

## **Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen**

vom 28. September 1981

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen eine Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Die Botschaft umfasst Entwürfe zu

- sechs Massnahmen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe,
- sieben Massnahmen nur auf Gesetzesstufe.

Da der Auftrag der eidgenössischen Räte erst teilweise erfüllt ist, verzichten wir darauf, Ihnen die Abschreibung der Motion zu beantragen, welche der Neuverteilung der Aufgaben zugrunde liegt:

1973 M 11 122 Neuverteilung der Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (N 3. 10. 1972, Binder; S 20. 3. 1973)

Hingegen stellen wir Ihnen den Antrag, folgende Postulate abzuschreiben:

1973 P 11 429 Eidgenössische Sozialwerke. Beiträge der Kantone (N 20. 3. 1973, Schaller)

1973 P 11 425 Eidgenössische Sozialwerke, Beiträge der Kantone (S 7. 3. 1973, Wenk)

1976 P 76.398 Bundesstaatlicher Finanzausgleich (N 29. 11. 1976, Freisinnig-demokratische Fraktion)

1977 P 77.403 Aufgabenteilung Bund und Kantone (S 6. 10. 1977, Knüsel)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. September 1981

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Furgler  
Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

Seit der Gründung des Bundesstaates hat der Bund jene Aufgaben zu besorgen, die ihm die Verfassung unmittelbar oder mittelbar zuweist. Den Kantonen sind diejenigen Aufgaben anvertraut, welche nicht dem Bund obliegen. Die kantonalen Zuständigkeiten, die Tätigkeit der Gemeinden eingeschlossen, die Organisationsautonomie sowie die Finanz- und Steuerhoheit der Stände gehören zweifellos zur Substanz des schweizerischen Föderalismus.

Obwohl der Grundriss der föderativen Struktur seit 1848 unverändert geblieben ist, haben sich die Gewichte in der Aufgabenerfüllung immer mehr auf die Seite des Bundes verschoben. Es hat sich ferner eine unübersichtliche Verflechtung der Zuständigkeitsbereiche entwickelt. Diese Entwicklungen bergen die Gefahr in sich, dass die schöpferische Kraft des Föderalismus erstickt und die Bereitschaft der Kantone verkümmert, Aufgaben selbständig zu lösen.

Freilich beruht unser Föderalismus nur teilweise auf institutionellen Vorkehrungen und Reformen. Er kann jedoch nur leben, wenn die Kantone in wesentlichen Bereichen selbst zuständig und in Organisation und Finanzierung weitgehend autonom sind.

Für den Bundesrat gehört die Aufgabenteilung seit Jahren zu einem Schwerpunkt seiner Regierungspolitik. Aufgrund einer Motion der eidgenössischen Räte hat er mit den Kantonen das Gespräch über eine Neuverteilung der Aufgaben aufgenommen und sie eingeladen, ein ständiges Kontaktgremium zu schaffen. Im Vordergrund steht die Erhaltung der föderativen Ordnung mit einem starken Bund, starken Kantonen und starken Gemeinden. Durch eine klare Zuordnung der Verantwortungen wird die Leistungsfähigkeit des Bundesstaates weiterhin gewährleistet sein, soll die Wirtschaftlichkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung verbessert werden. Aufwendige administrative und finanzielle Verflechtungen sollen vermieden werden.

An einer solchen Reform ist auch der Bürger interessiert. Heute kann er oft nicht mehr erkennen, wer für welche Aufgabe zuständig ist und wer die konkrete Verantwortung trägt. Ohne diese Übersicht fehlt ein wichtiger Ansatzpunkt für demokratische Entscheide. Der Bürger fühlt sich verunsichert und zweifelt an der Möglichkeit, den Gang der Dinge irgendwie zu beeinflussen. Ist die Aufgabenteilung nicht übersichtlich, so werden auch die Folgen demokratischer Entscheide für den Bürger so wenig spürbar, dass schliesslich auch sein Bewusstsein der Verantwortung, die ihm als Stimmbürger übertragen ist, schwindet.

Die ersten Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben betreffen folgende Gebiete:

- Straf- und Massnahmenvollzug,
- Zivilschutz,
- Volksschule,
- Stipendien,
- Turnen und Sport,
- Gesundheitswesen,

- 
- Alters- und Hinterlassenenversicherung, Altersheime,
  - Ergänzungsleistungen AHV/IV,
  - Unterstützung von Flüchtlingen,
  - Wohnbauförderung,
  - Finanzausgleich.

Diese Massnahmen führen zu einer Entlastung des Bundes 1984 in der Grössenordnung von 198 Millionen Franken, 1985 von 219 Millionen, 1986/1987 von 183 Millionen. Dieses Ergebnis stellt sich 1986 allerdings nur ein, wenn mit dem zweiten Paket eine Entlastung des Bundes von 70 Millionen Franken verwirklicht wird.

Der Finanzausgleich soll verbessert werden, nicht zuletzt um die finanziellen Auswirkungen gerecht auf die einzelnen Kantone zu verteilen. Dies geschieht ohne zusätzliche Aufwendungen für den Bund im Rahmen des bestehenden Kantonsanteils an der Wehrsteuer. Richtgrösse ist dabei eine Erhöhung der Finanzausgleichsquote von 7,5 Prozent auf 13 Prozent. Davon sollen 3 Prozent verwendet werden, um Härten aus der Aufgabenteilung zu mildern.

In dieser Botschaft ist gemäss Beschlüssen der eidgenössischen Räte zum Sparpaket 1980 auch die rein finanzpolitische Frage nach dem weiteren Schicksal der bis Ende 1985 befristeten Aufhebung der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung (unter Beibehaltung des Alkoholzehntels) und am Reinertrag der Stempelsteuer zu beantworten. Angesichts der ungünstigen Lage des Bundeshaushaltes muss die dauerhafte Aufhebung beider Kantonsanteile beantragt werden, wodurch die 1981 erfolgte Entlastung sichergestellt bleibt, ab 1986 in der Grössenordnung von 290 Millionen Franken.

Gesamthaft werden die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen in der Grössenordnung von 1 Milliarde Franken entflochten.

