant

A

**Straf- und Massnahmenvollzug
Exécution des peines et mesures**

**Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den
Straf- und Massnahmenvollzug**

**Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans
le domaine de l'exécution des peines et mesures**

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1982 - 08:00
Date	
Data	
Seite	584-607
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 154

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.

Präsident: Die beiden Vorlagen gehen an die Kommission zurück.

An die Kommission – A la commission

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

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr

La séance est levée à 12 h 25

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 2. Dezember 1982, Vormittag

Jeu-di 2 décembre 1982, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

Abstimmung über eine Sondersession Votation sur une session spéciale

Präsident: Ich habe Ihnen bereits bekanntgegeben, dass der Nationalrat mit 107 zu 60 Stimmen die Durchführung einer Sondersession beschlossen hat. Unser Büro hat bereits unter dem Regime von Kollege Dreyer beschlossen, dass wir – falls der Nationalrat positiv entscheiden sollte – dem Vorhaben keine Opposition machen würden. Dieser Entschluss schien schon deshalb gerechtfertigt, weil wichtige Geschäfte für den Ständerat spruchreif sind. Sie sehen das aus dem provisorischen Programm, das wir Ihnen haben austeilen lassen. Herr Präsident Dreyer hat in der Koordinationskonferenz (Konferenz zwischen den Fraktionspräsidenten des Nationalrates und dem Büro des Ständerates) vom 18. November mündlich in diesem Sinne Bescheid gegeben.

Das Büro hat am letzten Dienstag den gefassten Beschluss noch einmal bestätigt und beantragt Ihnen heute, der Durchführung einer Sondersession ebenfalls zuzustimmen. Wir glauben auch, dass wir den Entscheid ohne weitere Diskussion fällen sollten. Der Ordnung halber frage ich sie aber an, ob sich noch jemand dazu äussern wolle.

Bürgi: Ich möchte mich nicht dazu aussprechen, indessen wäre mir daran gelegen, dass der Rat Gelegenheit zu einer Abstimmung erhält. In diesem Sinne stelle ich Ihnen den Antrag, im Januar keine Sondersession durchzuführen.

Abstimmung – Vote

Für Durchführung einer Sondersession	18 Stimmen
Dagegen	13 Stimmen

Präsident: Wir werden diesen Entscheid dem Nationalrat mitteilen.

81.065

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 584 hiervor – Voir page 584 ci-devant

A

**Straf- und Massnahmenvollzug
Exécution des peines et mesures**

**Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den
Straf- und Massnahmenvollzug**

**Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans
le domaine de l'exécution des peines et mesures**

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Lieberherr

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Lieberherr

Ne pas entrer en matière

Binder, Berichterstatter: Wir behandeln die Vorlage A, Straf- und Massnahmenvollzug. Diese Vorlage war in der Kommission umstritten. Es geht hier um den Einstieg auf das ganze Massnahmenpaket, und insofern haben natürlich die Abstimmungen gerade bei dieser Vorlage Signalwirkung für das Gesamtpaket.

Gemäss Artikel 64bis der Bundesverfassung ist der Strafvollzug grundsätzlich Sache der Kantone. Davon haben auch unsere Beratungen auszugehen, wenn wir das Pflichtenheft im Gebiet Straf- und Massnahmenvollzug bereinigen wollen.

Bisher hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und Grundsätze über den Strafvollzug aufgestellt. Der Bund hat Baubeiträge an die Errichtung und den Ausbau von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten ausgerichtet. Ferner bezahlte der Bund Betriebsbeiträge an die Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche und an die Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene. Schliesslich richtete der Bund Beiträge für die Aus- und Weiterbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen aus. Das Total dieser Beiträge des Bundes erreichte in den Jahren 1977 bis 1979 im Jahresdurchschnitt 54 Millionen Franken. Nun wird vorgeschlagen: Weiterführung der Bundesbeiträge an die Errichtung und den Ausbau von Anstalten, Verzicht auf die Betriebsbeiträge an Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche, Aufhebung der Ausbildungsbeiträge. Die Einsparungen des Bundes betragen, wenn Sie diesen Anträgen zustimmen, rund 44 Millionen Franken. Ich verweise Sie auf Seite 83 der Botschaft.

Die Kommission liess sich davon überzeugen, dass bis heute in der Schweiz (trotz dieser Baubeiträge und trotz dieser Betriebsbeiträge des Bundes) keine eigentliche und geschlossene Heimpolitik besteht. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hat aber schon vor längerer Zeit ein Jugendheimkonkordat ausgearbeitet. Der Entscheidungsprozess für dieses Konkordat ist – wie uns Herr Regierungsrat Schlegel versicherte – sehr weit fortgeschritten. Auch ohne Aufgabenteilung ist ein solches Konkordat über die Jugendheime dringend notwendig. Es ist ja sicher nicht vertretbar und geradezu unzulässig, dass in diesem Land keine kohärente Jugendheimpolitik besteht.

Die Kommission war deshalb damit einverstanden, dass der Bund auch weiterhin Baubeiträge ausrichtet. Hingegen soll auf die Betriebsbeiträge an die Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche verzichtet werden. Die Kantone sind durchaus in der Lage (wenn der Bund sämtliche Beiträge an die AHV übernimmt und ein grosszügiger Finanzausgleich eingeführt wird), eine eigene Heimpolitik zu entwickeln und die entsprechenden Betriebsbeiträge aufzubringen. Es wäre keine befriedigende Lösung, wenn ein Bundesamt in Bern, weit weg von der Jugendheimproblematik, die Jugendheimpolitik in diesem Land via Subventionen bestimmen sollte.

In der Kommission hat Herr Kollege Donzé einen Nichteintretensantrag auf diese Vorlage gestellt. Dieser Antrag ist jetzt von Frau Lieberherr aufgenommen worden. Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen. Die Kommission hat den Nichteintretensantrag des Herrn Kollegen Donzé mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt. Ich beantrage Ihnen deshalb Eintreten auf die Vorlage.

Frau **Lieberherr**: Vor 1966 leistete der Bund nur Beiträge an Um- und Neubauten von Anstalten sowie an Ausbildungs-

kurse für Anstaltspersonal. 1966 kamen Beiträge an den Betrieb von Heimen für schwererziehbare Kinder und Jugendliche sowie von Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene hinzu. Einerseits wollte man dringend notwendige «Entwicklungshilfe» an die Heime leisten. Andererseits sollte die unterschiedliche Behandlung der Heime für normal begabte Schwererziehbare und jener für geistig gebrechliche Zöglinge, die durch die Invalidenversicherung weitgehend Unterstützung erhalten, etwas gemildert werden. Dieses Gesetz hat sich seither als sehr segensreich erwiesen, und es ist nicht einzusehen, wieso es geändert werden soll.

Eine Aufhebung der Betriebsbeiträge würde die Benachteiligung der Insassen von Justizheimen gegenüber denjenigen von IV-Heimen noch vergrössern; denn Kinder und Jugendliche, die an irgendwelchen Behinderungen im Sinne der Invalidenversicherung leiden, erhalten eine weitgehende Unterstützung durch den Staat. Anders verhält es sich bei verhaltensbehinderten Kindern und Jugendlichen, die früher als sogenannte Schwererziehbare bezeichnet wurden. Dieser Gruppe, die meist endogen, zusätzlich aber sozial geschädigt ist, wird mit einer allfälligen Streichung der Betriebsbeiträge die notwendige Hilfe durch den Bund verweigert. Nicht von ungefähr sieht denn auch die Bundesverfassung in Artikel 64bis die Möglichkeit vor, dass sich der Bund an Einrichtungen zum Schutze verwahrloster Kinder beteilige. Verwahrloste und verhaltensbehinderte Kinder, denen nicht rechtzeitig umfassend geholfen wird, fallen später oft der Öffentlichkeit zur Last, indem sie Folgekosten von Kriminalität oder auch aus sozialer Randständigkeit verursachen. Da leider nicht anzunehmen ist, dass die Kantone den gesamten Ausfall an Bundesbeiträgen von 40 Millionen Franken übernehmen werden, muss dieses Aussteigen des Bundes zu einem Qualitätsabbau im erzieherischen Bereich führen, der nicht zu verantworten ist. Wohl haben bei eindeutig jugendstrafrechtlichen Einweisungen die Kantone den Hauptteil der Kosten zu tragen. Bei den vorwiegend präventiven Heimeinweisungen hingegen wären vorab die Gemeinden belastet. Dabei ist zu befürchten, dass künftig aus Kostengründen viele Plazierungen, welche Jugendlichen zugute kämen, die noch nicht irreversibel geschädigt sind, unterbleiben werden. Die Unterlassung dieser Plazierungen wird das Gemeinwesen auf die Dauer um ein Vielfaches teurer zu stehen kommen. Der Jugendmassnahmenvollzug stützt sich auf eine Vielfalt von Heimen. Nur wenige Kantone können verschiedene Heimtypen anbieten.

Ein überkantonales Verbundsystem von Heimen ist daher unerlässlich. Verschiedene Koordinationsversuche in der Deutschschweiz sind am falsch verstandenen Föderalismus gescheitert. Die Heime unterstehen in den Kantonen verschiedenen Direktionen, was die Koordination erschwert. Die Aufrechterhaltung und Förderung des Betriebes von Justizheimen ist aber eine Aufgabe von überregionaler Bedeutung. Die planerischen und gesetzgeberischen Schwierigkeiten sind für die einzelnen Kantone gross. Auch wenn in der Deutschschweiz das vorgesehene Konkordat zustande kommt, werden die einzelnen Kantone mit weiteren, vor allem finanziellen, Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden schafft zusätzliche Probleme. Die Stadt Zürich verfügt über eine ganze Reihe derartiger Heime, aber auch wir haben bereits finanzielle Schwierigkeiten.

Der Bund ist der einzige ideale Koordinator mit dem erforderlichen überregionalen Steuerungsinstrumentarium. Sowohl der Bund gegenüber den Kantonen, wie auch die Kantone gegenüber den Gemeinden, sind nicht nur Geldgeber und Bedingungen stellende Instanzen, sondern haben vielmehr koordinierende, steuernde und fördernde Funktionen.

Die Richtlinien des Bundes über die Zusprechung von Betriebsbeiträgen an Erziehungseinrichtungen und Arbeitserziehungsanstalten haben sich bewährt. Zum vorgeschlagenen Beitragsgesetz äussere ich mich wie folgt:

Die Verstärkung des Förderungsgedankens durch die weiterlaufende Ausrichtung von Baubeiträgen und die vorgese-

nenen neuen Beiträge für Modellversuche können keinen genügenden Anreiz für die Heime bedeuten. Die Hinausschiebung der Gesetzeskraft auf den 1. Januar 1985 ändert daran nichts. Viele Jugendheime werden künftig keine Baubeiträge mehr erhalten, weil diese neu nur noch jenen Heimen zufallen sollen, in denen mindestens ein Drittel der Aufenthaltstage auf strafrechtlich Eingewiesene entfallen. Die Aufhebung der Ausbildungsbeiträge an die wenigen sozialen Schulen der Schweiz wird die Standortkantone und Gemeinden zu höheren Subventionen und die Schulen selbst zu höheren Schulgeldern zwingen. Damit wird der prekären Personalsituation weiter Vorschub geleistet.

Die sozialen Schulen gehören auch nicht eher zum kantonalen Aufgabenbereich, wie das der Gesetzentwurf erwähnt. Die wenigen Schulen müssen den gesamten schweizerischen Bedarf decken. Dies bedeutet, dass die Standortkantone nur einen teilweisen Nutzen von diesen Schulen haben. Besondere Konkordate für die sozialen Schulen zu bilden, ist ein steiniger Weg. Dies zeigt der jahrelange Leidensweg für die Beteiligung der Kantone an den Kosten des Heilpädagogischen Seminars Zürich.

Die Änderungsanträge, die aus dem Schosse der Kommission entstanden sind, sind unterstützungswürdig, können aber die grundsätzlichen Bedenken, die ich hier geäußert habe, nicht ausräumen. Aus diesen Gründen plädiere ich für die Beibehaltung der Betriebsbeiträge des Bundes an die Heime für erziehungsschwierige Kinder und Jugendliche.

Die sozialdemokratische Fraktion beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Mme Bauer: Je suis, moi aussi, préoccupée par le déficit des finances fédérales et je reconnais, d'autre part, qu'une nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons s'impose afin de revitaliser le fédéralisme.

S'il est un domaine pourtant où le maintien de l'aide fédérale se justifie, c'est bien, me semble-t-il, celui des maisons d'éducation destinées à l'exécution des peines et mesures. L'Association suisse en faveur des jeunes inadaptés, qui gère ces maisons, a créé une commission d'étude pour examiner les conséquences de la suppression des subventions fédérales. Les conclusions de cette commission sont claires: l'aide fédérale doit être maintenue, tant pour la construction que pour l'exploitation des institutions. Cette commission a fait un certain nombre de propositions qu'on peut considérer comme des solutions de compromis, et c'est M. Gadiant qui s'en fera le porte-parole.

Je veux espérer que ce conseil, dans le cas où il suivrait la majorité de la commission et déciderait d'entrer en matière, acceptera ces solutions de compromis, cela pour quatre raisons.

1. Les maisons d'éducation accueillent les ressortissants de plusieurs cantons, elles desservent même de vastes régions. Elles doivent être profondément diversifiées en fonction de l'âge, du sexe et du degré d'inadaptation des jeunes qu'elles abritent. Or, pour des raisons financières évidentes, un canton n'est pas en mesure d'offrir un tel choix. C'est donc au niveau régional que l'on doit pouvoir disposer de ces établissements, la section pour l'exécution des peines et mesures de l'Office fédéral de la police assurant le contrôle, la coordination, ainsi que l'animation de ces maisons.

2. Certaines institutions sont de droit public, d'autres de droit privé. 111 établissements appartiennent à cette seconde catégorie assurant 63 pour cent des places disponibles. Il faut souligner que ces institutions de droit privé connaissent un taux d'occupation plus élevé et que leur exploitation est moins onéreuse. Si les subventions fédérales étaient supprimées, 29 d'entre elles seraient contraintes de fermer leurs portes.

3. En cette période de récession, nous devons rappeler d'autre part que la situation des cantons se présente de manière fort inégale. Eux aussi souhaitent promouvoir une politique d'économie et l'on doit escompter qu'un certain nombre d'entre eux ne seront pas disposés ou ne seront

pas en mesure de compenser les subventions fédérales. On devra par conséquent renoncer à placer des jeunes inadaptés, avec toutes les conséquences sociales et financières que cela peut impliquer à moyen terme.

4. Enfin, dernier argument mais non le moindre, une diminution des subsides est de nature à entraîner une péjoration de l'encadrement éducatif, en nécessitant, soit des changements de structure préjudiciables aux jeunes inadaptés, soit même – je l'ai dit tout à l'heure – la fermeture de plusieurs maisons. On peut affirmer qu'elle provoquerait inéluctablement, d'autre part, une augmentation des coûts de pension, déjà fort élevés.

Sur la base de ces réflexions, inspirées par un souci de solidarité confédérale, l'Association suisse en faveur des jeunes inadaptés demande le maintien des subventions du Département fédéral de justice et police, afin que les jeunes inadaptés de tout le pays puissent bénéficier du même encadrement éducatif.

J'ai été membre pendant plusieurs années du comité directeur de la Fondation officielle de la jeunesse, à Genève, qui gère plusieurs établissements pour jeunes inadaptés, et j'ai été responsable d'un foyer d'adolescents. A ce titre, je puis témoigner que le nombre est toujours plus important des jeunes qui, ne pouvant pour toutes sortes de raisons, rester dans leur famille, doivent être placés dans une institution, et des adolescents profondément perturbés qui ont besoin d'un encadrement médico-social. La désintégration de la famille traditionnelle, la drogue et l'alcoolisme, qui gagnent du terrain chez les jeunes, exigent le maintien d'institutions spécialisées pour les accueillir et les rééduquer.

C'est pourquoi j'entrerai en matière et je soutiendrai les propositions de M. Gadiant qui représentent une solution de compromis.

Bundesrat Furgler: In Übereinstimmung mit beiden Vorrednern darf ich Ihnen sagen, dass der Bundesrat dem Problem, das hier zur Diskussion steht, grösste Beachtung schenkt. Sowohl im Bereich des Strafvollzuges als auch – und das noch verstärkt – hinsichtlich des Problems der Behandlung der Jugend, die Hilfe verdient, muss eine echte Zusammenarbeit der Gemeinden, der Kantone und des Bundes sichergestellt bleiben. Was wir hier versuchen, ist eine Weiterentwicklung zum Guten.

Wir haben in den Jahren 1977 bis 1979, wie wir in der Botschaft darstellen durften, für die Errichtung und den Ausbau von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten Baubeiträge von durchschnittlich 23 Millionen Franken ausgerichtet. Wir haben für den Betrieb von Erziehungsheimen, für die Aus- und Weiterbildung weitere Beiträge geleistet; bei den Erziehungsheimen waren es im Durchschnitt der Jahre 1977 bis 1979 rund 30 Millionen Franken, bei der Aus- und Weiterbildung im Straf- und Massnahmenvollzug durchschnittlich 1,3 Millionen Franken. Die Bundesbeiträge erreichten in diesen drei Jahren jährlich insgesamt 54 Millionen Franken.

Was uns mehr als die nackten Zahlen beschäftigte, war die Beurteilung der Lage: Sind wir in der Schweiz mit Bezug auf die durch das Strafgesetzbuch geforderten Massnahmen weit genug vorangeschritten? Das betrifft eine erste Gruppe von Fragen. Die zweite Gruppe von Fragen: Wie können wir den gefährdeten Jugendlichen, den hilfsbedürftigen Jugendlichen, über die sich soeben Frau Lieberherr und Frau Bauer aussprachen, noch besser als bisher helfen?

Wenn Sie den Gesetzentwurf analysieren, dann stellen Sie mit dem Kommissionspräsidenten fest, dass sich der Bund nicht einfach zurückzieht. Er übernimmt auch weiterhin bundesrechtliche Verpflichtungen, die der Verwirklichung des materiellen Strafrechtes dienen. Die Baubeiträge werden sichergestellt. Durch unsere Mitarbeiter (eine kleine, aber qualifizierte Gruppe in meinem Departement) können wir diese Einflussnahme auf die Kantone – von den Kantonen gewünscht, vor allem mit den drei Konkordaten – auch in Zukunft noch besser als bisher ausüben. Ich werde die erwähnte Gruppe voll weiterarbeiten lassen.

Ich spürte aber auch im direkten Gespräch mit den Konkordatskantonen, dass sie selbst wissen, dass sie mehr als bisher tun müssen, weil ja 40 Jahre nach Inkrafttreten des Strafgesetzbuches noch nicht alle darin vorgesehenen Bau- und Heimtypen verwirklicht sind. Ich selbst habe mich in diesem guten Jahrzehnt meiner Regierungsbeteiligung sehr intensiv damit befasst. Die Kantone sind dankbar, dass der Bund weiterhin Baubeiträge leistet, aber sie wollen mehr tun. Meine allerjüngsten Besprechungen, auch mit dem Präsidenten der von den Kantonen zur wirksamen und baldigen Verwirklichung eingesetzten Kommission, mit Herrn Florian Schlegel aus meinem Heimatkanton, geben mir die feste Überzeugung, dass hier die Kantone nun von der gestern viel besungenen eigenen Freiheit Gebrauch machen. Da ist ein Konkordat beispielsweise über die Jugendheime in Vorbereitung, das nach meinem Empfinden die Bedenken, die Frau Lieberherr und Frau Bauer beschäftigen, weitgehend oder sogar ganz zu zerstreuen vermag.