Eine zweite Phase der Neuverteilung der Aufgaben wird zur Zeit von der damit beauftragten Studienkommission vorbereitet. Dies geschieht wiederum in Verbindung mit dem Kontaktgremium der Kantone. Es geht hauptsächlich um folgende Gebiete: Mittelschulen, Hochschulen, Berufsbildung, Kultur, Naturschutz, Landesverteidigung, Invalidenversicherung, qualitativer Gewässerschutz, Flussbau, Fischerei, Landwirtschaft, Forstwirtschaft sowie sektorale und regionale Strukturpolitik.

# Botschaft

## 1 Allgemeines

### 11 Ausgangslage

#### 111 Entwicklung und heutiger Zustand der Aufgabenteilung

Der schweizerische Bundesstaat ist im Spannungsfeld vielfältiger sowohl harmonischer, als auch gegenläufiger Kräfte und Ideen entstanden: Stadt und Land, Berg und Tal, Protestantismus und Katholizismus als hauptsächliche Konfessionen im Land, Zugehörigkeit zum deutschen, französischen und italienischen Kulturraum, ferner mehr zentralistisch-progressive neben eher konservativen Strömungen. Die Schweiz ist im wesentlichen eine politische Nation. Im Laufe ihrer Geschichte hat sich eine Basis des gegenseitigen Vertrauens entwickelt, auf der Grundlage von Zusammenarbeit, von – oft schwer – erreichter Übereinkunft, von gemeinsam erzielten Erfolgen und gemeinsam überstandenen Gefahren. Die Schweiz gilt als Beispiel für eine erfolgreiche Integration vielfältiger Elemente und Kräfte, die ihre Eigenständigkeit nicht aufgeben müssen: Sie will mit der Einheit die Vielfalt und mit der Vielfalt die Einheit ermöglichen. Das Schweizervolk ist sich aber bewusst, dass dieses Gleichgewicht nicht ein für allemal gegeben ist, sondern immer wieder neu erarbeitet werden muss.

Als Kleinstaat ist die Schweiz auch im Aussenverhältnis ständig herausgefordert. Ihr Bestand kann in Frage gestellt werden durch nationalistische Geistesströmungen, durch die Expansionspolitik unfreiheitlicher Regime und – dies vor allem heute – durch technische und wirtschaftliche Wandlungen in der Weltgesellschaft, mit der die Schweiz eng verflochten ist.

Seit der Gründung unseres Bundesstaates sind zahlreiche Unterschiede und Gegensätze eingeebnet oder verlagert worden. Der Lebensstil der Bürger, ihre Bedürfnisse haben sich im Verhältnis der Landesgegenden untereinander und unter den sozialen Schichten angeglichen. Die Ansprüche an den Staat sind gestiegen, die technischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten haben sich geändert, die demokratischen Verfahren der Entscheidungsbildung im Staat sind erweitert worden oder haben einen Funktionswandel durchgemacht, und neue Kräfte haben sich entfaltet. Von dieser Entwicklung sind das föderalistische Staatsgefüge und mit ihm die bundesstaatliche Aufgabenteilung nicht unberührt geblieben. Der Bundesstaat hat sich ihr angepasst, und zwar weitgehend in den überkommenen föderativen Strukturen und mit den im 19. Jahrhundert geschaffenen staatlichen Institutionen.

Bei der Gründung des Bundesstaates wurden dem Bund Aufgaben übertragen, die naturgemäss nur vom Zentralstaat zu erfüllen sind: Auswärtige Angelegenheiten, Landesverteidigung, Zölle, Gewährleistung einer freiheitlichen und demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung, Schaffung eines Staatsgebietes mit räumlicher und wirtschaftlicher Freizügigkeit. Diese Ziele sind in Artikel 2 der Bundesverfassung verankert. Dort wird als Bundeszweck auch die «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt» genannt. Konkrete Aufgaben zur Erfüllung dieses Ziels wurden dem Bund jedoch nur wenige übertragen. Er beschränkte sich des-

halb darauf, dem Einzelnen einen gewissen Freiheitsraum für die persönliche Entfaltung zu sichern.

Bei den politischen Rechten setzte er die Gleichheit der – männlichen – Schweizerbürger durch. Später führt er den obligatorischen Primarschulunterricht ein und errichtete die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Mit der Fabrikgesetzgebung schützte er die Kinder und die schwächeren Partner im Wirtschaftsleben. Zudem erhielt er den Auftrag, den Bürger gegen die Risiken von Krankheit und Unfall zu sichern.

Das Post- und Telegrafienwesen war schon im Jahre 1848 monopolisiert worden. Später übernahm der Bund mit den Eisenbahnen auch die Verantwortung für Teile des öffentlichen Verkehrs. Zivil- und Strafrecht der Kantone wurden durch Bundesgesetz weitgehend vereinheitlicht. Auch in der Landwirtschaft musste der Bund schon im 19. Jahrhundert regelnd eingreifen, hielt sich aber in anderen Bereichen wirtschaftspolitisch zurück. Die Weltwirtschaftskrise zwang ihn dann zu einem stärkeren Eingreifen zugunsten gefährdeter Bereiche. Im Zweiten Weltkrieg musste der Zentralstaat eine Fülle neuer Aufgaben übernehmen, die er erfolgreich bewältigte. Die dadurch entstandene Machtkonzentration wurde in den Jahren danach wieder etwas abgebaut. Die neuen Wirtschaftsartikel von 1947 verlangten einen kooperativen Staat, der mit der Wirtschaft und den Sozialpartnern eng verflochten ist und sich mit ihnen in die Aufgaben der Gesellschaft teilt.

In den Nachkriegsjahren wurde der Verfassungsauftrag für eine Alters- und Hinterlassenenversicherung in ersten Ansätzen verwirklicht. Man erwartete damals in weiten Kreisen eine wirtschaftliche Rezession; das Gegenteil trat ein. Der konjunkturelle Aufschwung brachte der schweizerischen Bevölkerung eine wesentliche Verbesserung ihres Lebensstandards. Der Staat hinkte dieser Entwicklung nach, sowohl bei der Bewältigung von Folgeproblemen als auch bei der Deckung des gestiegenen und gewandelten Bedarfs nach öffentlichen Leistungen. Auf der Grundlage einer expandierenden Volkswirtschaft vollzog sich ab Beginn der sechziger Jahre ein wesentlicher Ausbau: Soziale Sicherheit, Nationalstrassen, Umweltschutz, Bildung. Zugleich musste man sich schweren staatspolitischen Belastungen stellen wie der Ausländerfrage.