Die Kantone – und damit gehe ich vom Strafanstaltsbereich weg – haben im Bereich der Jugend, der Erziehungsheime usw. im «Drogenzeitalter» vermehrte Sorgen. Wir wollen sie mit ihnen tragen. Wir werden daher nicht einfach nichts tun, sondern mit Modellversuchen besser und gezielt neue Impulse vermitteln. Ich muss Ihnen aber ganz offen sagen, dass nach Auffassung des Bundes und der Kantone in diesem Bereich zurzeit noch eine Lücke besteht. Wir stellen die Ergänzungsfrage: Wie können wir sie schliessen? Indem wir einfach etwas mehr Beiträge bezahlen, ohne dass etwas Neues geschieht, lösen wir diese Problemfülle nicht. Da wird mir auch Frau Lieberherr, die sich selbst sehr intensiv mit Heimerziehung beschäftigt, beipflichten müssen. Wir brauchen zusätzliche Heime und zusätzliche Heimtypen. Hier soll die Mitwirkung des Bundes einsetzen. Das ist der Sinn des dritten Abschnittes der Gesetzesnovelle, die Sie in unserer Botschaft (im deutschen Text Seite 107) vorfinden.

Wir wollen also nicht einfach zurückgehen, sondern uns beschäftigt die Frage: Wer macht was besser? Mir scheint dieses Gesetz ein Musterbeispiel dafür zu sein, dass wir nicht einfach miteinander jammern sollten, dass die Zeiten schwer und die Jugendprobleme grösser geworden sind. Wegen der Drogen gibt es zwar zusätzliche Gefahren, die wir miteinander beseitigen müssen. Es besteht ein echtes Defizit, ich meine nicht finanziell, sondern an solchen Heimen. Dafür gilt es Lösungen zu finden. Vorerst werden Menschen gesucht, die sich für diese Aufgaben zur Verfügung stellen. Ich habe grössten Respekt für solche, die das tun; ich habe selber Heime besichtigt. Wir, aus der Sicht des Bundes, wollen durch unsere Modellversuche ebenfalls einen echten Beitrag leisten.

Fazit: Mit dieser Art Aufgabenteilung erfüllt der Bund seine Aufgabe. Mit einer verstärkten Hilfe im Strafvollzugsbereich, der von den Kantonen nach Verfassung für sich beansprucht wird, übernehmen die Kantone ihre verfassungsmässige Aufgabe. Weil es um besonders hilfsbedürftige Mitmenschen geht, hat der Bund mit den Modellversuchen eine echte Chance, Impulse zu geben.

Ich ersuche Sie, dieser Modernisierung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	25 Stimmen
Für den Antrag Lieberherr (Nichteintreten)	8 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Ingress, Bst. b

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. a

a. die Vorschriften und Grundsätze . . .

(Die Änderung im Ingress betrifft nur den französischen Text)

Art. 1

Proposition de la commission

Préambule

Les prestations prévues dans la présente loi doivent contribuer:

Let. a

a. A réaliser les dispositions sur l'exécution des peines et des mesures et les principes qui s'y rapportent;

Let. b

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Binder, Berichterstatter: In Artikel 1 hat die Kommission lediglich eine redaktionelle Verbesserung und Klarstellung vorgenommen. Ich bitte Sie um Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Der Bund kann Beiträge gewähren . . .

Abs. 3

Von den Baukosten wird im Einzelfall vorweg ein Betrag von 200 000 Franken als nicht beitragsberechtigt abgezogen. Bundesbeiträge von weniger als 50 000 Franken werden nicht ausgerichtet.

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

La Confédération peut subventionner la construction, ...

Al. 3

Dans chaque cas, un montant de 200 000 francs pour lequel aucune subvention ne sera allouée est déduit d'embliée des frais de construction. Il ne sera pas alloué de subventions fédérales d'un montant inférieur à 50 000 francs.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Binder, Berichterstatter: Auf Antrag von Herrn Stucki hat die Kommission beschlossen, auf den Begriff «im Rahmen der verfügbaren Kredite» zu verzichten. Bevor ein neues Subventionsgesetz besteht, löst nämlich diese Formulierung «im Rahmen der verfügbaren Kredite» lediglich Unsicherheit und Verwirrung aus, ob überhaupt vom Bund noch Baubeiträge bezahlt werden. Ich bitte Sie, dieser Änderung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Binder, Berichterstatter: Hier soll – der Idee nach – verhindert werden, dass der Bund Bagatellsubventionen entrichten muss. Der Bundesrat schlägt in seinem System vor, dass an Baukosten von weniger als 500 000 Franken überhaupt keine Bundesbeiträge zu bezahlen seien. Die Kommission war mit dieser Lösung nicht einverstanden. Sie vertrat die Auffassung, dass dieser Betrag von 500 000 Franken doch etwas willkürlich und auch zu hoch angesetzt sei und zudem zu unvermeidbaren Härtefällen führen könnte. Es scheint der Kommission nicht angemessen und auch nicht gerecht zu sein, bis zu Baukosten von 500 000 Franken überhaupt keine Baubeiträge auszurichten, für Baukosten von mehr als 500 000 Franken dann aber gleich 50 Prozent der gesamten Baukosten zu bezahlen. Eine so starre Limite oder Festsetzung führt in der Praxis dazu, dass dann vielfach manipuliert wird, dass man einfach etwas teurer baut, um diese Hürde von 500 000 Franken zu überschreiten und in den Genuss der vollen Beiträge von 50 Prozent zu kommen.

Aus diesen Gründen schlägt Ihnen die Kommission eine Alternative vor, die das Departement in unserem Auftrag ausgearbeitet hat. Gemäss dieser Alternative soll nun ein sogenannt kombiniertes System von Selbstbehalt und Mindestbeitrag eingeführt werden. Die Franchise beträgt 200 000 Franken, der Mindestbetrag der Subvention 50 000 Franken. Dieser Beitragssatz, auf die Gesamtkosten bezogen, steigt demnach kontinuierlich an.

Ich bitte Sie, dieser nach unserer Meinung gerechteren und flexibleren Lösung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1 Bst. d und e

... einem angemessenen Verhältnis zu den finanziellen Aufwendungen stehen und
e. das Betriebskonzept und die Trägerschaft gewährleisten, dass der Zweck der Einrichtung erfüllt wird.

Abs. 2 Bst. c und d

c. kantonale Beiträge von mindestens 40 Prozent der anerkannten Baukosten sind gesichert und
d. bei privaten Einrichtungen ist der Träger eine juristische Person mit gemeinnützigem Charakter; einer ihrer Hauptzwecke liegt im Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 1

- a. une planification...
... besoin,
- b. l'agrandissement...
... d'ensemble,
- c. l'établissement... ... cantons,
- d. les projets...
... premier, n'entraînent pas de dépenses disproportionnées et
- e. le mode de gestion ainsi que l'organe responsable...

Al. 2

- a. l'autorité... ... construction,
- b. la couverture...
... assurée,
- c. des subventions...
... sont assurées et
- d. si l'établissement...

Binder, Berichterstatter: Hier hat sich auf der Fahne ein Fehler eingeschlichen. Sie sehen, dass auf der Fahne

eigentlich kein Abänderungsantrag der ständerätlichen Kommission enthalten ist. Die Kommission hat aber den Text etwas abgeändert, um klarzustellen, dass die Voraussetzungen, die da aufgezählt werden, kumulativ vorhanden sein müssen. Deshalb haben wir vorgesehen, dass man in Artikel 3 Absatz 1 Litera d am Schluss das Wörtchen «und» beifügt; wir haben ebenfalls in Absatz 2 Litera c am Schluss dieses «und» beifügt. Damit ist klargestellt, dass es sich hier um kumulative Erfordernisse handelt. Warum die Weglassung des Wörtchens «und» erfolgte, weiss ich nicht. Ich bitte Sie, dieser kleinen Abänderung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Präsident: Eine Kommissionsminderheit schlägt eine Ergänzung vor. Es ist wohl am besten, wenn nun Herr Gadiant seine Anträge begründet und die Kommissionsmehrheit anschliessend dazu Stellung nimmt.

Minderheit

(Gadiant, Cavelti, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

Abschnitt 2bis: Betriebsbeiträge**Art. 4a Bereich**

¹Der Bund gewährt Beiträge an den Betrieb privater und öffentlicher Einrichtungen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben d und g.

²Der Bund kann, im Rahmen der verfügbaren Kredite, Beiträge gewähren an den Betrieb von Einrichtungen nach Artikel 2 Absatz 2.

³An Personalkosten von weniger als 150 000 Franken werden keine Beiträge gewährt.

Art. 4b Voraussetzungen

¹Beiträge werden unter den folgenden Voraussetzungen gewährt:

- a. Eine kantonale oder interkantonale Planung des Straf- und Massnahmenvollzugs oder der Jugendhilfe weist den Bedarf für die Einrichtung nach;
- b. die Einrichtung steht Eingewiesenen aus allen Kantonen offen;
- c. die baulichen, betrieblichen und personellen Voraussetzungen und die Trägerschaft gewährleisten, dass der Zweck der Einrichtung erfüllt wird.

²Sofern nicht ein Kanton Rechtsträger ist, treten noch folgende Voraussetzungen hinzu:

- a. Der Kanton anerkennt die Einrichtung als Privatanstalt (Art. 384 StGB);
- b. die Finanzierung des Betriebs der Einrichtung ist gewährleistet;
- c. der Kanton leistet, allenfalls zusammen mit anderen Kantonen, einen angemessenen Betriebsbeitrag;
- d. bei privaten Einrichtungen ist der Träger eine juristische Person mit gemeinnützigem Charakter; einer ihrer Hauptzwecke liegt im Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

Art. 4c Höhe der Beiträge

¹Der Beitrag beläuft sich auf höchstens 40 Prozent der anerkannten Kosten für das erzieherisch tätige Personal.

²Er wird entsprechend herabgesetzt, wenn

- a. die Einrichtung nur teilweise Aufgaben nach Artikel 4a erfüllt;

b. ein Betriebsbeitrag aus der Invalidenversicherung gewährt werden kann; Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung gilt nicht.

³Der Bundesrat bestimmt die als Personalkosten anerkannten Kosten und die weiteren Bemessungsgrundsätze.

Minorité

(Gadient, Cavelti, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

Chapitre 2^{bis}: Subventions d'exploitation

Art. 4a Domaine d'application

¹La Confédération alloue des subventions pour l'exploitation des établissements publics et privés visés à l'article 2, 1^{er} alinéa, lettres d et g.

²La Confédération peut, dans les limites des crédits disponibles, subventionner l'exploitation des établissements visés à l'article 2, 2^e alinéa.

³Aucune subvention n'est allouée quand les frais de personnel sont inférieurs à 150 000 francs.

Art. 4b Conditions

¹Les subventions sont allouées aux conditions suivantes:

a. Une planification cantonale ou intercantonale de l'exécution des peines et des mesures ou de l'aide à la jeunesse montre que l'établissement répond à un besoin;

b. L'établissement est ouvert aux détenus de tous les cantons;

c. Les conditions relatives à la construction, à l'exploitation et au personnel ainsi que l'organe responsable de l'établissement garantissent que le but de ce dernier sera atteint.

²Si l'organe responsable n'est pas un canton, les subventions sont allouées aux conditions supplémentaires suivantes:

a. Le canton reconnaît l'institution comme établissement privé (art. 384 CP);

b. La couverture des frais d'exploitation de l'établissement est assurée;

c. Le canton alloue, éventuellement avec d'autres cantons, une subvention d'exploitation appropriée;

d. Si l'établissement est privé, le responsable est une personne morale reconnue d'utilité publique; un de ses buts principaux relève du domaine de la présente loi.

Art. 4c Montant des subventions

¹La subvention s'élève à 40 pour cent au plus des frais reconnus occasionnés par le personnel chargé de l'éducation.

²Elle est dûment réduite:

a. Quand l'activité de l'établissement ne correspond que partiellement aux tâches prévues à l'article 4a;

b. Quand une subvention d'exploitation peut être accordée par l'assurance-invalidité; l'article 75, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité n'est pas applicable.

³Le Conseil fédéral détermine les frais de personnel qu'il reconnaît comme tels et les autres bases de calcul.

Gadient, Sprecher der Minderheit: Der Minderheitsantrag bezieht sich ausschliesslich auf die Frage, ob weiterhin Betriebsbeiträge gewährt werden sollen oder nicht. Der Grundsatz ist in Artikel 4a verankert. Wenn Sie diesen bejahen, wird es wohl folgerichtig sein, den übrigen Anträgen auch beizupflichten; wenn Sie ihn verneinen, werden diese gegenstandslos. Die Bestimmungen regeln in Artikel 4a den Bereich und die dargelegten Grundsätze, in Artikel 4b die Voraussetzungen, in 4c die Höhe der Beiträge und dann in Artikel 10 Absatz 3, in Artikel 11 Absatz 1, Artikel 13 Absatz 1, Litera b sowie in Absatz 2 die Abwicklung. Diese Bestimmungen bilden ein integriertes Ganzes.

Wie gesagt, handelt es sich also nur um die Frage, ob weiterhin Betriebsbeiträge gewährt werden sollen oder nicht. Bei der Begründung muss ich im Hinblick auf diese bedeutende Weichenstellung etwas ausführlicher werden. Ich bitte Sie um Nachsicht.

Im Bereich des Strafvollzuges tangiert die Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981 in der ganzen Schweiz etwa 155 Erziehungsheime und Einrichtungen für den Massnahmenvollzug von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Die bundesrätliche Vorlage schlägt vor, es seien ab 1986 die Betriebsbeiträge an diese Einrichtungen zu streichen; Betriebsbeiträge, die im Jahre 1981 einen Beitrag von 31,4 Millionen Franken ausgemacht hatten.

Charakteristisch für den schweizerischen Jugendstraf- und Massnahmenvollzug ist die Tatsache, dass von diesen rund 155 betroffenen Institutionen mehr als zwei Drittel, nämlich 111 Einrichtungen, private Trägerschaften ausweisen. Lediglich bei 44 Einrichtungen ist ein kantonal oder kommunaler Träger für die Führung dieser Heime zuständig.

Diese 155 Institutionen verteilen sich ganz unterschiedlich auf unser Land. So gibt es neben den typischen «Heimkantonen» (Zürich, Bern, Waadt, Genf und Basel-Stadt) sieben Kantone, in welchen überhaupt keine einzige Institution für den Jugendmassnahmenvollzug liegt. In der Botschaft stellt der Bundesrat fest, es dränge sich im Rahmen des Strafvollzuges bei den Einrichtungen und Heimen für Kinder und Jugendliche eine interkantonale Zusammenarbeit auf, da die Plazierung oft wechselseitig zwischen den Kantonen erfolgt. Aus dem Gesagten wird deutlich, dass eine Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, die heute zur Schaffung und zum Betrieb von derartigen Einrichtungen nichts oder nur wenig beigetragen haben, und Kantonen, die für ihre sozial gefährdeten und straffällig gewordenen Kinder und Jugendlichen vieles geleistet haben, ein mühsames Unterfangen sein wird.

Die Botschaft hält richtigerweise fest, dass viele Plazierungen ausserhalb des eigenen Kantons vorgenommen werden müssen. Tatsächlich werden 40 bis 60 Prozent aller notwendigen Heimeinweisungen ausserhalb des eigenen Kantons durchgeführt. Selbst der Kanton Zürich, der über ein sehr weit gefächertes Angebot von spezialisierten Einrichtungen verfügt, musste vor zwei Jahren noch 40 Prozent seiner Heimeinweisungen ausserkantonale durchführen. Diese Plazierung über die Kantonsgrenzen hinaus darf nicht einfach als Unzulänglichkeit des Heimwesens verstanden werden. Vielmehr widerspiegelt sich darin die Tatsache, dass selbst ein grosser Heimkanton nicht in der Lage ist, all die notwendigen spezialisierten Einrichtungen, mit welchen auf die verschiedenartigsten psychischen, sozialen und kriminologischen Schädigungen betroffener Kinder, Jugendlicher und junger Erwachsener reagiert werden soll; selber zu schaffen und zu betreiben. Bislang bestand über die Kantonsgrenzen hinaus eine recht erhebliche Ergänzung des Heimangebotes. Diese Ergänzung ist nicht zuletzt Folge einer klugen Subventionspraxis des Bundesamtes für Justiz. Leider müssen nach Auskunft von kompetenter Seite heute indessen unerfreuliche Tendenzen registriert werden, indem die «Heimkantone» als Folge einer verständlichen Verdrossenheit ihr Platzangebot allmählich, zum Schaden der betroffenen Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, auf ihr eigenes, kantonales Bedürfnis reduzieren. Wie bereits erwähnt, verlangen die spezifischen, psychischen, sozialen und kriminologischen Störungen und Behinderungen dieser jungen Menschen fachliche Hilfen im Sinne der Sonderbehandlung. Dabei darf nicht ausser acht gelassen werden, dass die ganze Palette von sonderpädagogischen Einrichtungen, die der Behandlung, Schulung und Ausbildung dieser Jugendlichen dienen, kostenaufwendig sind und von einem einzelnen Kanton gar nicht geschaffen werden können. Ich bitte Sie, auch zu beachten, dass die Heimerziehung im Sinne des Schweizerischen Jugendstrafrechtes nicht als Strafe, sondern als Massnahme verstanden wird. Gut eingerichtete und ausgerüstete Erziehungseinrichtungen, die in ihrem Betrieb, wie bereits

gesagt, teuer sind, ersparen, wenn sie effizient arbeiten, der Allgemeinheit erhebliche Sekundärkosten (Erwachsenenstrafvollzug, Unterstützung der Familien interner erwachsener Straftäter, Unterstützung von sozial unangepassten und nicht integrierten Familien).

Das zur Diskussion stehende neue Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes im Straf- und Massnahmenvollzug soll das Beitragsgesetz vom 6. Oktober 1966 ersetzen, die bis anhin gewährten Betriebsbeiträge sollen gestrichen und dafür lediglich Beiträge an sogenannte Modellversuche gewährt werden.

Die eidgenössische Subventionierung der Straf- und Erziehungsanstalten ist eine direkte Folge der Vereinheitlichung des Strafrechtes. Artikel 64bis der Bundesverfassung schuf nicht nur die Grundlage für das gesamtschweizerische Strafrecht, sondern erklärte zugleich den Bund für befugt, den Kantonen zur Errichtung von Straf-, Arbeits- und Besserungsanstalten sowie für Verbesserungen im Strafvollzug Beiträge zu gewähren und sich an Einrichtungen zum Schutze verwahrloster Kinder zu beteiligen. Deshalb führte das 1942 in Kraft gesetzte Strafgesetzbuch nicht nur die Oberaufsicht des Bundes über den Vollzug von Strafen und Massnahmen in den Anstalten ein, sondern schuf mit einem Subventionsartikel die Grundlage für die Beitragspraxis.