In diesem Ausbau des Staates wurde, trotz der beachtlichen Anstrengungen der Kantone, vor allem dem Bund mehr Verantwortung übertragen, sei es, dass er in Aufgabenbereichen der Kantone mitwirken und mithelfen oder neue staatliche Aufgaben übernehmen musste.

Mit der Verbesserung der staatlichen Leistungen vermochte die Entwicklung des Föderalismus nicht Schritt zu halten. Schon bald wurde erkannt, dass die föderative Struktur unseres Staates verblasste. Zwar gab es immer wieder Renaissancen des Föderalismus, doch wurde dadurch die staatspolitische Wirklichkeit nur wenig beeinflusst. Vergleicht man die Entwicklung der staatlichen Grundelemente Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaat und Sozialstaat, so fällt sofort auf, dass Rechtsstaat und Sozialstaat in den letzten Jahren wesentlich mehr Fortschritte erzielt haben als Föderalismus und Demokratie.

Gegen Ende der sechziger Jahre entstand und verdichtete sich das Unbehagen über die zunehmende Verflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen,

über die Unübersichtlichkeit und die schleichende Auflösung der föderativen Ordnung. Die Verteilung der Aufgaben schien keinen Prinzipien mehr zu gehorchen, sondern eine zentralistische Eigendynamik zu entfalten und der bewussten Gestaltung allmählich zu entgleiten. Es wurde von einer Vollzugskrise in den Kantonen gesprochen. Man ahnte eine Überforderung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates, hatte indessen zunächst die Kantone im Auge, sieht sich aber seit Anfang der siebziger Jahre erheblichen Defiziten im Bundeshaushalt gegenüber.

Die Kantone, durch die Hilfe des Bundes staatspolitisch eingeschlüfert, 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.

In dieser ganzen Entwicklung bleiben die Erwartungen des Bürgers an den Staat unverändert hoch. Der Bürger verlangt vom Staat, dass er seine Probleme löst und seine Bedürfnisse befriedigt, ist jedoch nicht immer bereit, der Gemeinschaft die dafür nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Der Staat muss deshalb seine Aufgaben kritisch sichten, gewichten und wirtschaftlich erfüllen.

## 112      **Aufgabenteilung als Schwerpunkt der Regierungspolitik**

Bereits in den ersten Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1968–1971 hat der Bundesrat das Verhältnis des Bundes zu den Kantonen als aktuelle Grundfrage unseres Staates bezeichnet. Er äusserte die Absicht zu prüfen, ob sich bestimmte Aufgaben des Bundes, ohne Beeinträchtigung des damit angestrebten Ziels, auf die Kantone übertragen lassen. Bei neuen Aufgaben müsse nachgewiesen werden, dass Lösungen auf Bundesebene unumgänglich sind und die Kantone sie nicht ebenso gut oder noch besser verwirklichen können (BB1 1968 I 1217 f.).

Die Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975 legten ein Schwergewicht auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Hier erschien zum ersten Mal die Anregung zur Schaffung eines ständigen Kontaktgremiums auf Regierungsebene (BB1 1972 I 1076).

Nach den Richtlinien der Regierungspolitik 1975–1979 gilt es Formen der Aufgabenverteilung zu finden, die verhindern, dass der Sozialstaat in reinen Vollzugsföderalismus ausmündet (BB1 1976 I 457).

Die Neuverteilung der Aufgaben gehört denn auch gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik 1979–1983 zu den *Schwerpunkten* der laufenden Legislaturperiode (BB1 1980 I 689).

Die Überprüfung und sinnvolle Gestaltung der Aufgabenteilung beschränken sich dabei nicht auf die vorliegende Botschaft. Mit dem Bundesgesetz über die *Raumplanung* ist ein Modell für die föderative Gesetzgebung in Kraft getreten und das Bundesgesetz über den *Umweltschutz*, das ebenfalls stark auf die Mitwirkung der Kantone abstellt, befindet sich in der parlamentarischen Behandlung. Mit der Ihnen kürzlich zugeleiteten Botschaft über Grundsatzfragen der

*Energiepolitik* (Energieartikel der Bundesverfassung) wird das Ziel verfolgt, die Tätigkeit der Kantone und Gemeinden durch das notwendige Engagement des Bundes nicht einzuschränken oder zu lähmen, sondern zu verstärken. Die Aufgabenteilung wird ferner ein zentrales Thema der Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten *Gesamtverkehrspolitik* sein.

Alle diese Vorhaben können zusammen mit den ersten Massnahmen zu einer Neuverteilung der Aufgaben eine klare föderative Ordnung in unserer Verfassung vorbereiten und somit wesentlich zur Erneuerung unseres Staates beitragen.

### **113 Motion Binder**

Am 15. Dezember 1971 reichte der damalige Nationalrat Julius Binder eine Motion ein, welche den Bundesrat beauftragte:

1. einen informativen und umfassenden Bericht zu erstatten, wie im einzelnen heute die verschiedenen und mannigfaltigen Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden bewältigt werden;
2. die kurz-, mittel- und langfristigen finanziellen Konsequenzen für Bund, Kantone und Gemeinden aufzuzeigen, wenn grundsätzlich die heutige Aufgabenteilung und die heutige Ausscheidung der Finanzierungs- und Steuerquellen beibehalten werden;
3. erste Lösungsvorschläge für eine Neuverteilung der Staatsaufgaben auf Bund, Kantone und Gemeinden auszuarbeiten und die entsprechenden Zuweisungen der Finanzierungsquellen aufzuzeigen;
4. die notwendigen verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Massnahmen, allenfalls unter Einbezug der Revision von Artikel 3 BV, den eidgenössischen Räten vorzuschlagen.

Die Motion wurde vom Nationalrat am 3. Oktober 1972 und vom Ständerat am 20. März 1973 angenommen. Wir erklärten uns mit der Motion einverstanden, äusserten aber Zurückhaltung gegenüber einer Behandlung der innerkantonalen Aufgabenteilung (Amtl. Bull. N 1972 1679 f.).

Ähnliche Ziele verfolgen weitere Motionen und Postulate. Ein Postulat der Freisinnig-demokratischen Fraktion, vom Nationalrat angenommen am 29. November 1976, legt das Schwergewicht auf die Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Ein Postulat Knüsel, vom Ständerat angenommen am 6. Oktober 1977, verlangt die zeitliche Beschleunigung der Aufgabenteilung. Die kürzlich überwiesenen beiden gleichlautenden Motionen betreffend ein Anschlussprogramm zum Sparpaket 1980 fordern den Bundesrat auf, rechtzeitig Anträge insbesondere für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in Verbindung mit Korrekturen der Bundesbeiträge an die Kantone zu unterbreiten.

### **12 Vorarbeiten**

### **121 Grundlagen**

Am 19. März 1973 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, den Ist-Zustand der Aufgabenteilung

zwischen Bund und Kantonen darzustellen sowie Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe führte in Zusammenarbeit mit den eidgenössischen Departementen und zwölf Test-Kantonen (ZH BE UR OW BS BL SG GR AG TI VD GE) zunächst eine Erhebung über den Ist-Zustand durch. Die Ergebnisse wurden in einer Übersicht *Grundzüge des Ist-Zustandes* veröffentlicht.

Die Arbeitsgruppe analysierte ferner das System sowie einzelne Schwerpunkte der bestehenden Aufgabenteilung und entwickelte Leitsätze für eine Neuverteilung. Das Ergebnis dieser grundsätzlichen Studie ist im *Bericht der Arbeitsgruppe vom 20. August 1975* enthalten.

Sodann wurden *Elemente einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen* ausgearbeitet. Es war ein Versuch, das schwierige Thema einer Reform des föderativen Systems der politisch-praktischen Diskussion zugänglich zu machen, insbesondere durch konkrete Hinweise für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.

Schliesslich erstellte die Eidgenössische Finanzverwaltung auf dem damaligen Stand einen Überblick über die zwischen Bund und Kantonen fliessenden Geldströme: *Finanzielle Beziehungen zwischen Bund und Kantonen*.

## 122 Vernehmlassungsverfahren 1977/1978 bei den Kantonen

Diese vier Berichte dienten als Grundlage für ein erstes Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen. Die substantiellen Antworten wurden in der *Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen 1977/1978* ausgewertet und veröffentlicht. Die Beiträge der Kantonsregierungen vermittelten für die weiteren Arbeiten sowohl in grundsätzlicher Hinsicht als auch in konkreten Gebieten wichtige Anhaltspunkte.

Wesentliche Anregungen enthielt auch das *Modell für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen*, das die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren ebenfalls 1977 als Diskussionsbeitrag veröffentlichte.

## 123 Studienkommission

Am 17. April 1978 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine *Studienkommission* zur Weiterbearbeitung der Motion Binder ein, bestehend aus Vertretern des Bundes, der Kantone und der Wissenschaft:

- Prof. Joseph Voyame, Direktor des Bundesamtes für Justiz (Vorsitz)
- Ständerat Jean-François Aubert, Professor an der Universität Neuenburg
- Dr. Stephan Bieri, Beauftragter für Finanz- und Wirtschaftsfragen des Kantons Aargau
- Dr. Ernst Buschor, Chef der Finanzverwaltung des Kantons Zürich
- Dr. Emilio Catenazzi, Rechtsanwalt
- Max Galliker, Sektionschef in der Eidgenössischen Finanzverwaltung
- Dr. Dominique Haenni, Staatsschreiber des Kantons Genf



- Fürsprecher Arnold Kaech, alt Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung
- François Landgraf, Generalsekretär des Eidgenössischen Finanzdepartementes
- Dr. Werner Moser, Wissenschaftlicher Adjunkt beim Bundesamt für Justiz
- Dr. Sebastian Schnyder, Wissenschaftlicher Berater beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes des Innern
- Dr. Hans Stadler, alt Staatsschreiber des Kantons St. Gallen
- Prof. Walter Wittmann, Professor an der Universität Freiburg.

Der Auftrag lautet:

- Erarbeitung konkreter Vorschläge für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in den finanzpolitisch besonders bedeutsamen und anschliessend in den übrigen reformbedürftigen Aufgabenbereichen im Hinblick auf die Bundesfinanzordnung 1983.
- Erarbeitung eines Leitbildes für eine auf die Verhältnisse und Bedürfnisse des modernen Lenkungs- und Leistungsstaates zugeschnittene föderative Ordnung.
- Stellungnahme zu aktuellen Problemen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Aus zeitlichen Gründen konzentrierte sich die Studienkommission von Anfang an auf ein erstes Paket konkreter Neuverteilungsvorschläge. Die Entwicklung eines neuen Leitbildes musste einstweilen zurückgestellt werden.

## **124      Kontaktgremium der Kantone**

Im Juni 1978 beschlossen wir, die Kantone zur Bildung eines *ständigen Kontaktgremiums auf Regierungsebene* einzuladen. Das Gespräch wird vom Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes geleitet. Es geht darum, den Stand der Arbeiten unter den Kantonen und mit dem Bund zu beurteilen sowie im gemeinsamen Interesse von Bund und Kantonen tragfähige Lösungen anzustreben. Das Kontaktgremium ist bisher zwölfmal zusammengetreten und darf unter staatspolitischen Gesichtspunkten als positive Neuerung gewertet werden. Die Kantonsregierungen bekunden ihrerseits ein grosses Interesse am Dialog auf Regierungsebene. Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist dadurch wesentlich gefördert worden.