Die heute zur Diskussion stehende Vorlage des Bundesrates möchte offenbar die aus Artikel 64bis BV resultierenden Verpflichtungen teilweise weiterhin honorieren. Dies sicher zu Recht; denn ohne Finanz- und Fachhilfe des Bundes erscheint es als äusserst fraglich, ob die Kantone in der Lage sein werden, die vom StGB verlangten Vollzugeinrichtungen zu schaffen. Wir begrüßen die Absicht des Bundes, via Beitragsgesetz weiterhin die Investitionsbeiträge und Betriebsbeiträge wenigstens an Modellversuche auszus zahlen. Im Grunde genommen entfällt mit diesem Vorgehen aber andererseits ein Hauptargument für die Aufgabenentflechtung in diesem Bereich; denn der Bund wird weder administrativ noch finanziell auf Kosten der Kantone von einem Aufgabengebiet vollständig oder in erheblichem Masse entlastet. Der Bund braucht weiterhin innerhalb des Bundesamtes für Justiz die Sektion für Straf- und Massnahmenvollzug. Die Kantone aber müssen darüberhinaus einzeln oder gemeinsam den Verwaltungsapparat für die Heimbelange aus- bzw. neu aufbauen. Eine solche partielle Aufgabenverschiebung bringt weder administrative noch finanzielle Vorteile. Wir sehen daher die Lösung darin, die Betriebsbeiträge für alle vom Bund anerkannten Justizheime beizubehalten, wobei diese Beiträge jedoch angemessen reduziert werden können. Sie ersehen auch, dass in Artikel 4a Absatz 3 sogenannte Bagatellsubventionen eliminiert werden. Das ist keineswegs erfreulich, werden doch dadurch gerade gewisse kleinere Einrichtungen betroffen. Wenn es aber gelingt, das Hauptanliegen zur Aufrechterhaltung der Betriebsbeiträge wenigstens in reduziertem Rahmen zu realisieren, soll dieser Kompromiss in der Meinung und Erwartung akzeptiert werden, dass die Kantone diesen quantitativ begrenzten Ausfall abdecken werden. Der Kerngedanke der Aufgabenteilung bleibt also durchaus erhalten. Sie brauchen daher, Herr Kommissionspräsident, keine Signalwirkung für andere Vorlagen zu befürchten. In Artikel 4c Absatz 1 wird die Höhe der Beiträge auf höchstens 40 Prozent der anerkannten Kosten für das erzieherisch tätige Personal festgesetzt. Bisher waren es 50 Prozent, wobei man in der Praxis je nach Ausbildungsstand des Personals Beiträge von 30 bis 50 Prozent gewährt hat; in Zukunft werden es 20 bis 40 Prozent sein. Auf der Basis 1981 berechnet, ergibt sich damit eine Einsparung für den Bund von rund 9 Millionen Franken.

Vor allem aber ist es wichtig, dass die bewährte Zusammenarbeit zwischen Bund und den Kantonen im Bereich des Jugendmassnahmenvollzuges bestehen bleibt, was heissen will, dass den Heimen, vor allem auch den privaten, in ihrer schweren Aufgabe im Dienste von sozial und psychisch behinderten und gestörten Kindern und Jugendlichen das Überleben garantiert und der Fortbestand ermöglicht werden. Das Bundesamt für Justiz, insbesondere seine Sektion

für Straf- und Massnahmenvollzug, hat in den letzten Jahren, als die Heime des Jugendmassnahmenvollzugs zum Teil unqualifizierter Kritik ausgesetzt waren, wesentlich zur Verbesserung des schweizerischen Heim- und Anstaltswesens beigetragen. Die Sektion für Straf- und Massnahmenvollzug konnte dies deshalb tun, indem sie durch eine kluge Handhabung der Richtlinien über die Zusprennung von Betriebsbeiträgen an Erziehungseinrichtungen und Arbeits-erziehungsanstalten ganz wesentlich zur personellen und einrichtungsmässigen Verbesserung der stationären Erziehungseinrichtungen beigetragen hat. Das Bundesamt für Justiz hat dabei über seine Einflussnahme als äusserst wirkungsvolles Steuerungsinstrument gewirkt. Es liegt daher völlig ausserhalb der Tatsachen, dieses Amt – wie das in der Eintretensdebatte geschehen ist – als ein weit von der Jugendheimproblematik entferntes Berner Amt zu bezeichnen. Wie Herr Bundesrat Furgler zu Recht sagte, hat sich die hervorragende Einflussnahme des Amtes sehr segensreich ausgewirkt. Wenn wir uns für eine teilweise Beibehaltung der Betriebsbeiträge an die Erziehungsheime einsetzen, dann geht es uns vor allem darum, dieses wichtige Steuerungsinstrument des Bundes zu erhalten. Dieses Ziel ist jedoch mit zeitlich begrenzten Beiträgen für sogenannte Modellversuche, wie es die Vorlage will, nicht zu erreichen.

Wie Sie wissen, hat die Konferenz der Justizdirektoren die sogenannte «Kommission Schlegel» mit dem Auftrag, ein deutschschweizerisches Jugendheimkonkordat zu entwerfen, eingesetzt. Als der Entwurf dieses Jugendheimkonkordates im Juni dieses Jahres der Presse vorgestellt wurde, betonte auch Herr Schlegel, es sei notwendig, dass dieses Jugendheimkonkordat für den Fall, dass der Bund sich aus seiner Steuerungsfunktion zurückzöge, ebenfalls ein Steuerungselement entwickle. Zurzeit läuft das Vernehmlassungsverfahren zum Konkordatsentwurf. Es mag sein, dass das skizzierte Jugendheimkonkordat vielleicht den Kostentransfer für ausserkantonale Heimplatzierungen regeln kann. Was allerdings nie in hinreichender Weise verwirklicht wird, ist gerade jene Steuerung und der Aufbau einer gesamtschweizerischen Jugendheimpolitik zum Wohle der gefährdeten Jugendlichen. Es handelt sich um ein erstrangiges staatspolitisches Anliegen, das keine Experimente erträgt. Auch wir würden die Schaffung eines solchen Heimkonkordates begrüssen, verstehen es aber bloss als Ergänzung und nicht als Ersatz der bisherigen Praxis und zudem als ein Mittel, die Kantone in Pflicht zu nehmen, damit die dringend notwendigen Erziehungseinrichtungen, die das 1973 revidierte Jugendstrafgesetz für die schwierigsten Jugendlichen vorsieht, bald verwirklicht werden. Ich denke da an die Anstalten gemäss Artikel 93ter, nämlich Anstalten für Nacherziehung und Therapieheime. 1942 war den Kantonen vom Gesetzgeber eine zwanzigjährige Frist eingeräumt worden, um die Anstalt für Schwersterziehbare zu errichten. Die Frist wurde verlängert, die notwendige Anstalt für Schwersterziehbare wurde nie gebaut, und, obwohl der Gesetzgeber dies ausdrücklich vermeiden wollte, sind Jugendliche noch und noch in Strafanstalten für Erwachsene eingewiesen worden.

Mit der erwähnten Revision des Jugendstrafgesetzes vom Jahre 1973 wurde den Kantonen eine zehnjährige Frist für die Errichtung der Therapieheime und der Anstalten für Nacherziehung eingeräumt. Diese Frist läuft am 31. Dezember 1983 ab. Bis heute wurden gesamtschweizerisch nur vier dieser Heime nach Artikel 93 eingerichtet. Die Liste dieser vier Heime widerspiegelt wiederum genau die Situation im schweizerischen Heimwesen.

Wir alle wissen, dass unsere Zeit immer mehr sozial geschädigte Kinder und Jugendliche hervorbringt. Den schwerstgestörten Kindern und Jugendlichen kann heute aber nur geholfen werden, wenn sie nötigenfalls aus ihrem krankmachenden Milieu weggenommen und zur Schulung, Ausbildung und Betreuung in spezialisierte und qualifizierte Einrichtungen gebracht werden können.

Am Beispiel der nie realisierten Anstalten für «Schwersterziehbare» und am Beispiel der Anstalten für Nacherziehung

und der «Therapieheime» kann gezeigt werden, dass die Kantone kaum gewillt sind, die vom Gesetz verlangten Einrichtungen des Jugendmassnahmenvollzuges selbst zu schaffen. In der Regel wartet jeder darauf, dass der andere in dieser Sache vorangehe.

Der vorliegende Entwurf des neuen Beitragsgesetzes sieht vor allem deswegen die Ausschüttung von Betriebsbeiträgen an Modelleinrichtungen vor, weil man mindestens auf diesem Weg Private oder Kantone dazu bewegen möchte, die im revidierten Jugendstrafgesetz vorgesehenen Spezial-einrichtungen gemäss Artikel 93ter doch noch zu realisieren. Geben wir uns aber keinen Illusionen hin: Gestützt auf das bisherige Beitragsgesetz war der Bund bereit, bis zu 70 Prozent an die verlangten Spezialeinrichtungen zu bezahlen. Diese 70 Prozent, die auf eine unbefristete Zeit vorgesehen waren, konnten die Kantone nicht dazu ermutigen, die verlangten Einrichtungen zu schaffen.

Noch weniger werden sich die Kantone bereitfinden, die im Gesetz vorgesehenen und dringend notwendigen Einrichtungen zu realisieren, nachdem für die sogenannten Modellversuche die Betriebsbeiträge während höchstens fünf Jahren ausbezahlt werden sollen. Dass diese Betriebsbeiträge statt 70 Prozent 80 Prozent betragen werden, macht die Sache kaum attraktiver. Von einer Entwicklung zum Guten keine Rede!

Der stationäre Jugendmassnahmenvollzug, d. h. die Bereitstellung und der Betrieb von Justizheimen, ist eine überkantonale Aufgabe, weil die unübersichtliche und verzettelte Betreuung der Gruppe von lediglich 4000 bis 5000 Jugendlichen allein durch die Kantone ohne Steuerung des Bundes unsinnig ist.

Die Streichung der Betriebsbeiträge erscheint vor allem auch wegen der Kleinräumigkeit und der beschränkten Leistungsfähigkeit, insbesondere der kleinen Kantone und auch der Kleinheit gewisser Zielgruppen als unrealistisch und keineswegs zweckentsprechend. Gerade im Bereiche der Kinder- und der Jugendheime des Massnahmenvollzugs werden die Grenzen dessen, was im Rahmen einer Neuverteilung der Aufgaben sinnvoll und effizient ist, besonders deutlich sichtbar.

Sie haben gesagt, Herr Bundesrat Furgler, dass es darauf ankomme, wer die Sache besser mache, dass das entscheidend sein soll. Und ich möchte ergänzen: wenn es gemeinsam – wie in bewährter Praxis erfahren – am besten geht, dann wählen wir diesen Weg; und das ist der Weg des Minderheitsantrages.

Blinder, Berichterstatter: Herr Kollege Gadiant hat diesen Antrag bereits in der Kommission gestellt. Er möchte die Betriebsbeiträge für Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene und für Heime für Kinder und Jugendliche beibehalten, jedoch die Höhe dieser Betriebsbeiträge gegenüber dem heutigen Rechtszustand etwas reduzieren.

Gemäss diesem Vorschlag Gadiant würde der Bund jährlich, bezogen auf die Jahre 1986/87, etwa 14 Millionen Franken einsparen. Gemäss Vorschlag des Bundesrates, Aufhebung dieser Betriebsbeiträge überhaupt, betragen die Einsparungen rund 46 Millionen Franken. Die Differenz beträgt also immerhin rund 32 Millionen Franken.

Die Kommission lehnte den Antrag Gadiant mit 7 zu 6 Stimmen ab. Sie wollte damit bei der Beratung dieses Paketes von allem Anfang an einen Grundsatzentscheid fällen. Sie vertraut auf den Willen der Kantone und auch auf deren Kraft, die Frage der Jugendheime umfassend – und nicht einfach mit Bundessubventionen – in einem Konkordat zu regeln. Dies war auch die Meinung der Vertreter der Regierungen, die wir angehört haben.

Die Kommissionsmehrheit macht weiter darauf aufmerksam, dass in Artikel 18 Litera c für die Betriebsbeiträge des Bundes eine lange Übergangsfrist, nämlich bis Ende Dezember 1986, also volle vier Jahre, vorgesehen ist. Diese Übergangsfrist wird ausreichen, damit die Kantone ihre Infrastruktur im Gebiet der Jugendheime ausbauen können. Alle Probleme, die die Jugendheime betreffen, sind nach unserer Auffassung Sache der Kantone und der Gemein-

den, die diesen Fragen viel näher stehen als irgendein Bundesamt.

Der Antrag Gadiant kommt materiell fast einem Nichteintretensantrag gleich. Herr Gadiant will praktisch die Betriebsbeiträge an die Erziehungsheime beibehalten. Das Kernstück dieser Vorlage besteht nun aber gerade darin, dass diese Betriebsbeiträge des Bundes aufgehoben werden. Natürlich, Herr Gadiant, haben wir rund 150 Heime. Aber auch bei der heutigen Rechtslage hat eine wirkliche Koordination nicht stattgefunden. Es ist ganz klar gesagt worden – Herr Regierungsrat Schlegel hat dies auf wiederholtes Befragen in der Kommission festgehalten –, dass mit oder ohne diese Bundessubventionen die Kantone und die Gemeinden endlich daran gehen müssen, dieses sehr schwierige Problem der Justizheime zu lösen. Es ist ein grosser Irrtum zu glauben, dass einfach zwei, drei Bundesbeamte auf einem Bundesamt dieses Problem mit gewissen Subventionen an die Kantone bewältigen könnten.

Es braucht also dieses Jugendheimkonkordat, und dieses Konkordat ist auch auf dem besten Weg zur Realisierung. Übrigens: der Bund zieht sich – ich muss das nochmals betonen – nicht einfach aus diesem ganzen Fragenkomplex zurück. Er bezahlt weiterhin Baubeiträge an die Justizheime; und er bezahlt neu Beiträge an die Modellversuche, auf die Herr Bundesrat Furgler hingewiesen hat. Wir sind in der Kommission überzeugt, dass dies eine bessere und eine effizientere Politik ist als die heutige Betriebssubventionierung.

Ich möchte Sie deshalb bitten, den Antrag Gadiant abzulehnen.

Steiner: Ich unterstütze den Antrag der Minderheit. Den durch Sprecher Gadiant bereits vorgetragenen Gründen füge ich noch folgende sechs an, je in einem Satz, zum Teil aus eigenem Erfahrungsbereich.

1. Ein totaler Verzicht auf Betriebsbeiträge gefährdet vor allem die über 100 bestehenden privaten Heime, die gegen zwei Drittel aller Heimplätze zur Verfügung stellen und erfolgreich wirken.
2. Dieser Nachteil könnte deswegen schwere Folgen nicht nur finanzieller Art haben, weil die Hilfe für verwahrloste und verhaltensbehinderte Kinder nicht richtig und zu spät spielen müsste.
3. Benachteiligt wären ja nicht nur die Heime und die Kinder, sondern die Eltern wegen überhöhter Beitragspflicht.
4. Frau Lieberherr hat in ihrem Antrag bereits darauf hingewiesen: Ungerecht wäre auch die Benachteiligung der sogenannten Justizheime und ihrer Insassen gegenüber den Heimen mit IV-Beiträgen seitens des Bundes.
5. Das muss auch gesagt sein: Entmutigend wäre dieser totale Verzicht auf die Betriebsbeiträge auch für all diejenigen, die ihren verantwortlichen Einsatz in diesem Sozialbereich erfüllen.
6. Mein Kanton Schaffhausen meldet in seiner Vernehmlassung ebenfalls solche Bedenken an gegen die vorgesehene Entlastung des Bundes bei den Betriebsbeiträgen an Justizheime.

Schlussfolgerung: Dieser vorgesehene rein finanzpolitische Akt nimmt zuwenig Rücksicht auf benachteiligte Kinder und Jugendliche, die für mich ein höheres zu schützendes Gut sind als der Mammon.

Schönenberger: Hinter den Betriebsbeiträgen an die Justizheime steht ein sehr ernsthaftes Problem, und ich glaube, wir dürfen hier nicht einfach in Franken und Rappen denken, sondern es geht letztlich um die Zukunft einer Grosszahl verhaltensgeschädigter Kinder. In dieser Frage darf sich der Bund nicht einfach zurückziehen. Auch wenn er noch Baubeiträge bezahlt, verlässt er die Führungsfunktion, die er in dieser Beziehung bis heute ausgeübt hat. Er war gleichsam die leitende Stelle, die über den Heimen gestanden ist.

Wenn wir diese Betriebsbeiträge streichen, zerschlagen wir

meines Erachtens letztlich eine über Jahrzehnte mühsam aufgebaute Infrastruktur, indem wir mit jeder Garantie eine gewisse Anzahl privater Heime – um diese geht es ja schliesslich – gezwungen sein wird, ihren Betrieb zu schliessen. Die Kantone dürften meines Erachtens kaum bereit sein, die Ausfälle auf den Tisch zu legen, die durch Streichung der Betriebsbeiträge des Bundes entstehen. Es besteht aber auch die andere Möglichkeit, dass sich die Heime gezwungen sehen, ihre Ausgaben zu vermindern oder ihre Einnahmen zu erhöhen; beides führt letztlich zu nichts. Verminderung der Ausgaben ist nur möglich, wenn abgebaut wird an der Substanz, das bedeutet schliesslich einen Qualitätsabbau, der weder im Interesse des Heimes noch der Öffentlichkeit liegen kann. Der Versuch, die Einnahmen zu erhöhen, geht über die Anhebung der Tagespauschale. Diese liegt aber heute schon an der obersten Grenze. Eine weitere Erhöhung würde dazu führen, dass weder Eltern noch Gemeinden bereit wären, gefährdete Kinder zu «versorgen», auch wenn dies noch so notwendig wäre. Letztlich hat also der Staat dann eine mühsam aufgebaute Infrastruktur, die er fahrlässig zerschlagen hat, mit teurem Geld wieder aufzubauen. Und wenn Herr Bundesrat Furgler erklärt hat, man müsse sich die Frage stellen: «Wer macht was besser?», so bin ich damit sehr einverstanden, aber ich bin überzeugt, dass die jetzt angewandte Lösung die bessere Lösung ist als die vorgesehene, und darum würde ich vor Experimenten warnen. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag von Herrn Gadiant zu unterstützen.

Miville: Bei dieser Frage meldet sich in mir der Amtsvor mund zum Wort, der ich drei Jahre meines Lebens gewesen bin. Auf diese Zeit möchte ich wegen der damals gemachten wertvollen Erfahrungen nie verzichten.

Ich ersuche Sie dringend, dem von der Minderheit Gadiant vorgeschlagenen Abschnitt und ganz besonders dem zentralen Absatz 2 des Artikels 4a zuzustimmen und die Bundesbeiträge an Erziehungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche auch im Hinblick auf deren Betrieb gutzuheissen.

Gegen den Wegfall der Bundesbeiträge an die Heime (und übrigens auch an die Ausbildungsstätten für Sozialarbeit und Heimerziehung) haben sämtliche Fachverbände votiert, weil sie sich darüber im klaren sind, dass mit einer Sistierung dieser Bundesbeiträge eine beachtliche Zahl von Heimen und auch einige Ausbildungsstätten in eine Existenzkrise geraten werden und aller Voraussicht nach geschlossen werden müssen. Diese Fachleute, zum Beispiel der Schweizerische Verband für erziehungsschwierige Kinder und Jugendliche, angeschlossen der Pro Infirmis, weisen im weiteren darauf hin, dass auch jene Heime, bei denen dann über den Weg interkantonalen Vereinbarungen Kantonsleistungen die Bundesbeiträge ersetzen sollen, unter massiven Sparzwängen erdrückt und zu einer eindeutigen Verschlechterung in ihrem Leistungsangebot bzw. in ihrer Personalstruktur gezwungen werden. Das bisherige Subventionswesen im Heimsektor war aufgrund der Bestimmungen erfreulicherweise ausgesprochen qualitätsorientiert. Das heisst, der Bund hat besondere Leistungen, besonders fortschrittliche Strukturen, die Anstellung von diplomiertem Personal, entsprechend honoriert. So zahlte er bisher an die Löhne von diplomierten Erziehern, Lehrern, Werkmeistern, Heimleitern usw. einen Beitrag von 50 Prozent. Alle Sachverbände richten an unseren Rat das Ersuchen und die dringende Erwartung, dass wir für eine weitere Subventionierung des Betriebes dieser Heime durch den Bund sorgen. Die völlige Streichung dieser Beiträge wäre verheerend. Wir würden zulasten der Schwächsten in unserer Gesellschaft, nämlich der verhaltensauffälligen, verwahrlosten und sozial geschädigten Kinder und Jugendlichen sowie der geistig und körperlich behinderten Kinder, eine Einsparung beschliessen, die sich in ihren späteren Auswirkungen als äusserst kostspielig erweisen müsste. Ich denke an die verschiedenen Folgen sozialer Rückständigkeit, insbesondere an die Kriminalität. Aus meinen berufli-

chen Erfahrungen weiss ich den Wert der privaten Initiativen im Sozialbereich zu schätzen und unterstreiche das ganz besonders.

Soll ausgerechnet der Ständerat eine Tendenz unterstützen, die zum Untergang von privaten Institutionen und zu deren schliesslicher Ersetzung durch Staatsbetriebe führen müsste? Es geht um die Erhaltung einer Substanz unseres Sozialgefüges, einer Substanz von 158 sogenannten Justizheimen, mit ihrem geschulten Personal, ihrem Grundbesitz, ihren Mobilien und Immobilien. Ausgerechnet in unserer Zeit, in der viele Mitbürger die Notwendigkeit einer neuen und umfassenderen Jugendpolitik erkennen, dürfen wir nicht dazu beitragen, diese Substanz, auf die zahlreiche benachteiligte Kinder und Jugendliche angewiesen sind, zu zerstören. Hier in Zukunft alles von den Kantonen zu erwarten, kommt einer Illusion gleich. Insbesondere die typischen Heimkantone wie Zürich, Bern, St. Gallen werden aus begreiflichen Gründen nicht mehr dazu bereit sein, ihre Dienste im bisherigen Umfang für Kinder und Jugendliche aus anderen Kantonen zur Verfügung zu stellen, dies um so weniger, als – meinen Informationen nach – die interkantonalen Koordinationsbestrebungen mit Bezug auf Defizitbeiträge für eigene Insassen in Heimen anderer Kantone nur sehr langsam vom Fleck kommen. Diese Gefahr müssten hier die Vertreter der kleinen Kantone und der Kantone mit keinem oder nur einem einzigen Justizheim erkennen; ihnen, die über keine oder nur wenige Heimplätze verfügen oder die nur bestimmte Heimtypen anzubieten haben, würden aus dem Wegfall der Betriebsbeiträge Nachteile erwachsen. Erst recht wäre nicht einzusehen, wer beim Wegfall der Betriebssubventionen des Bundes in Zukunft noch das Wagnis eingehen würde, Therapieheime und Anstalten für Nacherziehung, wie sie von Artikel 39ter des Strafgesetzbuches gefordert werden, zu errichten. Aus all diesen Gründen, ich wiederhole es, mein dringendes Ersuchen, den Anträgen, wie sie hier von Herrn Kollege Gadiant vertreten worden sind, zuzustimmen.

Bundesrat Furgler: Herr Steiner hat die prägnante Formel gewählt: Mammon gegen Kinder und Jugendliche. Ich bin ihm dankbar, dass er das so darstellt, aber ich muss dieser Formel nachgehen.

Das ist natürlich nicht der Zweck der Vorlage des Bundesrates. Tatsache ist doch – und das hat Herr Gadiant als Sprecher der Minderheit besonders plastisch zur Darstellung gebracht –, dass wir mit dem heutigen System unser Ziel nicht erreicht haben. Und nun wollen Sie das heutige System beibehalten. 5000 Jugendliche, haben Sie gesagt, Herr Gadiant, sind betroffen. Ich frage mich seit Jahren, weshalb wir trotz unseres grossen Einsatzes und trotz Übernahme von 70 Prozent der Betriebskosten nicht durchgekommen sind. Ich kam langsam aber sicher zur Überzeugung, dass die hohen Bundesbeiträge vielleicht mit ein Grund sind, weshalb andere sich nicht voll engagieren und verantwortlich fühlen. Es darf doch nicht wahr sein, dass in einem Staat, der sich Bundesstaat nennt, der 26 Kantone hat, diese besonders hilfsbedürftige Gruppe von Jugendlichen vom Kanton, dem sie angehören, den nötigen Schutz nicht findet. Das leuchtet mir mit meinem Staatsverständnis nicht ein. Seien Sie überzeugt, wie Sie tue ich alles, damit diesen Menschen geholfen wird. Aber ich stelle heute fest, dass wir trotz Beitragsleistungen nicht alle Probleme lösen konnten.

Und nun stelle ich die Gegenfrage: Wenn es bisher nicht gegangen ist, warum sollen wir nicht etwas Neues wagen? Warum gehen wir nicht mit den Kantonen den neuen Weg? Warum muten wir den 26 Regierungen nicht zu, die jetzt unbefriedigende Situation durch einen engeren Zusammenschluss zu meistern? Ich bin mit Ihnen, Herr Steiner, mit Ihnen, Herr Gadiant, mit allen, die gesprochen haben, der Meinung, es dürfe nicht sein, dass diesen Jugendlichen nicht geholfen wird. Es darf nicht sein, dass die Eltern über Gebühr strapaziert werden. Man kann also nicht einfach die Tagesansätze in den Heimen zulasten der Eltern erhöhen. Es darf nicht sein, dass zwischen Justizheimen und Invali-

denheimen ein Unterschied zulasten der nichtinvaliden Jugendlichen, die auch hilfsbedürftig sind, entsteht. Und es darf nicht sein, dass das, was wir miteinander tun, entmutigend ist, wie Sie es sagen, Herr Steiner, entmutigend für alle, die sich in diesem Bereich einsetzen und Tag und Nacht für die Jugendlichen zur Verfügung stehen. Ich habe mich selbst überzeugt, in welcher aufopfernder Weise Betreuer – Männer und Frauen mit ihren Familien – in diesen Heimen leben, um das Beispiel zu geben, um mit Rat und Tat den jungen Menschen zur Verfügung zu stehen. Ich bin der Meinung, diese Helfer verdienen unsere volle Unterstützung. Mir scheint unter diesem Aspekt das, was ich zum Modellversuch sagte, von allergrösster Bedeutung. Wenn etwas nach bisherigem System nicht gegangen ist, dann geht es vermutlich auch in Zukunft trotz Betriebsbeiträgen von 70 Prozent nicht. Es braucht neue, schöpferische Impulse. Ich habe mich in einzelnen Bereichen überzeugt. Ich war beispielsweise in St. Johannsen. Was hier geleistet wird durch den Kanton, durch die Mitträger, vor allem durch die Heimleiter, ist ausserordentlich wertvoll. Jeder Kanton, der Heime hat, könnte mir vermutlich Ähnliches erzählen.

Es braucht doch eines: Es braucht den Entschluss in jeder einzelnen Kantonsregierung, dieses Ungenügen endlich zu beheben. Da genügt der Ausbau meiner eigenen Abteilung nicht; da genügt es nicht, dass der Bund wie bisher 70 Prozent geben kann. Wir brauchen mehr Heimplätze, wir brauchen ein besseres Zudienen des einen Kantons zum anderen, wir brauchen dieses Konkordat, von dem Sie alle gesprochen haben, auch wenn die Koordination mühsam bleiben wird.

Es wird immer schwierig sein, dieser Gruppe unserer Bevölkerung zu helfen, weil sie nicht im Rampenlicht steht, oder erst dann, wenn in irgendeinem Heim etwas schiefgeht. Dann hat dieses Ereignis die ersten Seiten gewisser Zeitungen mit absoluter Sicherheit gepachtet, und die Heimleiter werden für mindestens zwei Monate den Ruf, versagt zu haben, nicht mehr los.

Gesucht ist ein neues Empfinden für die Benachteiligten, und zwar nicht nur bei Festansprachen, sondern im Alltag. Wir möchten es versuchen. Ich bin jedoch offen genug, um Ihnen zu sagen: der Erfolg ist nicht garantiert, aber er ist möglich, wenn 26 Kantonsregierungen zusammen mit dem, was wir von Bundesseite auch weiterhin tun können, das Wagnis neuer Versuche, Modellversuche, eingehen. Nutzen wir doch die Übergangsfrist von vollen vier Jahren! Wenn es uns in diesem modernen Staat nicht gelingt, in vier Jahren eine Infrastruktur auf die Beine zu stellen, um 5000 oder vielleicht 6000 oder 7000 jungen Menschen, die gefährdet sind, zu helfen, dann haben wir miteinander als Eidgenossen versagt. Das muss auch einmal gesagt werden. Es ist nicht nur eine Frage des Griffs auf Ihr oder mein Portemonnaie. Letzten Endes bezahlen wir das als Steuerzahler ohnehin.

Ich habe volles Verständnis für den Minderheitsantrag, und ich bin dankbar, dass Sie damit bewirkt haben, dass man in diesem Hause einmal über und für diese Menschen so intensiv spricht, und zwar geprägt vom Willen zu helfen. Vergessen Sie, bevor Sie abstimmen, das bisherige System nicht: es hat zwar Vorteile gebracht, aber es hat sich als ungeeignet erwiesen, um alle Probleme zu lösen. Also müssen wir etwas Neues wagen. Und wir sollten – wenn wir es wagen – die Verpflichtung auf uns nehmen, es nachher so zu kontrollieren, dass am Ende der Übergangszeit etwas Besseres dasteht. Das ist die Hoffnung, die ich zum Ausdruck bringe; dann gehen die privaten Heime nicht zugrunde, für die sich Herr Miville mit beredten Worten – ich danke ihm dafür – eingesetzt hat. Es darf doch nicht wahr sein, dass wir den vielen privaten Trägern gleichsam in den Rücken fallen. Wir müssen sie stärken und stützen, und wir müssen die Ausbildungshilfen, von denen Sie gesprochen haben, ganz bewusst qualitätsorientiert weiterhin sicherstellen. Das vermögen wir auch nach der Neuordnung. Ich ersuche Sie aus diesen Gründen, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Gadient, Sprecher der Minderheit: Ich muss noch kurz zu einigen Punkten Stellung nehmen und klarstellen, dass ich darauf hingewiesen habe, dass sich in der bisherigen Praxis, die sich bewährt hat, die Betriebsbeiträge als ausgesprochen effizientes Instrument erwiesen haben und dass das Bundesamt und die zuständigen Bundesinstanzen ganz wesentlich zur personellen und einrichtungsmässigen Verbesserung der stationären Erziehungseinrichtungen beitragen. Ich habe sodann auf die Notwendigkeit der zentralen Steuerungsfunktion hingewiesen, die auch Herr Schlegel unterstrichen hat. Er hat in der Kommission von einem Desaster gesprochen, das eintreten würde, wenn dieses Steuerungsinstrument verloren ginge. Gerade das beweist, wie effizient das Bundesamt bis anhin in diesem Sektor war. Wir wollen diese bewährte Praxis nicht preisgeben.

Sie haben gesagt, Herr Bundesrat, der Erfolg sei mit dem Konkordat in der Zukunft nicht garantiert. Genau das ist unsere Meinung. Es ist nicht einzusehen, weshalb wir ein Experiment eingehen sollten, wenn auf der anderen Seite eine eingespielte Lösung verfügbar ist. Ich habe am Beispiel der Anstalten für Schwersterziehbare und der Therapieheime dargelegt, wieweit wir mit einem Konkordat kommen. Aber deswegen nun den umgekehrten Schluss zu ziehen und zu sagen, die ganze bisherige Praxis habe sich nicht bewährt, ist doch nicht angängig.

Die vertiefte Partnerschaft zwischen den Kantonen wird nötig sein, auch so, ich möchte das nicht wiederholen. Aber solange die Kantone ihre Justizheime innerhalb des Kantons den verschiedensten Departementen unterstellen – Justiz, Erziehung, Gesundheitswesen, Fürsorge und Polizei –, ist eine Partnerschaft einfach nicht realisierbar. Gerade das Beispiel der mehr als zehnjährigen Versuche, in die Finanzierung der ausserkantonalen Heimversorgungen Ordnung zu bringen, hat dies deutlich gezeigt. Zuerst versuchte es die Fürsorgedirektorenkonferenz, dann bemühten sich die Regierungskonferenz der Ostschweiz und parallel dazu die Erziehungsdirektorenkonferenz der Nordwestschweiz; jetzt sind die Justizdirektoren mit ihrem Konkordatsentwurf an der Reihe. Der Bund muss als Steuerungs- und Koordinationselement via Betriebsbeiträge fungieren, denn nur dann hören die Kantone auf ihn im Heimbereich.

Der Herr Kommissionspräsident meinte, der Minderheitsantrag sei praktisch gleichbedeutend mit einem Nichteintretensantrag. Das ist selbstverständlich unzutreffend. In Tat und Wahrheit handelt es sich um einen Kompromiss. Er hat des weiteren ausgeführt, dass das Kernstück dieser Vorlage gerade darin liege, dass die Betriebsbeiträge aufgehoben würden. Ich habe von der Aufgabenteilung ein anderes Verständnis. Ich zitiere noch einmal Herrn Bundesrat Furgler als er sagte, dass die Zuständigkeit des Bundes dort nicht abgegeben werden darf, wo die einheitliche und wirksame Durchsetzung auf zentraler Ebene nötig ist, wo eine Aufgabenverschiebung zu Zersplitterung, zu Leistungsabfall oder zu einer Beeinträchtigung der Effizienz der staatlichen Funktionen führen könnte. Gerade darum geht es nach meinem Dafürhalten beim Minderheitsantrag.

Frau Lieberherr: Ich muss Ihnen, Herr Bundesrat Furgler, als Vertreterin Zürichs widersprechen, auch wenn Sie feststellen, es brauche mehr Heimplätze, und meinen: «Gesucht ist ein neues Empfinden für die Benachteiligten.» Der Kanton Zürich ist der grösste «Heimkanton»; die Stadt Zürich führt am meisten Heime aller Gemeinwesen in der Schweiz. Wir haben jedoch mehr Stadtkinder in privaten Heimen plaziert als in städtischen. Deshalb haben wir das grösste Interesse, dass nicht nur öffentliche Heime, sondern auch die privaten Heime bestehen bleiben. Aber ich muss Ihnen widersprechen, wenn Sie sagen, die heutige Praxis habe sich nicht bewährt. Ich darf hier – nachdem ich jeden Tag mit diesen Fragen in Zürich konfrontiert bin – sagen, dass sich die Praxis bewährt hat. Ich glaube, ohne die Beiträge der Eidgenossenschaft werden wir einem grossen Desaster im Heimwesen der Schweiz entgegengehen, und ich unterstütze voll und ganz die Anträge unseres Kol-

legen Gadiant. Ich bin nicht der Meinung unseres Präsidenten der vorberatenden Kommission, dass das ein Nichteintretensantrag ist.

Mein Antrag ging viel weiter. Nachdem er abgelehnt wurde, unterstütze ich voll und ganz die Anträge von Herrn Gadiant.

Auch teile ich nicht die Ansicht unseres Präsidenten, man könne nun mit dem Konkordat die ganze Frage lösen. Ich bin noch nicht überzeugt, dass dieses Konkordat sehr bald stehen wird, weil die Konkordatanträge dann jeweils in den einzelnen kantonalen Parlamenten ja noch akzeptiert werden müssen, und ob das überall der Fall sein wird, ist nicht absolut klar. Gerade dieser Fall hier verstärkt meinen Verdacht, dass es bei der Entflechtung nur um die Entlastung des Bundes geht. Der Bund mischt sich ja hier nicht in die Konzeptionen der einzelnen Heime ein; er berät und steuert etwas an die Ausgestaltung der Heime bei. Die bisherige Lösung hat sich bewährt; indem Sie nur Modellversuche unterstützen wollen, werden Sie das Angebot einschränken – vielleicht nicht direkt, aber indirekt –, weil dies den privaten Heimen natürlich Mühe bereiten wird.

Herr Bundesrat Furgler, ich halte es für ausserordentlich positiv, wie Sie sich zu den Heimen stellen. Diese bilden eine Einrichtung, die wir dringend brauchen. Ich habe gestern in der Eintretensdebatte gesagt, hier gehe es um die ungeliebten Kinder unserer Gesellschaft. Ich sage das ganz offen und mit einer gewissen Bitterkeit, weil die Mitarbeiter in den Heimen, die Heimleiter und Heimlehrer, eine ausserordentlich schwierige Aufgabe zu erfüllen haben; diese Arbeit wird in unserer Gesellschaft aber nicht honoriert, weil man sich der Schwierigkeiten nicht bewusst ist und nicht einsehen will, dass sie nur mit den bestausgebildeten Leuten und nur mit den besten Infrastrukturen bewältigt werden kann. Das kostet sehr viel.

Ich habe im zürcherischen Parlament schon hören müssen: Heime kosten zuviel, schicken Sie diese Leute zu diesem Preis lieber in ein Grand-Hotel; wenige haben eine Ahnung von der pädagogischen Arbeit. Wenn der Bund nun nicht mehr helfen will – auch nicht im Rahmen dessen, was unser Kollege Gadiant vorschlägt –, dann befürchte ich sehr, dass gewisse Heime (besonders die privaten) in Kantonen, wo die Bereitschaft zur Unterstützung dieser Arbeit nicht vorhanden ist, eingehen werden.

In Sachen Heime gehen wir einer grossen Umstrukturierungsphase entgegen. Wir werden die Heime vollständig umgestalten müssen. Sie haben erklärt, neue Zielsetzungen seien gut, wir sind sehr für neue Impulse. Die Stadt Zürich wird an ihren Heimen grosse Veränderungen vornehmen müssen, aber diese Änderungen kosten viel. Sie rufen in der Regel nach einer Herabsetzung der Platzzahl. Mit den hohen Platzzahlen, die wir aus den letzten Jahrzehnten herübergerettet haben, können wir die differenzierte Betreuungsarbeit nicht mehr leisten. Die Kinder und Jugendlichen in diesen Heimen kommen mit immer grösseren und schwierigeren Problemen. Die Verkleinerung der Heime bedeutet: grössere Kosten pro Kind oder Jugendlichen und Tag. Ihrem Wunsche, Herr Bundesrat, nach mehr Heimplätzen werden wir nicht entsprechen können; letzten Endes wird die Infrastruktur auf diesem Gebiet verkleinert sein. Statt differenzierter und besser zu werden, wird sie schrumpfen. Dazu muss ich Ihnen in absolut realistischer Einschätzung der Situation sagen: Wenn der Bund nicht hilft, dass wir zu neuen Strukturen kommen, und zwar nicht nur im Sinne von Modelleinrichtungen, dann werden wir in den nächsten Jahren nicht jenes Angebot haben, das wir tatsächlich brauchen.