## **125      Bericht mit ersten konkreten Vorschlägen**

Am 31. Juli 1979 legte die Studienkommission ihren *Bericht über erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen* vor. Sie betreffen die Bereiche Strafvollzug, Zivilschutz, Volksschule, Hauswirtschaftsunterricht, Stipendien, Denkmalpflege, Turnen und Sport, Gesundheitswesen (Bagatellsubventionen), im Gebiet der sozialen Sicherheit die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Ergänzungslei-

stungen AHV/IV, die Krankenversicherung, die Altersheime und Altershilfe, die Unterstützung von Flüchtlingen. Ferner werden Vorschläge zur Wohnbauförderung, zum Verkehr und zu Jagd und Vogelschutz unterbreitet.

Eine knappe Zusammenfassung dieser Vorschläge findet sich (gemeinsam mit dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens von 1980) unter Ziffer 133.

Das Kontaktgremium erklärte sich vor dem Vernehmlassungsverfahren mit den Vorschlägen der Studienkommission grundsätzlich einverstanden, auch mit einer massvollen Mehrbelastung der Kantone als Folge verstärkter Eigenständigkeit. Wesentliche Vorbehalte wurden gegenüber einem verstärkten Engagement der Kantone an der Invalidenversicherung (Variante II) und einer neuen Beteiligung am Regionalverkehr der Schweizerischen Bundesbahnen angebracht. Zu diesem Aspekt und zu Fragen des Finanzausgleichs erarbeitete die Studienkommission im November 1979 einen Ergänzungsbericht «*Verkehr und Finanzausgleich*». Grund dafür war, dass die Neuverteilung der Aufgaben die finanzschwächeren Kantone ohne ergänzende Massnahmen im Finanzausgleich mehr belasten würde als die finanzstärkeren.

## **13 Vernehmlassungsverfahren 1980**

### **131 Einleitung**

Wir ermächtigten das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 20. Februar 1980, bei den Kantonsregierungen, den politischen Parteien und den zuständigen Organisationen das Vernehmlassungsverfahren über die ersten konkreten Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen durchzuführen. Als Grundlage diente in erster Linie der Bericht der Studienkommission vom 31. Juli 1979. Ferner wurden den Vernehmlassern die «Elemente einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» aus dem Jahre 1977 und auf Wunsch der Ergänzungsbericht «*Verkehr und Finanzausgleich*» zugestellt.

Im folgenden wird das Ergebnis dieses Vernehmlassungsverfahrens zu den allgemeinen Fragen (Ziff. 132) und zu den konkreten Vorschlägen (Ziff. 133) knapp zusammengefasst. Für die Einzelheiten wird auf die separat veröffentlichte *Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen 1980* verwiesen.

### **132 Allgemeine Überlegungen**

Zu den grundsätzlichen Fragen der Aufgabenteilung haben sich die Kantone bereits im ersten Vernehmlassungsverfahren 1977/1978 eingehend geäußert. Die damaligen Ergebnisse werden durch die zweite Konsultation mit erweitertem Teilnehmerkreis weitgehend bestätigt:

Die *Norwendigkeit einer Neuverteilung der Aufgaben* zwischen Bund und Kantonen wird allgemein anerkannt, die Suche nach der richtigen Aufgabenteilung sogar verschiedentlich als Daueraufgabe bezeichnet.

*Eigenständige Aufgabenerfüllung mit entsprechender Finanzierungsverantwortung* steht für 16 Kantone (ZH BE LU SZ OW NW GL SO BS SH AR AG TG FR VD VS), 6 Parteien (CVP FDP SVP LdU EVP NA) und 13 Organisationen im Vordergrund.

Besonderes Gewicht auf die *Erhaltung und Steigerung der staatlichen Leistungsfähigkeit* legen 3 Kantone (SO BS NE), 2 Parteien (SPS LdU) und 15 Organisationen, darunter die Städte und Gemeinden, der Bauernverband und der Christlichnationale Gewerkschaftsbund. Etliche Vernehmlasser wenden sich, zum Teil vehement, gegen einen allfälligen Leistungsabbau, vor allem im Bereich der sozialen Sicherheit (3 Kantone: FR GE JU / 3 Parteien: CVP SPS PdA / 9 Organisationen, darunter der Schweizerische Gewerkschaftsbund und die Vereinigung der Angestelltenverbände).

Die angestrebte *Neuverteilung der Aufgaben nach Sachgebieten* wird mehrheitlich begrüsst. Wie im ersten Vernehmlassungsverfahren äussern sich viele Teilnehmer positiv zum Mittel des *Rahmengesetzes*. Eine Aufteilung hauptsächlich nach Staatsfunktionen wird dabei wiederum kritisch beurteilt.

Das *Subsidiaritätsprinzip* wird ausdrücklich von 8 Kantonen (OW GL SO SH AR GR VS JU), 7 Parteien (CVP FDP SPS SVP LP EVP NA) und vielen Organisationen unterstützt. Verschiedentlich wird daneben das Kriterium der gleichen Versorgung mit Staatsleistungen betont, beispielsweise von der SPS.

Die Aufgabenteilung wird allgemein als *staatspolitisches Vorhaben* gesehen, bei dem finanzpolitische Überlegungen nur zweitrangige Bedeutung haben sollen. Einer massvollen Entlastung des Bundes kann aber die Mehrheit der Kantone zustimmen. Die Befristung der Anteils- und Subventionskürzungen gemäss Sparpaket 1980 ist dabei für eine Reihe von Vernehmlassern eine wesentliche Voraussetzung für die Neuverteilung der Aufgaben; sie wenden sich gegen eine dauernde Kumulation von Entlastungsmassnahmen.

Bereitschaft zu oder Wunsch nach Verstärkung des *Finanzausgleichs* bekunden 23 Kantone (ausser GL ZG GE), 5 Parteien (CVP FDP SPS LdU LP) und eine Reihe von Organisationen, darunter der Gewerbeverband und der Bauernverband. 1 Partei (LdU) und 1 Organisation betrachten eine Steuerharmonisierung als Voraussetzung für einen verstärkten Finanzausgleich. Neben dem LdU befürworten 3 Arbeitnehmerverbände und eine weitere Organisation eine materielle Steuerharmonisierung. Für die SPS ist die Neuverteilung der Aufgaben zwingend im Gesamtkonzept mit Finanzausgleich und Steuerharmonisierung zu sehen.