Ich möchte Sie also sehr bitten, besonders mit Blick auf die privaten Heime (die öffentlichen Heime werden sich immer noch über Wasser halten können, das hat Kollege Steiner absolut richtig gesagt, aber die privaten, die über Jahrzehnte hinweg mit soviel good will ihre Strukturen aufgebaut haben, werden die ersten Opfer dieser Übung sein), dem Antrag unseres Kollegen Gadiant zuzustimmen.

Binder, Berichterstatter: Ich will diese sehr wichtige und interessante Diskussion nicht mehr wesentlich verlängern. Aber Herr Gadiant hat erklärt, meine Feststellung sei nicht richtig, dass die Betriebsbeiträge das Kernstück der Vorlage seien. Ich bitte Sie, Seite 85 der Botschaft aufzuschlagen. Dann sehen Sie, wie die Situation ist. Durch diese Betriebsbeiträge würde der Bund um 46 Millionen Franken entlastet, durch die Einführung von Beiträgen an Modellversuche mit 8 Millionen Franken belastet, durch die Straffung der Baubeiträge um 4 Millionen Franken entlastet und durch den Verzicht auf Ausbildungsbeiträge um 2 Millionen Franken entlastet. Also unter diesen Umständen ist doch ganz klar, Herr Gadiant, dass diese Betriebsbeiträge das Kernstück der ganzen Vorlage sind. Frau Lieberherr, Sie haben mich kritisiert, weil ich gesagt habe, der Antrag Gadiant komme fast einem Nichteintretensantrag gleich. Ich halte an dieser Bemerkung fest. Wenn Sie die Zahlen nehmen, dann sehen Sie, dass nach Antrag Gadiant bei den Betriebsbeiträgen nur eine Entlastung von etwa 14 Millionen Franken – statt 46 Millionen Franken gemäss Antrag Bundesrat – eintritt.

Nun muss ich einfach sagen, ich verstehe in dieser ganzen Diskussion nicht, dass Sie als Vertreter der Stände so wenig Vertrauen in Ihre Regierungen und in die Gestaltungskraft in Ihren Kantonen haben, dass Sie glauben, dieses schwierige Problem (das ja wirklich besteht) könne auf dem bisherigen Weg gelöst werden, und zwar mit zwei, drei Bundesbeamten. Wir haben ja Hearings durchgeführt. Herr Florian Schlegel ist nicht irgend jemand. Er steht Ihnen, Frau Lieberherr, so glaube ich, relativ nahe. Er ist Präsident der Kommission für das Konkordat über die Jugendheime. Seine Kompetenz kann nicht bestritten werden. Er hat gesagt (ich zitiere): «Ich glaube daran, dass, abgesehen von Anlaufproblemen, da haben wir ja die Übergangszeit, keine negativen Folgen für die Heime eintreten, sofern das Konkordat zum Tragen kommt.» Weiter sagte er, dieses Konkordat müsse kommen, und es sei der geschlossene Wille sämtlicher Regierungen in dieser Eidgenossenschaft, dieses Konkordat abzuschliessen; das Konkordat müsse kommen, mit oder ohne Neuverteilung der Aufgaben.

Also, ich begreife diesen Pessimismus gegenüber Ihren eigenen Kantonen nicht. Sie vertreten diese Kantone hier im Ständerat. Sorgen Sie doch selber in Ihren Kantonen dafür, dass dieses Problem endlich gelöst wird, und zwar durch die zuständigen Kantone und Gemeinden. Eine gewisse Koordinierungsaufgabe (das haben wir gesagt) nimmt der Bund weiterhin wahr durch die Modellversuche.

Ich weiss, dass verschiedene Votanten in Stiftungen solcher Jugendheime sitzen. Ich bin auch in einer solchen Stiftung. Ich habe auch besorgte Briefe bekommen. Ich habe meine Leute beruhigt und gesagt, ich werde mich dafür einsetzen, dass (nachdem die Kantone bei der AHV massiv entlastet werden) eine Konkordatslösung gefunden wird. Mit Bundessubventionen allein lässt sich keine zweckmässige Jugendheimpolitik machen.

Ich bitte Sie, den Antrag Gadiant abzulehnen.

Bundesrat Furgler: Nur kurz: ich möchte nicht, dass nach dieser Debatte ein Missverständnis zu Lasten aller, die in Heimen tätig sind, bestehen bleibt. Ich habe in keiner Weise gesagt, dass die Menschen, die dort tätig sind, sich nicht bewährten. Ich habe auch in keiner Weise gesagt, dass das, was jetzt an Gutem geleistet wird, nicht Respekt verdiene; aber ich habe mit Blick auf die Begründung von Herrn Gadiant, wonach die vom Gesetz geforderten Heime für Schwererziehbare, für Nacherziehung, für Therapie nicht bestünden, auf die Mängel und die Lücken hingewiesen, die heute tatsächlich bestehen. Diese Mängel und Lücken bestehen im heutigen System, also muss etwas geändert werden. Da kann ich nur unterstreichen, was soeben Herr Binder als Kommissionspräsident sagte. Der Bund zieht sich nicht zurück. Es wäre eine Unterstellung, uns vorzuwerfen, dass wir einfach den Bundeshaushalt entlasten möchten. Das stimmt schlicht und einfach nicht! Der Bund übernimmt ja, wie gestern einlässlich gesagt worden ist –

ich verweise auf das Votum von Herrn Aubert –, eine zusätzliche Last im Bereich der AHV, so dass am Schluss nur ein ganz schmaler Saldo zu Lasten der Kantone entsteht. Ich komme darauf nicht zurück. Die Finanzen stehen hier also nicht im Zentrum.

Wir sind davon überzeugt, dass die Kantone ihrerseits nun ans Werk gehen müssen. Wir können ihnen weiterhin und noch besser als bisher mit qualifizierten Mitarbeitern zur Verfügung stehen, weil für den Bau neuer Heime die Bundeshilfe bestehen bleibt und weil im Zusammenhang mit den Modellversuchen Neues, dringlich Neues, von dem Sie auch gesprochen haben, Frau Lieberherr, gewagt werden kann. Ich übernehme das Ziel von Herrn Ständerat Schönenberger: Ziel bleibt für uns alle, Mehrheit und Minderheit, die Hilfe für diese Kinder und Jugendlichen. Diese muss geleistet werden, und wir und die 26 Kantone zusammen sind dazu in der Lage. Die Infrastruktur darf nicht gefährdet, sondern sie muss verbessert werden; das soll durch die Modellversuche geschehen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 17 Stimmen
Dagegen 20 Stimmen

Art. 5

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bund kann Beiträge gewähren . . .

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 5

Proposition de la commission

Al. 1

La Confédération peut subventionner le développement...

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Binder, Berichterstatter: Hier haben wir wiederum die einschränkende Bestimmung «im Rahmen der verfügbaren Kredite» weggelassen.

Angenommen – Adopté

Art. 6, 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 7a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Donzé, Dreyer, Gadiant, Lieberherr, Weber)

Titel

Beiträge an die Aus- und Fortbildung

Wortlaut

Der Bund fördert und unterstützt die Aus- und Fortbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen.

Art. 7a

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Donzé, Dreyer, Gadiant, Lieberherr, Weber)

Titre

Subventions à la formation de base et permanente

Texte

La Confédération encourage et soutient la formation professionnelle et le perfectionnement des connaissances des personnes qui s'occupent de l'exécution des peines et des mesures.

M. Donzé, porte-parole de la minorité: Je voudrais plaider en faveur du maintien des subventions aux écoles de service social. En effet, c'est l'ensemble des écoles de service social et quelques écoles d'éducateurs spécialisés qui bénéficient d'un subventionnement résultant de l'arrêté fédéral de subventionnement des écoles de service social du 5 octobre 1979, un texte qui n'est donc pas très ancien. Elles bénéficient de subventions du Département de justice et police, précisément grâce à la loi dont nous discutons. Avec la suppression de ces subventions, la situation devient très préoccupante pour l'ensemble des écoles suisses. Actuellement, vingt-quatre écoles ont reçu environ 10 millions de subventions de la Confédération en 1980. La réduction de 10 pour cent des subventions fédérales a déjà contraint deux écoles à cesser la formation d'éducateurs spécialisés soit celles de Baldegg et l'une des deux écoles de Lucerne.

A mon avis, la formation des travailleurs sociaux devrait rester l'une des tâches de la Confédération car il s'agit de hautes écoles professionnelles, qui dispensent une formation après des études secondaires complètes ou après une autre formation professionnelle. Il n'y a pas d'école dans chaque canton et il ne semble pas équitable que quelques cantons supportent seuls la formation de tous les travailleurs sociaux. D'autre part, et ceci me paraît essentiel – mais je ne veux pas reprendre le débat qui a eu lieu tout à l'heure sur le problème global des mineurs perturbés et j'ai d'ailleurs déjà dit cela à une autre occasion – les subventions fédérales garantissent un certain niveau de formation. Elles font que les diplômes délivrés sont reconnus dans toute la Suisse. En outre, elles représentent une part importante du budget des écoles. Actuellement, pour les écoles d'éducateurs spécialisés, les subventions fédérales représentent, d'après les spécialistes, en moyenne 44 pour cent du total de leurs dépenses. Il y a encore le fait que le code pénal est fédéral, que l'assurance-invalidité est instituée par une loi fédérale et que, dans ces conditions, abandonner toute subvention n'est pas du tout logique. Plus grave encore, déjà maintenant, faute de personnel qualifié, certaines écoles font du numerus clausus alors que les employeurs – et je l'ai constaté personnellement en tant que conseiller d'Etat – se plaignent de ne pas trouver assez de personnel formé.

Telles sont les raisons qui m'ont décidé à demander que restent dans cette loi ces dispositions en faveur de la formation des éducateurs spécialisés tout particulièrement. J'espère que cette assemblée comprendra l'intérêt fondamental de cette question et votera l'amendement.

Binder, Berichterstatter: Herr Donzé hat diesen Antrag bereits in der Kommission gestellt und ihn auch so begründet wie heute. Er möchte, dass die Beiträge des Bundes für die Aus- und Fortbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen beibehalten werden. Die Kommissionmehrheit findet mit dem Bundesrat, dass der Straf- und Massnahmenvollzug verfassungsrechtlich primär Aufgabe der Kantone sei. Diese Aufgabe der Aus- und Weiterbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen kann nach unserer Meinung auch von den Kantonen übernommen werden. Die Kosten haben sich bisher auf

etwa 1,3 Millionen Franken belaufen. Der Antrag Donzé wurde in der Kommission mit 8 zu 4 Stimmen abgelehnt. Ich möchte Sie ebenfalls bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 8 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 17 Stimmen

Art. 8, 9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Minderheit

(Gadient, Caveltly, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

Einrichtungen, die um Betriebsbeiträge nachsuchen, haben nach den Vorschriften von Absatz 1 und 2 ein Gesuch um Anerkennung der Beitragsberechtigung einzureichen.

Art. 10

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Minorité

(Gadient, Caveltly, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

Les établissements qui sollicitent des subventions d'exploitation doivent présenter une demande de reconnaissance de leur aptitude à bénéficier de subsides conformément aux prescriptions du 1^{er} et du 2^e alinéa.

Binder, Berichterstatter: Ich habe die Auffassung, dass dieser Minderheitsantrag in Zusammenhang steht mit dem Hauptantrag von Herrn Kollege Gadient und dass er entfällt, nachdem der Hauptantrag abgelehnt worden ist. Das trifft ebenfalls zu für den Minderheitsantrag zu Artikel 11. Aber ich möchte Herrn Gadient fragen, ob meine Interpretation richtig ist.

Gadient: Einverstanden.

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Gadient, Caveltly, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

... Polizeidepartement verfügt die Anerkennung der Beitragsberechtigung, die Zusicherung, ...

Abs. 2

Streichen

Art. 11

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Gadient, Caveltly, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

Le Département fédéral de justice et police se prononce sur la reconnaissance de l'aptitude à bénéficier de subsides et décide de l'octroi, du paiement et de la restitution des subventions.

Al. 2

Biffer

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 12

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Abs. 1

... Auszahlung der Beiträge:

Mehrheit

Für den Rest von Abs. 1: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Gadient, Caveltly, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

Bst. b

für Betriebsbeiträge und Modellversuche ...

Abs. 2

Das Bundesamt kann auf Gesuch hin Vorschüsse im Umfang ...

Mehrheit

Für den Rest von Abs. 2: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Gadient, Caveltly, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

... Beiträge gewähren, bei Betriebsbeiträgen höchstens 80 Prozent der im Vorjahr ausbezahlten Beiträge.

Art. 13

Proposition de la commission

Al. 1

... ordonne le versement:

Majorité

Pour le reste de l'al. 1: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Gadient, Caveltly, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

Let. b

Pour les subventions d'exploitation et les projets pilotes: ...

*Al. 2**Majorité*

L'Office fédéral peut, sur demande, accorder des acomptes...

Minorité

(Gadiant, Cavelti, Donzé, Dreyer, Lieberherr, Stucki, Weber)

L'Office fédéral peut, sur demande, accorder des acomptes s'élevant au plus à 80 pour cent de la subvention allouée et, dans le cas des subventions d'exploitation, à 80 pour cent au plus des subventions payées l'année précédente.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bundesrat führt für die Aufgaben . . .
. . . im Straf- und Massnahmenvollzug durch. Er kann . . .

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 15

Proposition de la commission

Al. 1

Le Conseil fédéral ordonne, pour remplir les tâches prévues à l'article premier, l'élaboration de statistiques...

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Binder, Berichterstatter: Hier hat die Kommission die Kann-Vorschrift des Bundesrates in eine Muss-Vorschrift umgewandelt. Der Bundesrat muss also die entsprechenden Statistiken durchführen.

Angenommen – Adopté

Art. 16, 17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Bst. a

. . . 31. Dezember 1983 eingereicht wurde;

Bst. c

. . . , bis zum 31. Dezember 1986.

Für den Rest von Art. 18: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 18

Proposition de la commission

Let. a

...31 décembre 1983;

Let. c

...31 décembre 1986.

Pour le reste de l'art. 18: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Binder, Berichterstatter: Weil wir zeitlich in Verzug sind, schlagen wir vor, dass unter Litera a und Litera c die Übergangsfristen um ein Jahr verlängert werden.

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

18 Stimmen

Dagegen

7 Stimmen

B**Zivilschutz – Protection civile****Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung****Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile**

Binder, Berichterstatter: Hier haben wir es mit einer leichteren Materie zu tun. Die Grundsätze für die Änderung des Zivilschutzgesetzes waren in der Kommission völlig unbestritten. Die Einsparungen des Bundes betragen hier rund 18 Millionen Franken. Ich beantrage Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. I

Antrag der Kommission

Art. 69 Abs. 2

Der Bund trägt die Kosten für das notwendigerweise standardisierte Material, . . .

Art. 69a Abs. 3

Beiträge nach Absatz 1 Buchstaben a und c werden pauschaliert.

Für den Rest von Ziff. I: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. I

Proposition de la commission

Art. 69 al. 2

La Confédération supporte les frais du matériel nécessairement standardisé, ...

Art. 69a al. 3

Les subventions allouées en vertu du 1^{er} alinéa, lettres a et c, feront l'objet de forfaits.

Pour le reste de ch. I: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Binder, Berichterstatter: Bei Artikel 69 Absatz 2 schlagen wir eine kleine textliche Änderung vor. Die Überlebensnahrung gilt in ihrer erstmaligen Beschaffung als notwendigerweise standardisiertes Material. Stossen Sie sich nicht an dieser Formulierung; sie entstammt dem Gesetz! Deshalb kann man die Formulierung «die erstmalige Beschaffung der Überlebensnahrung und» weglassen. Ich beantrage Ihnen, diese Abänderung vorzunehmen.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die Überlebensnahrung gilt bei ihrer erstmaligen Beschaffung als notwendigerweise standardisiertes Material im Sinne von Artikel 69. Sofern ihre Auslieferung im Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht abgeschlossen ist, erstattet der Bund den nach Abzug der von ihm ausbezahlten Beiträge verbleibenden Kostenanteil von Kanton und Gemeinden für die bis dahin gelieferte Überlebensnahrung zurück.

Ch. III

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

La nourriture de survie est considérée, lors de sa première acquisition, comme du matériel nécessairement standardisé, au sens de l'article 69. Si la livraison n'en est pas achevée au moment de l'entrée en vigueur, la Confédération rembourse la part des frais du canton et des communes pour la nourriture de survie livrée jusqu'ici, part qui reste après déduction des subventions fédérales déjà versées.

Binder, Berichterstatter: In Absatz 2 haben wir eine Neuformulierung zu unterbreiten. Er hat die Meinung, dass eine Kostenrückerstattung an Kantone und Gemeinden wenig sinnvoll ist, wenn die Überlebensnahrung im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuverteilung der Aufgaben bereits vollständig ausgeliefert ist. Ich bitte Sie, diesem Abänderungsantrag zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Ziff. IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. IV

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 20 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C

Volksschule – Ecole obligatoire

Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht

Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruction primaire

Binder, Berichterstatter: Die Kommission hat einstimmig diesem Bundesbeschluss zugestimmt. Die Kantone bleiben selbstverständlich nach wie vor für die umfassende Gesetzgebung, in der die Organisation, die Leitung und Beaufsichtigung der Volksschulen geregelt wird, zuständig. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Bundesrat Furgler: Ich darf daran erinnern, dass hier das Musterbeispiel einer sinnvollen Entflechtung zu behandeln ist. Das Volksschulwesen ist unbestrittenermassen Angelegenheit der Kantone. Das, was wir bisher bezahlt haben, war finanziell nicht sehr bedeutsam, aber administrativ relativ aufwendig. Die frei werdenden Mittel können viel besser eingesetzt werden, indem wir aufgrund des Gesetzes, das wir anschliessend behandeln werden, gezielt Beiträge an unsere sprachlichen Minderheiten leisten werden und damit die Kultur und die Sprache im Interesse der Eidgenossenschaft weit besser als bisher fördern können.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 25 Stimmen
(Einstimmigkeit)

D

Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache

Loi fédérale sur les subventions en faveur de la culture et de la langue dans les cantons des Grisons et du Tessin

Binder, Berichterstatter: Das ist eine sehr erfreuliche Vorlage, die wir hier zu beraten haben. Wir haben soeben die Volksschulsubventionen aufgehoben. Andererseits bestand in der Kommission, wie vorher beim Bundesrat, der ganz klare Wille, etwas für die sprachlichen Minderheiten in den Kantonen Graubünden und Tessin zu tun. Die Kommission hat die Departemente Furgler und Hürlimann um einen

Zusatzbericht gebeten. Die beiden Departemente haben sehr rasch, gründlich und gut gearbeitet. Die Abänderungsanträge, die wir Ihnen hier unterbreiten, entsprechen dem Inhalt dieses Zusatzberichtes. Insbesondere soll der Kanton Graubünden nun zur Förderung seiner sprachlichen Minderheiten jährlich nicht nur 2 Millionen, wie das vorgeschlagen worden war, sondern 3 Millionen Franken Bundesbeiträge erhalten.

Die Vorlage wurde in der Kommission einstimmig angenommen. Dieser Schutz der sprachlichen Minderheiten ist nach unserer Auffassung ein richtiges Stück Föderalismus und eidgenössische Solidarität. Vielleicht werden sich die Herren der Kantone Graubünden und Tessin für die wirklich grosszügige Haltung der Kommission bedanken.

Cavelty: Vor gut einem Jahr, am 8. Oktober 1981, hatten Herr Kollege Gadiant und ich die Gelegenheit, in einer Dringlichen Interpellation Bundesrat und Parlament auf den Überlebenskampf der rätoromanischen Sprache und Kultur aufmerksam zu machen. Unser Notschrei blieb nicht ungehört. Mit Wohlwollen, Verständnis und mit verdankenswerter Dringlichkeit – ich möchte sagen: mit der hier gebotenen «furglerschen» Geschwindigkeit – hat der Bundesrat eine Möglichkeit gesucht und gefunden, der bedrohten rätoromanischen Sprache und Kultur rasch wirksame Hilfe zu leisten. Das Ergebnis dieser Bemühungen des Bundes liegt in der heutigen Vorlage vor uns. Bevor ich Bundesrat Furgler, aber auch dem in der Sache zuständigen Bundesrat Hürlimann, dem ganzen Bundesrat und unserer Kommission in romanischer Sprache dafür danke, möchte ich noch darauf hinweisen, dass das auf Bundesebene gefundene grosse Verständnis in den Reihen der Rätoromanen bereits Früchte trägt. Es ist eine eigentliche Renaissance der romanischen Kultur bei uns im Gange. Sichtbarer Ausdruck dafür bildet zum Beispiel der kürzlich gestartete und als gelungen zu bezeichnende Versuch, eine einheitliche Schriftsprache – zunächst wenigstens für den amtlichen Verkehr – zu kreieren. Die Lebensgeister und das Selbstbewusstsein der Rätoromanen sind gewaltig erstarkt. An sich hatte ich vor, eine grosse Dankesrede vorzutragen; aus ehrlicher Dankbarkeit aber verzichte ich auf eine solche und begnüge mich mit wenigen Worten in romanischer Sprache. *Preziau signur cusseglier federal, preziaî collegas. Il pievel romontsch angrazia a Vus per la bunaveglia e capientscha enviers nossa minoritad linguistica e culturala. Vies agid dat a nus forza e curascha de batter vinavon per il manteniment de nies lungatg, che ei in prezios scazzi per l'entira Svizra. A questo ringraziamento si uniscono anche le voci del Grigione italiano.*

Merci beaucoup. Vive la Suisse avec ses quatre langues et ses quatre cultures!

Gadiant: Wenn ich als deutschsprachiger Vertreter des Kantons Graubünden noch kurz zu diesem Traktandum das Wort ergreife, dann möchte ich damit zum Ausdruck bringen, dass diese Vorlage auch vom deutschsprachigen Graubünden aus lebhaft und dankbar begrüsst wird.

Es ist nicht nur Koexistenz oder ein zufälliges Nebeneinander der Sprachgruppen, sondern vielmehr ein konstruktives Miteinander, das sich durch die Jahrhunderte gemeinsamer Geschichte herausgebildet hat und in unserem Kanton zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Wie wäre es sonst zum Beispiel möglich, dass der mehrheitlich deutschsprachige Kanton in der fünfköpfigen Regierung zurzeit nur durch ein Mitglied mit deutscher Muttersprache vertreten ist? Wir sind dankbar dafür, dass der Sprachfrieden bis jetzt nie zur Debatte stand, und die heutige Vorlage wird dazu beitragen, diesen weiter zu festigen.

Wenn den Anträgen der einstimmigen Kommission Folge geleistet wird, liegt für uns darin ein bedeutsames Ereignis, das sich verdienstvoll einreicht in die Politik nationaler Solidarität mit den sprachlich-kulturellen Minderheiten unseres Landes. In diesem Sinne freuen wir uns auch über den gleichzeitig dem Kanton Tessin zufließenden Beitrag. Der

Kanton Graubünden gibt die Lehrmittel der untersten Volksschulstufe in sieben Sprachen heraus, und damit ist wohl eindrücklich gesagt, welch besondere Anstrengung zur Erhaltung dieser sprachlichen Vielfalt nötig ist.

Wenn es nun möglich wird, die in der Vorlage in Aussicht genommenen Leistungen bereits auf den 1. Januar 1984 zu gewähren, wie dies der Bundesrat will, dann besteht die Gewähr dafür, dass die von der Ligia Romontscha, Lia Rumantscha und der Pro Grigioni Italiano erarbeiteten Programme zeitgerecht realisiert werden können. Nach der vorgesehenen Regelung wird der Kanton somit vorerst 1,5 Millionen Franken an die Ligen für ihre Tätigkeit zur Förderung der rätoromanischen Kultur und Sprache und 450 000 Franken der Pro Grigioni Italiano für die gleiche Zwecksetzung in den Talschaften italienischer Sprache des Kantons Graubünden ausrichten. Hernach wird er seine sprachlich bedingten Mehraufwendungen für die Primarschulen (deren Subventionierung durch den Bund entfallen wird), wie jene für die Verlegung romanisch- und italienischsprachiger Schulbücher abdecken können mit einem Betrag, der sich heute auf ungefähr 500 000 Franken beläuft. Aber auch den Restbetrag wird die Regierung wieder im Rahmen der allgemeinen Zielsetzung gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes verwenden.

Herr Bundesrat Furgler hat in der Kommission ausdrücklich bestätigt, dass es sich beim Beitrag von 3 Millionen Franken, den das Gesetz vorsieht, um eine zusätzliche Bundesleistung handelt, die demzufolge vom Kanton nicht auf anderer Ebene zu kompensieren sein wird. Nachdem diese Vorlage in die Aufgabenteilung integriert worden ist, war eine solche Annahme immerhin nicht zum vornherein auszuschliessen.

Wir danken dafür und bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dieser mit der einstimmigen Kommission zuzustimmen.

Generali: Wenn man von einem Ratskollegen zweimal aufgefordert wird zu sprechen, kann man es nicht bleiben lassen. Ich tue es gerne.

Wenn man auch dem Kanton Tessin den Beitrag erhöht hätte – wie dies beim Kanton Graubünden der Fall war –, dann hätte ich wahrscheinlich auf Italienisch gedankt. Aber nachdem der Beitrag für den Kanton Tessin – es handelt sich immerhin um einen rechten Betrag – bei 2 Millionen geblieben ist (wir sind dafür dankbar), begnüge ich mich damit, auf Deutsch zu danken, ohne Simultanübersetzung; aber ich glaube, es werden mich alle verstehen.

Ich glaube, hier haben wir wieder ein Anzeichen dafür, dass unsere kleine Schweiz der ganzen Welt ein Beispiel geben kann. Ohne «gross zu tun», zeigen wir der ganzen Welt, dass verschiedene Sprachen und Religionen – und sogar recht gut – zusammenleben können. Wir hoffen, dass das weiterhin möglich ist und dass wir trotz aller Schwierigkeiten auch in Zukunft alles unternehmen können für unser Vaterland.

Im Namen meiner Mitbürger danke ich für diese Geste; dies in der Hoffnung, dass der Beitrag in den nächsten Jahren erhöht werden kann.

Bundesrat Furgler: Ich glaube, wir sind alle glücklich, dass hier eine echte Tat gewagt werden kann. Es lohnt sich nicht, nur über die Schwierigkeiten unserer sprachlichen Minderheiten zu sprechen. Es ist unendlich wirksamer, Lösungen zu suchen. Hier liegt eine Lösung bereit. Dass die Kommission so rasch gehandelt hat, dafür bedankt sich auch der Bundesrat, der seinerseits – Herr Cavelty hat es in liebenswürdiger Form gesagt, ebenfalls Herr Generali – rasch gearbeitet hat.

Mir scheint, es sei unerlässlich, dass die Bevölkerung jener Gebiete ihre wunderschöne Sprache weiterhin pflegt, spricht und dadurch den Beweis erbringt, dass sie selbst an die Lebenskraft ihrer Minderheit glaubt. Ich bin zutiefst davon überzeugt, weiss es von der eigenen Mutter, die auch aus dem herrlichen Surselva-Raum stammt.

Wenn ich Ihnen sage, dass das Departement von Herrn Bundesrat Hürlimann noch vor dessen Ausscheiden aus

dem Bundesrat Anträge zur Weiterbearbeitung dieser Probleme einbringen wird, dann spüren Sie den Willen der Regierung, die Taten fortzusetzen. Wir denken an die Redaktion wichtiger Erlasse in rätoromanischer Sprache. Wir denken daran, wie wir in unseren Hochschulen zusätzliche Impulse geben können, sei es mit Blick auf Lehrstühle, sei es in der Forschung. Wir prüfen in meinem Departement die Frage der Amtssprache. Wir werden ohne Zweifel auch im Departement des Bündner Bundesrates Schlumpf überlegen, ob das, was wir im Radio- und Fernsehbereich tun, verstärkt werden kann.

Das mag Ihnen Beweis dafür sein, dass der Wille, die vier-sprachige Schweiz nicht nur zu schildern, sondern auch zu leben, im Bundesrat stark ist. Ich spüre, dass es bei Ihnen genau gleich ist. Damit sollte es uns gelingen, auch der Bevölkerung Mut zu machen, ihre Eigenart zu leben. Das ist der Reichtum dieser Eidgenossenschaft.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detaillberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

... Beitrag von 3 Millionen Franken.

Abs. 2

Davon sind mindestens 1,5 Millionen Franken ... und mindestens 450 000 Franken der Vereinigung Pro Grigioni Italiano für ...

Abs. 3

... Vereinigung Pro Grigioni Italiano von ...

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1

... une subvention annuelle de 3 millions...

Al. 2

De ce montant, 1,5 million...
... et 450 000 francs au moins à l'association Pro Grigioni Italiano pour...

Al. 3

... à l'association Pro Grigioni Italiano.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

... und die Vereinigung Pro Grigioni Italiano reichen zudem über die kantonalen Behörden jährlich ...

Art. 3

Proposition de la commission

... et l'association Pro Grigioni Italiano lui soumettent en outre chaque année, par l'entremise des autorités cantonales, un programme et un budget.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Es werden aufgehoben:

1. Artikel 5 des Bundesgesetzes vom ...

Art. 4

Proposition de la commission

1. L'article 5 de la loi fédérale...

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Abs. 1

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.
(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 5

Proposition de la commission

Al. 1

La présente loi sera soumise au référendum facultatif. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

Biffer

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

D¹

Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule

Loi fédérale subventionnant l'école primaire publique

Binder, Berichterstatter: Diese Vorlage ist eine kleine Sache; dieses Gesetz entspricht dem Bundesbeschluss C. Aus Artikel 4 Ziffer 1 der Vorlage D haben wir ein separates Gesetz gemacht, wie das im Zusatzbericht vorgeschlagen worden ist, den ich vorhin bei der Beratung der Vorlage D erwähnt habe. Wir sind der Meinung, dass man aus diesem Artikel 4 Ziffer 1 der Vorlage 3 ein separates Gesetz machen sollte; systematisch ist das die bessere Lösung und ist auch wegen der verschiedenartigen Referendums-klauseln in den Vorlagen D und D¹ erforderlich.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten und zuzustimmen.

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

Detailberatung – Discussion par articles

Antrag der Kommission

D¹

Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule

Aufhebung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981, beschliesst:

Art. 1

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1953²⁾ betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule wird aufgehoben.

Art. 2

¹ Die Aufhebung dieses Gesetzes untersteht dem fakultativen Referendum, wenn der Bundesbeschluss vom über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht in der Abstimmung des Volkes und der Stände angenommen wird.

² Das Gesetz wird nicht aufgehoben, wenn der Bundesbeschluss verworfen wird.

³ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Proposition de la commission

D¹

Loi fédérale subventionnant l'école primaire publique

Abrogation du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981, arrête

Article premier

La loi fédérale du 19 juin 1953 subventionnant l'école primaire publique est abrogée.

Art. 2

¹ La présente loi sera soumise au référendum facultatif, si l'arrêté fédéral du supprimant les subventions pour l'instruction primaire est accepté par le peuple et les cantons.

² La loi n'est pas abrogée si l'arrêté fédéral est rejeté.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Adoptée – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

E

**Ausbildungsbeiträge – Subsidies de formation
Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge
Arrêté fédéral sur les subsides de formation**

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Lieberherr

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Lieberherr

Ne pas entrer en matière

Binder, Berichterstatter: Das ist jetzt wieder eine hart umstrittene Vorlage, die uns offenbar sehr viel Diskussionen eintragen wird. Es liegt ein Nichteintretensantrag von Frau Kollegin Lieberherr vor.

Es ist an sich der Sinn dieser neuen Verfassungsbestimmung, die Stipendien schrittweise an die Kantone zu übertragen. Der Bund zieht sich jedoch nicht vollständig aus der Verantwortung zurück. Artikel 27quater Absatz 1 BV enthält nicht nur eine Kompetenzbestimmung zugunsten der Kantone, wie das sonst bei Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen üblich, sondern es heisst hier positiv formuliert: «Die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen ist Aufgabe der Kantone.» Diese Formulierung hat in der Kommission zu Diskussionen verfassungsrechtlicher Natur Anlass gegeben, denn eine solche Formulierung in der Verfassung ist eher neuartig, wenn auch nicht einmalig. Ein subjektives Recht auf Ausbildungsbeiträge kann aus diesem Artikel 27quater Absatz 1 BV nicht abgeleitet werden. Aber durch die Formulierung «ist Aufgabe der Kantone» bringt der Bund doch klar zum Ausdruck, dass die Kantone, die ja immer wieder auf ihre Schulhoheit pochen, tatsächlich die notwendigen Stipendien ausrichten.

In Absatz 2 von Artikel 27quater werden dem Bund immer noch erhebliche Kompetenzen für eine Art Rahmengesetzgebung eingeräumt. So bestimmt der Bund, welcher Kanton für die Ausrichtung der Stipendien zuständig ist. Der Bund stellt auch Grundsätze über die Beitragsberechtigung auf. Diese Grundsätze können, wenn ich die Botschaft richtig verstanden habe, bis zu Minimalanforderungen gehen. Über diese zentrale Frage ist in der Kommission wenig gesprochen worden. Vielleicht gibt Herr Bundesrat Furgler noch einige Erläuterungen über die Tragweite des Begriffes «Grundsätze über die Beitragsberechtigung».

Gemäss Artikel 27quater Absatz 3 kann der Bund eigene Ausbildungsbeiträge ausrichten. Dabei besteht aber nicht die Meinung, dass dies Beiträge des Bundes an die kantonalen Stipendienleistungen sind.

Artikel 16 ist eine Übergangsbestimmung. Wir haben hier die Frist um ein Jahr verlängert. Innerhalb dieser Zeit sollte es den Kantonen, die gegenwärtig an einem Konkordat über die Stipendien arbeiten, möglich sein, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Die Schulhoheit wird von den Kantonen richtigerweise vehement verteidigt. Es ist deshalb im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben und im Rahmen der Bereinigung der Pflichtenhefte logisch und folgerichtig, dass man den Kantonen auch das Stipendienwesen übergibt. Via Finanzausgleich und Härteausgleich – ich verweise wiederum auf die Botschaft, Seite 98 – erhält jeder Kanton, auch jeder finanzschwache Kanton, die Möglichkeit, diese Stipendien zu bezahlen. Denn in dieser Berechnung – Belastung und Entlastung der Kantone – sind ja diese Stipendienbeiträge, die bisher der Bund entrichtet hat, für jeden einzelnen Kanton separat ausgerechnet worden. Ich würde meinen, man sollte nicht einfach nur die Schulhoheit der Kantone proklamieren, sondern man sollte auch hier ganz klar sagen: «Wer befiehlt, der bezahlt.» Die Kantone sind gerade im Schulwe-

sen sehr leistungsfähig. Und es war auch sehr erfreulich, und wahrscheinlich für viele Politiker überraschend, dass sämtliche Nichthochschulkantone den Beiträgen an die Hochschulkantone für die Universitäten zugestimmt haben. Der Nichteintretensantrag Donzé, jetzt aufgenommen von Frau Lieberherr, ist von der Kommission mit 9 zu 3 Stimmen abgelehnt worden. Und die Gesamtvorlage über diesen neuen Verfassungsartikel wurde in der Schlussabstimmung mit 8 zu 4 Stimmen angenommen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Frau Lieberherr: Ausbildungsbeiträge – vor allem Stipendien, in besonderen Fällen auch Darlehen – haben zwei Ziele im Visier: die Förderung des allgemeinen Bildungs- und Ausbildungsniveaus und die Förderung der sozialen Gerechtigkeit. Auf beiden Gebieten sind seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 19. März 1965 Fortschritte erzielt worden. So sind zum Beispiel seit 1968 die Mittelschülerquoten im Kanton Zürich sukzessive angestiegen. Allerdings bestehen immer noch grosse schichtspezifische Unterschiede. Diese Zahlen aus dem Kanton Zürich sind für die Schweiz zwar nicht repräsentativ, meines Erachtens aber sichere Indizien für die Entwicklung in den letzten Jahren.

Das Gesetz von 1965 hat gewiss die Probleme in Sachen Stipendien nicht zu lösen vermocht. Es konnte die Abgrenzungs- und Kompetenzprobleme zur Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes nicht verhindern. Auch brachte es nicht die beabsichtigte Harmonisierung der Stipendienleistungen verschiedener Kantone. Der Bund will sich nun um etwa 80 Millionen Franken entlasten. Mehr Klarheit und Durchsichtigkeit oder eine Stärkung der Kantone sind in dieser Regelung – mit Ausnahme vielleicht der Zuständigkeitsbestimmungen – nicht zu sehen. Es ist meines Erachtens kurzsichtig, die minimalen Harmonisierungsergebnisse dadurch zu gefährden, dass der Bund den Kantonen seinen Beitrag entzieht. Prompt haben sich deshalb die Kantone, die schon bisher eher bescheidene Stipendien zahlen, gegen die Kantonalisierung ausgesprochen. Bereits die Subventionskürzungen um 10 Prozent hatten zur Folge, dass zwei Kantone ihre Praxis änderten. Der Wegfall der Bundesbeiträge wird vor allem in den finanzschwachen Kantonen, die ohnehin schon kleine Beiträge ausrichten, negative Auswirkungen haben. Der Wegfall der Subvention wird die Kantone gewiss nicht dazu animieren, ihren Handlungsspielraum nach oben auszunützen.

Ich teile in diesem Punkt die Befürchtungen des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften (VSS). Leider hat die Koordination in den letzten Jahren wenig Fortschritte gemacht. Der Wegfall der Bundessubventionen dürfte die Selbstkoordinationsbestrebungen der Kantone dämpfen und nicht stimulieren. Die Entscheide darüber fallen zudem weder an der Erziehungsdirektorenkonferenz noch bei der interkantonalen Stipendienbearbeiterkonferenz, sondern in den kantonalen Parlamenten. Nach dem Motto «Wer zahlt, befiehlt» werden sich die Kantone bei der Harmonisierung bestimmt nicht übereifern.

Aus all diesen Gründen beantragt die sozialdemokratische Fraktion, auf den Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge nicht einzutreten.