Soweit sich die Vernehmlasser dazu äussern, wünscht die Mehrheit grundsätzlich die *Verwirklichung in einem einzigen Massnahmenpaket*. Eine rasche Realisierung befürworten dabei 7 Kantone (BE NW BS BL SH SG VS).

Die Einleitung einer *zweiten Phase der Aufgabenteilung* wird unterstützt.

## 133 Beurteilung der konkreten Vorschläge im Vernehmlassungsverfahren

### Strafvollzug

#### *Vorschläge:*

- Weiterführung der Bundesbeiträge an die Errichtung und den Ausbau von Anstalten.
- Verzicht auf die Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche nach einer angemessenen Übergangsfrist; erhöhtes Engagement der Kantone.
- Aufhebung der Ausbildungsbeiträge. Volle Übernahme der Kosten der Stiftung Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal durch die Kantone.

#### *Ergebnis:*

- Die Weiterführung der Baubeiträge an Anstalten und Erziehungseinrichtungen wird von der weit überwiegenden Mehrheit der 60 Vernehmlasser befürwortet.
- Der Verzicht auf Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen wird von 21 Kantonen, 7 Parteien und 9 Organisationen befürwortet, während er von 5 Kantonen (LU OW SH FR JU), 1 Partei (SPS), 13 Organisationen (11 Fach- und 2 weitere Organisationen) und der Kommission für Frauenfragen abgelehnt wird.
- Die Aufhebung der Ausbildungsbeiträge begrüßen 19 Kantone, 6 Parteien und 7 Organisationen. Dagegen sind 5 Kantone (SO AR GR TG JU), 2 Parteien (SPS PSASJ), 12 Organisationen (7 Fach- und 5 andere Organisationen) und die Kommission für Frauenfragen.

### Zivilschutz

#### *Vorschläge:*

- Die Abkehr vom umfassenden Finanzierungsgrundsatz, wonach der Bund Beiträge leistet, sobald er Massnahmen verbindlich vorschreibt, schafft die Grundlage für weniger detaillierte Bundesvorschriften.
- Verzicht auf Bundesbeiträge an die privaten Schutzräume; vorläufig noch Verpflichtung der Kantone zur Weiterführung ihrer Subventionierung. Vermeidung von Doppelkontrollen.
- Verzicht auf Bundesbeiträge an Schutzräume in öffentlichen Gebäuden.
- Weiterführung der Subventionierung öffentlicher Schutzräume.
- Konzentration der Zuständigkeit für Organisationsbauten beim Bund.
- Beschaffung des notwendigerweise standardisierten Materials durch den Bund. Kostenlose Abgabe an die Kantone, welche die Lager-, Unterhalts- und Ersatzkosten tragen.
- Herabsetzung der Beiträge des Bundes an die Ausbildung. Dies ermöglicht administrative Vereinfachungen im Kurswesen.

#### *Ergebnis:*

- 32 der 55 Vernehmlasser, die sich dazu äusserten, stehen allen Vorschlägen grundsätzlich positiv gegenüber. Nur einer (PSASJ) lehnt sie generell ab.
- Der Verzicht auf Bundesbeiträge an private Schutzräume und an Schutzräume in öffentlichen Gebäuden wird allgemein begrüsst (dagegen sind SO / Verband evangelischer Arbeitnehmer, Zivilschutzverband).
- Die Vorschläge betreffend öffentliche Schutzräume und Zivilschutzmaterial werden mehrheitlich angenommen (4 bzw. 1 Vernehmlasser sind dagegen).
- Der Vorschlag zu den Organisationsbauten wird von 45 Vernehmlassern begrüsst; vereinzelt werden andere Vorschläge unterbreitet.

- Die Herabsetzung der Bundesbeiträge an die Ausbildung findet 47 Befürworter, von denen 8 (ZH BS SH TG / EVP / Gemeinden, Städte, Hauseigentümerverband) für einen vollständigen Verzicht auf Bundessubventionen sind. 5 Vernehmlasser sind gegen den Vorschlag (SO NE JU / CVP / Zivilschutzverband).

### **Volksschule (Primar- und Sekundarschulen)**

#### *Vorschläge:*

- Die Primarschule soll Sache der Kantone sein. Einwirkungen des Bundes in einzelnen Bereichen sollen aufgehoben werden.
- Verzicht auf die Primarschulsubvention; Kompensation des Sprachzuschlags für die Kantone Graubünden und Tessin.
- Schulkoordination durch Selbstkoordination der Kantone.

#### *Ergebnis:*

- Die Mehrheit der Vernehmlasser (45 von 55) folgt den Gedanken der Studienkommission.
- Einige Vernehmlasser wünschen eine Schulkoordination durch den Bund (SH AG / SPS und 5 weitere Vernehmlasser). Diese Lösung halten im Falle des Misslingens der Selbstkoordination durch die Kantone für unausweichlich: 7 Kantone (LU SZ GL ZG BL SG GR), 1 Partei (EVP), 2 Arbeitnehmer- und 4 weitere Organisationen. Die Aufhebung der Bundesbeiträge wird fast ausnahmslos begrüsst. Immerhin befürchten 2 Kantone (GR TI) den Wegfall des Sonderzuschlags für Bergkantone, beziehungsweise vermissen dessen Kompensation.

### **Hauswirtschaftsunterricht**

#### *Vorschläge:*

- Ausschliessliche kantonale Zuständigkeit für Hauswirtschaftsunterricht an den Volksschulen und für die hauswirtschaftliche Fort- und Weiterbildung; Aufhebung der Bundesbeiträge.
- Der übrige Hauswirtschaftsunterricht wird im Rahmen der Berufsbildung später zu prüfen sein.

#### *Ergebnis:*

- Die grosse Mehrheit (47 von 52 Vernehmlassern) begrüsst die Vorschläge. Nur wenige Vernehmlasser machen Vorbehalte (SO / FDP / 1 Fachorganisation) oder sind ganz gegen einen der Vorschläge (SG TG / NA / Kommission für Frauenfragen).

### **Stipendien**

#### *Vorschläge:*

- Schrittweise Kantonalisierung der Stipendien, mit Ausnahme der Stipendien an Studierende aus dem Ausland. Nötigenfalls Kompetenz des Bundes zur Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes.