Bundesrat Furgler: Nach den Worten des Kommissionspräsidenten nur wenige Ergänzungen: Der Bund anerkennt zusammen mit den Kantonen die zentrale Bedeutung des Stipendienwesens für das, was wir Chancengleichheit für unsere jungen Menschen nennen. Die Entfaltung der Talente ist unerlässlich für die staatliche Gemeinschaft. Aber neben dem, was ich gestern schon über die primäre Verpflichtung der Familien und Eltern gegenüber ihren Kindern sagen durfte, kommt durch die Neuverteilung der Aufgaben plastisch zum Ausdruck, dass die Kantone hier eine echte eigene Aufgabe lösen müssen, ich würde sogar sagen, lösen dürfen.

Die kantonalen Erziehungsdirektoren haben sich in diesem

Sinne ausgesprochen, wie wir im Kontaktgremium der Kantone eindeutig feststellen konnten. Die Erziehungsdirektoren haben im Jahre 1977 gefordert, dass der Bund für den stipendienrechtlichen Wohnsitz eine klare Ordnung schafft. Das geschieht mit unserer Vorlage. Die Vorlage entspricht einem Bedürfnis der Kantone. Ich benütze die Gelegenheit, der Stipendienkommission der Erziehungsdirektorenkonferenz und den Sachbearbeitern in der interkantonalen Stipendienkonferenz für ihre Anregungen zu danken. Nach 15 Jahren Tätigkeit mit erweiterter Bundeshilfe sind wir in der Lage, heute eine Lösung vorzuschlagen, die im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich den Kantonen nicht etwa den Entschluss nahelegt, für ihre Jugend weniger zu tun als bisher der Bund mit seinen Leistungen, ganz im Gegenteil. Sie werden, wie die Regierungen übereinstimmend erklärten, im eigenen Interesse und damit auch im Bundesinteresse diese Aufgabe erfüllen.

Die materielle Harmonisierung der kantonalen Stipendien ist und bleibt eine kantonale Aufgabe. Dies schon aus staatspolitischen Gründen, weil wir individuelle Unterstützung und Betreuung wieder vermehrt als Aufgabe der Gemeinschaften an der Basis der Eidgenossenschaft sehen müssen, aber auch aus der Natur der Sache. Die individuelle Berechnung der Stipendienbedürfnisse wird immer eine relativ schwierige, auf verschiedene Beurteilungselemente abzustützte Aufgabe sein, und dazu sind die Kantone besser in der Lage als der Bund.

Ich schliesse, indem ich noch einmal darauf hinweise: Mit den Grundsätzen, von denen bereits Herr Binder gesprochen hat, geben wir eine Basis, die den Kantonen erlaubt, die Wohnsitzbestimmungen eindeutig anzuwenden und auch die Leitideen für ein wirksames Stipendienwesen in die Tat umzusetzen. Bei der Finanzierung haben wir ausserdem die Übergangsfrist grosszügig bemessen, so dass auch hier für die Kantone die neue Ära leicht begehbar sein wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	20 Stimmen
Für den Antrag Lieberherr (Nichteintreten)	8 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. I

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Miville

Art. 27^{quater} Abs. 1

... der Kantone. Der Bund kann ihnen zweckgebundene Beiträge gewähren.

Ch. I

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Miville

Art. 27^{quater} al. 1

...tâche kantonale. A cette fin la Confédération peut leur accorder des contributions.

Miville: Nachdem der Nichteintretensantrag, wie ihn Frau Lieberherr hier vertreten hat, nicht Ihre Zustimmung gefunden hat, versuche ich – man mag das als Demonstration

bezeichnen – mit diesem Antrag, dem Bund doch noch mittels einer Kann-Bestimmung die Möglichkeit einzuräumen, auf diesem Gebiete dann einzugreifen, wenn sich beim einen oder anderen Kanton die Einsicht und die Erfahrung ergeben mag, dass auf die neue Art und Weise nicht durchzukommen ist.

Ich gestehe Ihnen ganz offen: Hier liegt für mich in diesem ganzen Paket Aufgabenteilung Bund und Kantone der wichtigste Punkt, also derjenige, der mich am meisten beschäftigt. Vielleicht sollten das von meinem Beruf her die Ergänzungsleistungen sein. Vielleicht würde man von mir dort einen besonderen Einsatz erwarten. Zu den Ergänzungsleistungen werde ich aber gar nichts sagen. Hier ist mir die Ordnung, wonach zum Beispiel im Kanton Basel-Stadt der Bund zwar 30 Prozent subventioniert, aber 100 Prozent reglementiert und kommandiert, schon lange auf die Nerven gegangen.

Ich bin zutiefst der Überzeugung, dass die Stipendien- und Ausbildungsbeiträge zu den Grundpfeilern unserer Demokratie gehören. Wo denn sonst, wenn nicht hier, müssten die Gesetze und die Normen der Demokratie zum Tragen kommen? Wo denn sonst, wenn nicht hier im Bereiche der Chancengleichheit? Wir sind doch in unserem Lande der Überzeugung, es solle nicht der Kanton und nicht die Familie und überhaupt nicht das Herkommen irgendwie dafür massgebend sein, was einer im Leben tun darf, tun kann, sondern es müsse jedem Eidgenossen und jeder Eidgenossin im Hinblick auf die Ausbildung die gleiche Chance gegeben werden. Das ist ein Grundpfeiler der Demokratie, aber nicht nur das.

Es ist in unserem rohstoffarmen Lande – das wird ja immer wieder betont –, in dem es so sehr auf die Ausbildung und auf das Können der Leute ankommt, auch ein Erfordernis erster Ordnung, dass wir diese Ausbildung für alle, die dazu befähigt sind, offenhalten. Und nun muss ich insbesondere den hier anwesenden Vertretern der finanzschwachen Stände zurufen: Wie soll denn das in Zukunft vor sich gehen, wenn dem Bunde jede Möglichkeit abgeschnitten wird, euch hier, in diesen Belangen, und euere jungen Leute zu unterstützen? Ich entnehme einer Aussage von Paul Rauber, Präsident der Interkantonalen Stipendiumsachbearbeiter-Konferenz (IKSK) – bei ihm muss es sich doch um jemanden handeln, der die Verhältnisse kennt –, die folgende Äusserung: «... In einigen Kantonen wird es unumgänglich sein, dass die Leistungen gekürzt würden. Die Politik der IKSK richtet sich nicht generell gegen die Aufgabenverteilung, sondern gegen den Zeitplan. Vor allem die finanzschwachen Kantone sollten längere Übergangsfristen erhalten, damit sie Lösungen für dieses Dauerproblem erarbeiten können.» Und damit hängt ja dann mein zweiter Antrag zusammen, bezüglich der Übergangsfrist.

Die Überlegungen, die ich angestellt habe, führen mich zum Schluss, dass, wenn der Bund unter den Gesichtspunkten der Gleichheit in diesem Lande irgendwo eingreifen müsste, dann hier. Er müsste mit im Spiel bleiben und sinngemäss sagen: «Das muss minimal einem jungen Menschen gegeben werden, der sich in unser aller Interesse einer längerfristigen und kostspieligen Ausbildung widmet, und weil wir diese Minima verordnen, bleiben wir mit Beiträgen in der Sache engagiert.»

Ich entnehme einem Artikel der «Neuen Zürcher Zeitung» folgende Befürchtungen des Verbandes der Studentenschaften: «Die Ausgaben der Kantone für Ausbildungsstipendien nahmen zwischen 1971 und 1980 von 98 auf 184 Millionen zu. Was im besonderen die Hochschulstipendien betrifft, die 1980 insgesamt 60 Millionen ausmachten, hielt diese Entwicklung mit derjenigen des Bedarfs insofern nicht Schritt, als ausser der Teuerung die Erhöhung der Studentenzahl zu berücksichtigen ist. Die Beitragsempfänger – 1980 waren es 12 500 – nahmen seit 1974 nicht zu. Ihr Anteil an allen Studenten mit Wohnsitz in der Schweiz sank von 30 auf 24 Prozent. Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse allein lässt sich dies nicht erklären. Vielmehr verlieren immer wieder solche Anwärter ihren Anspruch, deren Eltern wegen einer rein nominellen Ein-

kommenssteigerung die für die Beitragsberechtigung festgelegte Grenze überschritten haben.» Das sind eindeutig und zahlenmässig belegte Anzeichen einer Verschlechterung des Leistungsrahmens auf diesem ausserordentlich wichtigen Gebiet! Weil ich dieser Entwicklung Einhalt gebieten möchte und weil ich hier gewiss an ganz andere Kantone in erster Linie denke als an den von mir hier vertretenen Kanton Basel-Stadt, habe ich diesen Antrag eingebracht.

Binder, Berichterstatter: Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor; ich kann deshalb höchstens in meinem persönlichen Namen sprechen. Herr Miville nimmt das bisherige System wieder auf, d. h. nach seiner Meinung soll der Bund weiterhin Stipendien ausbezahlen. Er sagt das ganz klar und deutlich bereits im Text des Antrages, aber auch in seiner Begründung: Der Bund kann ihnen – den Kantonen – zweckgebundene Beiträge gewähren.

Ich glaube, wenn der Antrag Miville der Kommission vorgelegen hätte, wäre er abgelehnt worden. Die Probleme, die Herr Miville aufgeworfen hat, sind schon in der Eintretensdebatte aufgeworfen worden. Es geht um die zentrale Frage: Sollen Stipendien in Zukunft Sache der Kantone sein (und zwar ausschliesslich der Kantone), oder soll der Bund weiterhin Stipendien ausrichten? In der Botschaft sehen Sie, dass es sich um einen respektablen Betrag von immerhin rund 80 Millionen Franken handelt.

Herr Miville hat insbesondere die finanzschwachen Kantone angesprochen; an sich ist sein Ausgangspunkt richtig, wenn Sie die Liste vor sich haben, aus der hervorgeht, wie die Ausrichtung von Stipendien durch die Kantone heute gehandhabt wird. Natürlich haben wir schon heute grosse Differenzen zwischen den einzelnen Kantonen. Da sind einerseits die finanzstarken Kantone Basel-Stadt, Zürich und Genf; Basel befindet sich an der Spitze dieser Tabelle in bezug auf die Stipendien. Andere Kantone bezahlen kleinere Stipendien. Solche Differenzen in der Höhe der Stipendien wird es auch in Zukunft von Kanton zu Kanton geben. Aber jeder Kanton, auch jeder finanzschwache Kanton, wird absolut in die Lage versetzt, angemessene Stipendien auszurichten; ich muss wiederum auf die ganz besonders bedeutungsvolle Seite 98 der Botschaft verweisen. Dort sehen Sie genau, wie dieses ganze Massnahmenpaket die Kantone belastet oder entlastet. Es stimmt, dass die finanzschwachen Kantone zunächst mehr belastet werden. Durch den Finanz- und den Härteausgleich wird die Rechnung aber wieder ausgeglichen. Die Argumentation des Herrn Miville, die finanzschwachen Kantone seien nicht mehr in der Lage, Stipendien auszurichten, ist also nicht richtig.

Die Kommission hätte dieser Lösung niemals zugestimmt, wenn diese Frage nicht absolut klar beantwortet worden wäre. Persönlich glaube ich auch nicht, dass es irgendeinen Kanton geben wird, der nun seine Stipendien abbaut; denn es wäre wirklich nicht fair von diesen Kantonen, einerseits den erhöhten Finanz- und den Härteausgleich zu beziehen – das Geld also in die Staatskasse zu nehmen – und andererseits die Studenten zu bestrafen, indem ihnen weniger Stipendien bezahlt werden. Keine Regierung in diesem Lande wird es wagen, eine solch zwiespältige Politik zu machen. Dabei vertraue ich natürlich auch auf den Einfluss der kantonalen Parlamente und auf die öffentliche Meinung in den Kantonen. Soviel zum ersten Punkt des Antrages Miville.

Zur Frage einer Verlängerung der Fristen: Wir haben die Anpassungsfrist bereits um ein Jahr verlängert, nämlich bis Ende 1985. Das sollte genügen. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass ein Konkordat abgeschlossen werden soll. Die Erziehungsdirektoren und die Regierungen – ich muss das immer wieder erklären – waren im Kontaktgremium mit dieser Lösung der Stipendienprobleme einverstanden. Das wäre sicher nicht der Fall gewesen, wenn sie sich hätten sagen müssen, sie könnten diese Aufgabe nicht übernehmen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, den Antrag Miville abzulehnen.

Piller: Das Votum unseres Kommissionspräsidenten hat mich als Vertreter eines finanzschwachen Kantons nun doch herausgefordert. Ich bin überzeugt, dass der heutige Beschluss auf Eintreten einen sehr dunklen Punkt in der Geschichte der Ausbildung unserer Jugend darstellt, namentlich für die finanzschwachen Kantone. Schon heute haben wir eine äusserst unbefriedigende, ja gefährliche Situation. Ich habe mir gestern abend noch die Zahlen aus unserem Kanton in bezug auf die Stipendienauszahlungen geben lassen. Der Kanton Freiburg bezahlt im Mittel an Hochschulstudenten pro Jahr 2400 Franken, mit einem Maximalbetrag für einen jugendlichen Ledigen von etwa 5000 Franken; dies bei einem Beitrag des Bundes von 57 Prozent.

Nun wird man vielleicht sagen, der Kanton Freiburg sei knauserig. Man muss aber unsere Staatsrechnung anschauen, um dann zu sehen, was der Kanton Freiburg mit seiner Hochschule auf dem Gebiet der Ausbildung bereits leistet. Ich weiss von der Freiburger Regierung, dass sie diese 57 Prozent schlicht und einfach nicht übernehmen kann. Es wird also in Freiburg trotz der minimalen Stipendien zu einem Abbau kommen.

Da muss ich Sie schon fragen, wie Sie sich das vorstellen, wie beispielsweise ein Arbeiter mit einem Einkommen von 2000 Franken monatlich netto seinen Sohn an die ETH in Zürich ins Studium schicken soll, wenn er vom Kanton Freiburg pro Monat maximal 300 Franken erhält? Sollen diese Leute wieder betteln gehen? Das geht doch nicht. Ist das dann das Ende unseres Sozialstaates? Das geht nicht anders; dieser Vater kann das nicht finanzieren, so schön es Herr Bundesrat Furgler auch gesagt hat wegen der Eigenverantwortung in der Familie. Das hat finanziell einfach seine Grenzen; das geht nicht mehr.

Ich möchte Sie deshalb dringend bitten, wenigstens dem Antrag Miville zuzustimmen, wenn wir auf die Sache schon eingetreten sind. Es wird hier soviel von Chancengleichheit gesprochen; diese Chancengleichheit ist aber überhaupt nicht erreicht, wir kommen heute eher zu einem gewaltigen Rückschritt.

Ich bitte Sie also, den Antrag Miville anzunehmen.

M. Genoud: Je reconnais que nous abordons ici l'un des arrêtés les plus importants de tout l'exercice de la répartition des tâches et qui pose sans doute des questions de principe qui sont ressenties avec plus d'acuité que d'autres. Je crois pourtant que c'est une occasion supplémentaire de montrer notre attachement à la philosophie qui se dégage de toute l'entreprise, à savoir de redonner aux cantons des compétences dans tous les domaines où ils peuvent les assumer.

Puisqu'on a parlé des cantons financièrement faibles, je voudrais m'exprimer aussi en tant que représentant d'un tel canton. Je constate tout d'abord, et on l'a rappelé tout à l'heure, que le groupe de coordination, dans sa quasi-majorité, a souscrit à cette proposition et que les cantons financièrement faibles y étaient représentés. Ce qui m'avait inquiété en revanche, lorsqu'on a parlé d'une loi-cadre, c'est que si la Confédération abandonnait l'obligation de la charge, elle vienne alors fixer des conditions matérielles minimales. Comme ce n'est pas le cas et qu'on en reste dans la loi d'application à des questions de principe, je souscris entièrement à ce qui nous est proposé.

Il faut considérer l'opération dans son ensemble. Les cantons supporteront bien sûr une charge plus forte de ce fait, mais il ne faut pas oublier l'allègement que l'on apportera par ailleurs. Il faut considérer les deux aspects de l'opération. Ensuite, il ne faut pas croire non plus, comme l'a remarqué le président de la commission, que les cantons pourraient faire moins que ce qu'ils font aujourd'hui pour aider la jeunesse estudiantine. Voilà pourquoi on doit leur faire confiance. Il s'agit de savoir quelle considération on porte encore aux Etats qui composent la Confédération suisse.

Tout autre est la question de savoir comment les cantons accompliront leur effort. Il s'agit de fédéralisme. Chaque

canton doit tenir compte des conditions particulières et des choix qui se font, normalement, logiquement, et je dirai même légalement, par les pouvoirs en place. Je ne cacherai pas qu'en ce qui concerne mon canton nous croyons faire un effort très grand pour nos jeunes qui sont relativement nombreux. Nous sommes fiers de notre jeunesse et nous voulons continuer à l'aider. Mais il n'est pas exclu que, à cause de nos finances et peut-être pour d'autres raisons aussi, nous mettions un peu plus l'accent sur des prêts d'honneur que sur des bourses à fonds perdu, tout en aménageant un système qui ne défavoriserait en rien la jeunesse. Si l'on confie toutes les tâches entièrement à la Confédération, jusque dans les plus petites prescriptions de détail, alors on pourra dire que le fédéralisme aura vécu dans ce pays. Ce n'est pas ce que l'on veut, on le déclare toujours. Or, si nous voulons garder au fédéralisme toute sa valeur, ayons le courage de reconnaître que les cantons sont à même d'assumer les charges qui leur sont confiées, d'assurer eux-mêmes celles qu'ils entreprennent. Jusqu'à maintenant ils n'ont pas failli à la tâche. Il serait donc malvenu de ne pas leur faire confiance.

Binder, Berichterstatter: Ich möchte nicht, dass hier der falsche Eindruck entsteht, die finanzschwachen Kantone würden durch die vorgeschlagene Neuverteilung der Aufgaben mehr belastet als die finanzstarken oder die mittelstarken Kantone. Ich muss bitten, Seite 98 der Botschaft genau durchzusehen. Bezüglich des Kantons Freiburg sind die Verhältnisse so: Durch die Neuverteilung der Aufgaben ohne zusätzlichen Finanzausgleich und ohne zusätzlichen Härteausgleich würde die Mehrbelastung des Kantons Freiburg rund 20 Millionen Franken betragen. Es ist klar, Herr Piller, dass eine solche Mehrbelastung dem Kanton Freiburg nicht zuzumuten wäre. Aber nun müssen Sie sehen, dass dieser Kanton durch den zusätzlichen Finanzausgleich mit 15,65 Millionen entlastet wird. Und der Kanton Freiburg wird mit weiteren 2,5 Millionen Franken entlastet durch den speziellen Härteausgleich, so dass am Schluss, wenn der Kanton Freiburg gemäss diesem Massnahmenpaket alle diese Aufgaben übernimmt, eine Mehrbelastung von rund 2 Millionen Franken besteht; das sind 0,56 Prozent der Steuerkraft des Kantons Freiburg oder umgerechnet 56 Rappen auf 100 Franken. Unter diesen Umständen kann ich Ihnen, Herr Piller, leider nicht abnehmen, dass nun der Kanton Freiburg, nachdem er derartige Beiträge aus Finanzausgleich und Härteausgleich erhält, daran gehen wird, seine Stipendien, die heute schon nicht sehr hoch sind, noch herabzusetzen. So etwas gibt es auch im Kanton Freiburg nicht!