#### *Ergebnis:*

- Die Vernehmlassungen zu diesem Bereich sind sehr nuanciert ausgefallen. Die Stellungnahmen zugunsten des Vorschlags, die Stipendien zu kantonalisieren, und jene, die sich für ein Rahmengesetz aussprechen, liegen oft nahe beieinander oder fliessen ineinander über. Verschiedentlich wird nur unter bestimmten Voraussetzungen einer der beiden Lösungen zugestimmt. Den Ist-Zustand unterstützt kein Vernehmlasser ausdrücklich.
- Die Kantonalisierung der Stipendien als Vorschlag befürworten: 16 Kantone (ZH BE SZ NW GL ZG BS BL SH AG TG VD VS NE GE JU), 5 Parteien (FDP SVP LP

EVP NA) und 8 Organisationen, oft aber mit dem Hinweis, dass der Bund Minimalregeln aufstellen soll.

Ausdrücklich gegen diesen Vorschlag sprechen sich aus: 9 Kantone (LU UR OW AR AI SG GR FR TI), 2 Parteien (CVP PSASJ), 8 Organisationen und 2 eidgenössische Kommissionen (Frauenfragen, Jugendfragen).

- Ein Rahmengesetz wünschen: 8 Kantone (LU UR SO BL SH AG GR TI), 3 Parteien (FDP SPS PSASJ) und 17 Organisationen, darunter Vorort, Zentralverband der Arbeitgeber und 4 Arbeitnehmerorganisationen. Davon schlagen jedoch 1 Kanton (AG) und 2 Organisationen ein Rahmengesetz mit einem andern Inhalt vor, als er von der Studienkommission umrissen wurde. Ausdrücklich gegen ein Rahmengesetz sind 4 Kantone (ZH SG VD VS) und 1 Organisation (Hochschulrektoren). 3 Kantone (BL SH AG) sprechen sich sowohl für den Vorschlag der Kantonalisierung als auch für ein Rahmengesetz aus, während 1 Kanton (SG) und 1 Organisation (Hochschulrektoren) ausdrücklich gegen beides Stellung beziehen. Schliesslich verlangen 1 Partei (CVP) und 1 Organisation (VGCV) die Ausklammerung aus dem ersten Paket.

## **Denkmalpflege, Natur- und Heimatschutz**

### *Vorschläge:*

- Vorläufig Beibehaltung des Ist-Zustandes, aber mit Korrekturen im Verfahren, in das die Kantone stärker einzubeziehen sind.
- Umfassendere Prüfung von Denkmalpflege, sowie von Natur- und Heimatschutz später im Rahmen des Aufgabenbereiches Kultur.

### *Ergebnis:*

- *Denkmalpflege*  
Die grosse Mehrheit spricht sich für die Beibehaltung des Status quo aus (46 von 49 Vernehmlassern). Bei einer Neuverteilung fände am ehesten die Limitierung der Bundesbeiträge auf nationale Objekte Zustimmung (8 Kantone, 1 Partei und 8 Organisationen).
- *Natur- und Heimatschutz*  
Ausser 3 Organisationen sind alle Vernehmlasser mit den Überlegungen der Studienkommission einverstanden.

## **Turnen und Sport**

### *Vorschläge:*

- Eidgenössische Turn- und Sportschule Magglingen (ETS) und Forschungsförderung sind Bundesaufgaben.
- Jugend und Sport soll – auch finanziell – die wichtigste Aktion des Bundes auf dem Gebiet von Turnen und Sport bleiben. Einige Beiträge des Bundes an die Kantone können indessen aufgehoben werden.
- Beibehaltung des Ist-Zustandes bei der Förderung von Turnen und Sport der Erwachsenen.
- Das bundesrechtliche Obligatorium von wöchentlich drei Stunden Turn- und Sportunterricht an den Volks- und Mittelschulen sowie die Bundesbeiträge für den Schulsport sollten aufgehoben werden.
- Das Engagement des Bundes bei Turn- und Sportanlagen ist auf nationale Anlagen zu beschränken.

### *Ergebnis:*

- Der Vorschlag betreffend die Eidgenössische Turn- und Sportschule Magglingen wird durchwegs angenommen.

- Eine Mehrheit spricht sich auch dafür aus, dass Jugend und Sport die wichtigste Aktion des Bundes sein soll. Für die Streichung der Beiträge an Leiter- und Wiederholungskurse und zur Förderung von Jugend und Sport sind 16 Kantone (BE LU UR SZ GL ZG BS SH AR AI SG TG TI VD VS NE), 5 Parteien (CVP FDP SPS SVP LdU) und 9 Organisationen, dagegen 10 Kantone (ZH OW NW SO BL GR AG FR GE JU), 2 Organisationen (EFS, SLS) und 2 eidgenössische Kommissionen (Jugendfragen, Turnen und Sport).
- Ausser 5 Organisationen begrüessen alle Vernehmlasser die Vorschläge über Turnen und Sport für Erwachsene.
- Bei Turnen und Sport in der Schule ist die Mehrheit der Vernehmlasser für den Vorschlag (ZH BE LU UR OW NW GL ZG BS SH AR AI SG TG FR VD VS GE JU / CVP SVP LP / 14 Organisationen). Dagegen sind SZ SO BL GR AG TI NE / FDP SPS LdU NA PSASJ / 3 Fach- und 3 weitere Organisationen sowie 3 eidgenössische Kommissionen (Frauenfragen, Jugendfragen, Turnen und Sport).
- Der Vorschlag über Turn- und Sportanlagen wird von der grossen Mehrheit der Vernehmlasser angenommen. 2 Kantone (OW GR) sind dagegen.

## Gesundheitswesen

### Vorschläge:

- Verzicht auf Bagatellsubventionen an die Kantone für die Bekämpfung von Tuberkulose, Epidemien und Rheuma sowie für die Lebensmittelkontrolle.  
Verzicht auf Bundesbeiträge an die Ausbildung des Krankenpflegepersonals.
- Massnahmen bei der Präventivmedizin sollen hauptsächlich Sache der Kantone sein.