M. Meylan: Je vous avouerai franchement que, au sein de notre groupe, je n'ai pas été de ceux qui voyaient les choses aussi noires que certains de nos collègues. Dans cette nouvelle répartition des tâches, je voyais les inconvénients qui ont été relevés par nos porte-parole, mais je voyais aussi les côtés positifs de l'opération, et je l'ai dit. Je me suis demandé si parfois quelques-uns de mes amis ne peignaient pas le diable sur la muraille. Je commence à me rendre compte que je me suis trompé et que j'ai été trop optimiste. J'aimerais reprendre l'exemple que vient de nous donner M. Genoud, qu'il faut remercier de sa franchise et de son honnêteté intellectuelle. Il nous dit clairement que si ces textes sont adoptés, dans le canton du Valais on accordera moins de bourses et plus de prêts d'honneur.

Moi, je n'ai jamais eu de bourse, je n'en ai pas eu besoin, mes parents se sont sacrifiés pour que je ne doive rien à personne, et je ne dois rien à personne. Mais je dis qu'un des grands acquis sociaux de notre génération, c'est le droit pour chaque garçon ou chaque fille, s'il en a les capacités, de faire des études et d'avoir la formation qu'il désire. Je dis qu'une des plus belles choses que la génération qui précédait la nôtre ait donnée, c'est ce droit accordé aux enfants de parents modestes d'aller dans les plus grandes écoles, à égalité avec les enfants de gens mieux nantis dont je suis. Je n'imagine pas que mes filles puissent faire des

études parce que j'ai un très bon revenu et que les filles de mon voisin, qui travaille chez Suchard, ne puissent en faire qu'à condition de rembourser partiellement les prêts obtenus. C'est là une injustice qui me paraît fondamentale.

L'octroi de bourses d'études et de prêts est une tâche de la Confédération. Il s'inscrit dans le cadre d'un fédéralisme juste et est conforme à l'esprit de 1848. Il ne faut pas oublier que la révolution a été faite par les radicaux contre la confédération des Etats cantonaux.

Pour revenir à un point précis de l'intervention de M. Genoud, je considère que la gratuité de la formation des jeunes qui en ont les capacités est un droit fondamental. Si on remet ce droit en cause, on touche à la nature même de l'Etat social en Suisse. Je n'avais même pas imaginé, en étudiant les documents qui nous ont été remis, qu'on puisse aller jusque-là. Si on va jusque-là, alors oui, c'est vrai, je m'opposerais totalement à ces arrêtés.

Hefti: Die Ausführungen von Herrn Kollege Miville scheinen mir zum Teil darauf hinauszulaufen, dass bei der Ausrichtung der Stipendien auch auf die Nachfrage nach den einzelnen Berufen etwas geachtet werden soll. Die Botschaft, wie ich sie gelesen habe, scheint aber diesen Aspekt geradezu auszuschliessen. Ich glaube aber nicht, dass man von diesem Punkt absehen darf. Wichtig wird hier auch die Aufklärung durch die Berufsberatung sein. Wahrscheinlich ist mehr als einer in diesem Saal, der nicht den Beruf wählte, den er ursprünglich wollte, und der trotzdem zufrieden und glücklich geworden ist.

Bundesrat Furgler: Unbestreitbar soll jedem Talentierten in unserem Staat die Möglichkeit gegeben werden, entsprechend seinen Talenten den Beruf zu wählen, und zwar frei zu wählen. Wir haben bereits mehrfach auf die Bedeutung eines sinnvollen Zusammenwirkens von Familie, Gemeinden und Kantonen hingewiesen. Hier geht es darum, dass man die von Herrn Binder mehrfach zitierten Entlastungen der Kantone mit den Belastungen vergleichen muss. Es wurde zu Recht darauf hingewiesen: Wenn die Kantone derart entlastet werden, wie es vorgesehen ist – Stichwort AHV –, dann darf doch aus der Sicht des Bundesrates und auch aus der Sicht des Parlamentes von den gleichen Kantonen erwartet werden, dass sie die frei werdenden Mittel nicht zuletzt auch für diese Aufgabe einsetzen. Ich vermag nicht einzusehen, weshalb Freiburg – Herr Piller hat darauf hingewiesen – sein Stipendengesetz verschlechtern müsste. Ganz im Gegenteil: Mir scheint, dass viele Kantone ihre Stipendengesetze reformieren werden.

Ich mache Sie auf etwas aufmerksam, das uns beschäftigt: Wir stellten fest, dass ein Teil der Kantone die Bundesleistungen gleichsam auf die kantonalen Beträge aufstockte. Wenn das geschieht, wäre natürlich der Wegfall der Bundesleistungen für den Empfänger eine Katastrophe. Das darf aber nicht geschehen, weil sonst die ganze Neuverteilung der Aufgaben keinen Sinn mehr hat. Wir schaffen ja nicht Freiräume für kantonale Tätigkeiten aus staatspolitischen Überlegungen, ohne dass diese von den Kantonen dann auch benutzt werden. Ich kann mir nicht vorstellen, dass heute eine Kantonsregierung, ein kantonales Parlament, die zentrale Bedeutung des ganzen Bildungswesens verkennt. Denken Sie an die verbesserte Infrastruktur, die wir durch Schulhausbauten – Primarschulen, Mittelschulen – in allen Kantonen bereitgestellt haben. Und hier kommt nun hinzu, dass der materielle Harmonisierungsprozess von den Erziehungsdirektoren selbst und deren Spezialkommissionen gefördert wird. Mit anderen Worten: Es ist ein Entschluss, mit dem Sie bekunden, ob Sie den Kantonen zutrauen, die frei werdenden Mittel für diese Erziehungsfragen einzusetzen. Der Bundesrat tut es.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Miville
Dagegen

8 Stimmen
21 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Ingress

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 16

... zum 31. Dezember 1985 ausgerichtet werden.

Antrag Miville

... bis zum 31. Dezember 1987 ausgerichtet werden.

Ch. II

Proposition de la commission

Préambule

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 16

... jusqu'au 31 décembre 1985.

Proposition Miville

... jusqu'au 31 décembre 1987.

Miville: Ich beziehe mich noch einmal auf die Äusserung des Präsidenten der interkantonalen Stipendiansachbearbeiter-Konferenz, der gesagt hat, vor allem die finanzschwachen Kantone sollten längere Übergangsfristen erhalten, damit sie Lösungen für dieses Dauerproblem erarbeiten können. Diese längeren Fristen versuche ich ihnen mit meinem Antrag zu verschaffen.

Sehen Sie, ich bezweifle die guten Absichten der Herren Regierungsräte nicht, wenn Sie sich an ihren Direktorenkonferenzen treffen und miteinander vereinbaren, in diesen oder jenen Fristen die Dinge an die Hand zu nehmen. Aber unter den Regierungsräten sind dann die Verwaltungen, die ausführen müssen, und die kantonalen Parlamente, die Vorlagen genehmigen, sie an Kommissionen weisen oder auch nicht genehmigen.

Meine Erfahrungen als Politiker und als Beamter in solchen Dingen zeigen, dass es mit der Ausfertigung neuer, insbesondere finanzieller, Verpflichtungen, nicht so rasch geht, wie sich das die Herren der Exekutive in gut gemeinter Weise manchmal vorstellen. Darum möchte ich diesem Anliegen der IKSK hier Gehör verschaffen und im Interesse jener Kantone, die es nicht so leicht haben werden, zusätzliche Mittel durch die zuständigen Instanzen hindurchzubringen, diese längere Frist beantragen.

Binder, Berichterstatter: Ich habe dazu an sich schon Stellung genommen. Die Kommission schlägt eine Verlängerung der Frist vor. Nach Vorlage des Bundesrates würden die bisherigen Stipendien noch bis zum 31. Dezember 1984 aufgewendet. Wir schlagen die Frist bis zum 31. Dezember 1985 vor; das sind drei Jahre. Wir haben die Auffassung, dass im Verlaufe dieser drei Jahre es den Kantonen gelingen sollte, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die Kantone erhalten in dieser Zeit dann auch die Entlastung bei der AHV; sie erhalten den vermehrten Finanzausgleich, und sie erhalten den vermehrten Härteausgleich. Wenn Sie dem Antrag des Herrn Miville zustimmen würden, dann würden Sie natürlich einfach den Saldo dieser ganzen Operation während zweier Jahre verändern, und zwar pro Jahr um 80 Millionen Franken zulasten des Bundes. Ich möchte Sie deshalb bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Miville
Für den Antrag der Kommission

6 Stimmen
23 Stimmen

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes

20 Stimmen

Dagegen

5 Stimmen

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen**Le débat sur cet objet est interrompu**Schluss der Sitzung um 11.15 Uhr**La séance est levée à 11 h 15***Fünfte Sitzung – Cinquième séance****Montag, 6. Dezember 1982, Nachmittag****Lundi 6 décembre 1982, après-midi**

17.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

81.065

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben**Confédération et cantons.****Nouvelle répartition des tâches***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 607 hiervor – Voir page 707 ci-devant

F**Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone****Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons**

Binder, Berichterstatter: Dieses Gesetz ist die logische Konsequenz des neuen Verfassungsartikels 27quater, den Sie anlässlich unserer letzten Sitzung angenommen haben. Ein Nichteintretensantrag ist in der Kommission nicht gestellt worden. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen**Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Art. 1, 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 3***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Lieberherr, Donzé, Weber)

Abs. 1

Ausbildungsbeiträge werden in Form von Stipendien ausgerichtet. In Ausnahmefällen können Darlehen bewilligt werden.

Abs. 2

Die Stipendien sollen zusammen mit den Eigenleistungen und den Zuwendungen Dritter die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten decken.

Art. 3*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.12.1982 - 08:00
Date	
Data	
Seite	607-629
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 156

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.

81.065

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben
Confédération et cantons.
Nouvelle répartition des tâches

Siehe Jahrgang 1982, Seite 60 – Voir année 1982, page 607

Beschluss des Nationalrates vom 6./13. März 1984

Décision du Conseil national des 6/13 mars 1984

Differenzen – Divergences

A

Straf- und Massnahmenvollzug.
Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes
für den Straf- und Massnahmenvollzug
Exécution des peines et des mesures.
Loi fédérale sur les prestations de la Confédération
dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures

Binder, Berichterstatter: Darf ich zunächst ein kurzes einleitendes Votum abgeben, um Sie über den Stand der Differenzen im allgemeinen zu informieren.

Das staats- und finanzpolitische Grossunternehmen Neuverteilung der Aufgaben, dem insbesondere unser Rat im Interesse der Stärkung des Föderalismus seine besondere Aufmerksamkeit geschenkt hat und weiterhin schenken muss, ist ins Stadium des Differenzbereinigungsverfahrens eingetreten. Unsere Kommission hat in Zusammenarbeit mit Herrn Bundesrat Friedrich, dem ich bei dieser Gelegenheit für sein Engagement in diesen staatspolitisch wichtigen Fragen herzlich danken möchte, sich grosse Mühe gegeben, dem Nationalrat weit entgegenzukommen, um wenn möglich noch in dieser Session – sicher aber in der Dezember-session dieses Jahres – sämtliche Vorlagen zu bereinigen und die Schlussabstimmungen durchzuführen.

Bei der Aufhebung der Kantonsanteile muss dann die Abstimmung des Volkes und der Stände im Jahre 1985 durchgeführt werden, weil gemäss Artikel 15 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung diese Aufhebung nur mit Wirkung bis Ende 1985 rechtsgültig ist.

Die Vorlagen des ersten Paketes der Aufgabenteilung lassen sich in bezug auf Verwirklichung in folgende Gruppen einteilen:

1. Bereits in Kraft gesetzt ist die Vorlage J «Sprachliche Minderheiten».

2. Bereits zwischen beiden Räten bereinigt sind die Vorlagen C und D¹ (Volksschule), G (Turnen und Sport) H (Gesundheitswesen), M (Flüchtlinge) und P (Finanzausgleich).

Bei diesen Vorlagen könnte sofort die Schlussabstimmung stattfinden.

3. Nicht bereinigte Vorlagen: Zustimmung zum Nationalrat wird von unserer Kommission bei folgenden Vorlagen beantragt: Vorlagen E und F (Ausbildungsbeiträge), Vorlage I (Gesundheitswesen), Vorlagen Q und R (Kantonsanteil Stempelabgaben) und die Vorlage S (Kantonsanteil Alkohol).

Sollten Sie den Anträgen der Kommissionsmehrheit überall folgen, verbleiben dann noch folgende Differenzen: Vorlage A (Straf- und Massnahmenvollzug), Vorlage B (Zivilschutz), Vorlage K (AHV/Altersheime), Vorlage L (Ergänzungsleistungen), Vorlagen N und O (Wohnbauförderung) – wahrscheinlich die gewichtigste Differenz – und Vorlage T (Kantonsanteil Alkohol). Hier sind zum Teil neue Differenzen geschaffen worden.

Dies wollte ich einleitend zu Ihrer Information sagen, damit Sie den Stand der heutigen Situation im Differenzbereinigungsverfahren kennen.

Art. 2 Abs. 3, 4 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 3, 4 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Zur Vorlage A (Straf- und Massnahmenvollzug). Hier haben wir eine Differenz bei Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 3. Diese beiden Bestimmungen stehen in einem inneren Zusammenhang. Gemäss Beschluss des Nationalrates wird unsere Formulierung von Artikel 2 Absatz 3 in Artikel 4 Absatz 3 wörtlich übernommen. Demnach soll Artikel 2 Absatz 3 gestrichen und Artikel 4 Absatz 3 neu formuliert werden.

Die Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Art. 4a–4c

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Gadient, Cavelti, Meylan, Stucki, Weber)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 4a à 4c

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Gadient, Cavelti, Meylan, Stucki, Weber)

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Diese Differenz ist wesentlich. Der Nationalrat hat einen neuen Abschnitt 2bis «Betriebsbeiträge» eingefügt. Gestützt auf einen Antrag Weber-Arbon hat der Nationalrat diesen Beschluss mit 90 zu 81 Stimmen gefasst und die Artikel 4a bis 4c in die Vorlage aufgenommen.

Die Frage der Betriebsbeiträge an die Justizheime ist schon in unserer ersten Behandlung der Vorlage sowohl in der Kommission wie im Plenum dieses Rates sehr einlässlich und sehr kontradiktorisch diskutiert und behandelt worden. Der ähnlich lautende Antrag des Kollegen Gadient über die Beibehaltung der Betriebsbeiträge wurde damals von unserem Rat mit 20 zu 17 Stimmen abgelehnt.

Unsere Kommission beschloss mit 7 zu 5 Stimmen Festhalten am ersten Entscheid und Ablehnung des nationalrätlichen Beschlusses. Kollege Gadient und vier weitere Kommissionsmitglieder reichten einen Minderheitsantrag ein und wollen dem Nationalrat zustimmen.

Zunächst ist der Klarheit halber festzuhalten – und ich möchte ich Sie bitten das zu beachten –, dass der Bund nach wie vor Baubeiträge für Justizheime gemäss Artikel 2 bis 4 dieser Vorlage ausrichtet. Streitig ist also lediglich Abschnitt 2bis (Betriebsbeiträge).

Die Kommissionsmehrheit findet, dass es sich hier um eine grundsätzliche Frage der Neuverteilung der Aufgaben handelt. Mit der Zustimmung zum Nationalrat und zum Antrag der Kommissionsminderheit würde ein wesentliches Ziel der Entflechtung nicht erreicht. Es geht, um dies erneut klarzustellen, hier nicht um den Abbau von staatlichen Leistungen im Bereich der Jugendheime. Schon heute tragen die Kantone die Hauptlast für diese Heime. Ferner haben sich die Kantone ausdrücklich bereit erklärt, die entsprechenden Mehrleistungen zu übernehmen. Dafür erfolgt eine Entla-

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	435-447
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 866

81.065

**Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben
Confédération et cantons.
Nouvelle répartition des tâches**

Siehe Seite 587 hiervor – Voir page 587 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 27. September 1984
Décision du Conseil national du 27 septembre 1984

A

**Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den
Straf- und Massnahmenvollzug
Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans
le domaine de l'exécution des peines et des mesures**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B

**Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetz-
gebung
Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 42 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C

**Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für
den Primarschulunterricht
Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruc-
tion primaire**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 42 Stimmen
(Einstimmigkeit)

D'

**Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentli-
chen Primarschule
Loi fédérale subventionnant l'école primaire publique**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 42 Stimmen
(Einstimmigkeit)

E

**Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge
Arrêté fédéral sur les subsides de formation**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 31 Stimmen
Dagegen 5 Stimmen

F

**Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone
Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les
cantons**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 31 Stimmen
Dagegen 8 Stimmen

G

**Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport
Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

H

**Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht
des Bundes im Gesundheitswesen**

**Arrêté fédéral supprimant l'obligation incombant à la Con-
fédération d'allouer des subventions dans le domaine de
la santé publique**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

I

**Bundesgesetz über die Aufhebung von Bagatellsubventio-
nen im Gesundheitswesen**

**Loi fédérale supprimant des subventions mineures dans le
domaine de la santé publique**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

K

**Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversi-
cherung (AHVG)**

**Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
(LAVS)**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 36 Stimmen
Dagegen 6 Stimmen

L

**Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hin-
terlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)**

**Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assu-
rance vieillesse, survivants et invalidité (LPC)**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 33 Stimmen
Dagegen 5 Stimmen

M

Asylgesetz – Loi sur l'asile

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

P

**Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kan-
tonen**

**Loi fédérale concernant la péréquation financière entre
les cantons**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Q

Bundesbeschluss über die Aufhebung des Kantonsanteiles am Reinertrag der Stempelabgaben
Arrêté fédéral supprimant la part des cantons au produit net des droits de timbre

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 33 Stimmen
 Dagegen 9 Stimmen

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 41 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

R

Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG)
Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 33 Stimmen
 Dagegen 9 Stimmen

83.048

Stärkung der Wirtschaft. Massnahmen II
Renforcement de l'économie. Mesures II

Siehe Seite 557 hiervor – Voir page 557 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 27. September 1984
 Décision du Conseil national du 27 septembre 1984

S

Bundesbeschluss über die Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser
Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 31 Stimmen
 Dagegen 10 Stimmen

A

Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen
Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 35 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

T

Alkoholgesetz – Loi fédérale sur l'alcool

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 33 Stimmen
 Dagegen 10 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

D

Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete
Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 40 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

83.076

Bundespensional. Teuerungszulagen
Personnel fédéral.
Allocations de renchérissement

Siehe Seite 554 hiervor – Voir page 554 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 2. Oktober 1984
 Décision du Conseil national du 2 octobre 1984

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 26 Stimmen
 Dagegen 6 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

E

Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten
Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 40 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

F

Bundesbeschluss über die Innovationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen
Arrêté fédéral instituant une garantie contre les risques à l'innovation pour petites et moyennes entreprises

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 26 Stimmen
 Dagegen 14 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

81.078

Genossenschaft für Getreide und Futtermittel.
Bundesgesetz
Société coopérative des céréales
et matières fourragères. Loi

Siehe Seite 513 hiervor – Voir page 513 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Oktober 1984
 Décision du Conseil national du 5 octobre 1984

84.003

Nationalstrassennetz. Transjurastrasse
Réseau des routes nationales. Transjurane

Siehe Seite 346 hiervor – Voir page 346 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 24. September 1984
 Décision du Conseil national du 24 septembre 1984

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	592-593
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 906

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.