### Ergebnis:

- *Krankheitsbekämpfung / Lebensmittelkontrolle*  
Alle Kantone, 6 Parteien und 21 Organisationen befürworten den Vorschlag bezüglich Krankheitsbekämpfung. 5 Fachorganisationen (Schweiz. Vereinigung gegen die Tuberkulose, Rheumaliga, GELIKO, SBS, Rheumakommission) sind dagegen.  
Der Verzicht auf Bundesbeiträge für die Lebensmittelkontrolle findet nur Befürworter.
- *Krankenpflege*  
24 Kantone, 4 Parteien und 15 Organisationen befürworten den Vorschlag, 1 Kanton (NE), 1 Partei (FDP) und 6 Organisationen (SGB CNG SVEA LFSA Föderativverband VGCV) sind gegen den Vorschlag und möchten die Angelegenheit im Zusammenhang mit der Berufsbildung behandeln.
- *Präventivmedizin*  
Unter den Vernehmlassern äussern sich 24 Kantone und 19 Organisationen im Sinne der Studienkommission. Für ein weitergehendes Engagement des Bundes sprechen sich 2 Parteien (FDP SPS) und 2 Organisationen (Rheumaliga, GELIKO) aus.

## Soziale Sicherheit

### Ergebnis:

- Der Grundsatz, wonach die kollektive Sicherheit grundsätzlich Sache des Bundes, die individuelle Unterstützung und Betreuung Sache der Kantone ist, wird von 6 Kantonen, 1 Partei und 9 Organisationen ausdrücklich befürwortet (ZH LU SH AR NE JU / CVP / 2 Arbeitgeber-, 3 Arbeitnehmerorganisationen, 4 weitere Organisationen).
- 4 Organisationen äussern eine gegenteilige Meinung. Verschiedene Vernehmlasser betonen, dass die soziale Sicherheit durch die Neuverteilung der Aufgaben nicht gefährdet werden dürfe. Insbesondere befürchten etliche Vernehmlasser (vor allem Fachorganisationen aus dem Sozialbereich) einen Leistungsabbau.

- Abgelehnt werden die Vorschläge zur sozialen Sicherheit von GE, der SP und der PdA. Für eine Verschiebung des Versicherungsbereichs (AHV, IV, Krankenversicherung) auf das zweite Paket spricht sich die CVP aus.

### **Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)**

#### *Vorschlag:*

- Entlastung der Kantone von der Mitfinanzierung der AHV.

#### *Ergebnis:*

- Die grosse Mehrheit der Vernehmlasser begrüsst den Vorschlag. Nur 1 Partei (CVP) und 5 Organisationen (Bauernverband und 4 Arbeitnehmerorganisationen) verwerfen den Vorschlag ganz. Die Eidgenössische Kommission für die AHV/IV verwirft grundsätzlich den Vorschlag. Sie kann ihm allenfalls zustimmen, wenn ein Bundesbeitrag von 20 Prozent an die AHV garantiert wird.

### **Invalidenversicherung (IV)**

#### *Vorschläge:*

- *Variante I*  
Überführung weiterer Kompetenzen an den Bund, regionaler Vollzug ähnlich wie bei der SUVA, Entlastung der Kantone von der Mitfinanzierung.
- *Variante II*  
Verstärkte Mitverantwortung der Kantone bei Durchführung und bei Finanzierung der IV. Kantone sind für Organisation, Wahl und Beaufsichtigung der IV-Kommissionen zuständig.

#### *Ergebnis:*

- Eine grosse Mehrheit unterstützt die Variante I (22 Kantone, 6 Parteien – FDP SVP LdU LP EVP PSASJ –, 16 Organisationen), während die Variante II nur 9 Vernehmlasser (darunter die NA und 4 Arbeitgeberorganisationen) auf sich vereinigen kann. 16 Vernehmlasser (UR SO FR NE / CVP SPS / 3 Arbeitnehmersverbände, 6 weitere Organisationen und die Eidg. Kommission für die AHV/IV) sind gegen beide Varianten.

### **Ergänzungsleistungen AHV/IV**

#### *Vorschlag:*

- Die Ergänzungsleistungen als Spezialfürsorge mit gesetzlich geregelten Ansprüchen werden wieder ganz den Kantonen übertragen. Der Bund setzt für eine Übergangsfrist von wenigen Jahren einen Mindeststandard fest.

#### *Ergebnis:*

- Für den Vorschlag sind 20 Kantone, 7 Parteien (CVP FDP SVP LdU LP NA PSASJ) und 16 Organisationen; 5 Kantone (AR AI GR NE GE), 1 Partei (SPS), 10 Organisationen (Bauernverband, 3 Arbeitnehmerorganisationen und 6 Fachorganisationen) sowie die Eidgenössische Kommission für die AHV/IV dagegen. Verschiedentlich wird ein Bundesgesetz angeregt, das Mindestleistungen vorschreibt (9 Kantone: UR SZ SO BS SH GR AG TI JU, 1 Partei: FDP und 7 Organisationen, worunter 3 Arbeitgeberorganisationen), teilweise nur während einer Übergangszeit.

### **Krankenversicherung**

#### *Vorschläge:*

- *Variante I*  
Erhaltung der kantonalen Tarifautonomie.  
Hältige Übernahme der Bundesbeiträge durch die Kantone.



Diese Variante wird im Interesse der längerfristigen Erhaltung einer föderativen Ordnung des Gesundheitswesens von der Mehrheit der Studienkommission unterstützt.

Das Bundesrecht legt nach wie vor die Pflichtleistungen der anerkannten Krankenkassen fest. Die Kantone behalten die Tarifautonomie.

Die Selbständigkeit der Kantone findet ihre Entsprechung in einer erhöhten Beteiligung an den Kosten der Krankenversicherung (Arbeitshypothese: Übernahme der Hälfte der Bundesbeiträge von gegenwärtig 880 Mio. Fr.).

– *Variante II*

Übertragung wesentlicher Tarifkompetenzen an den Bund. Keine Übernahme von Bundesbeiträgen durch die Kantone.

Das Bundesrecht legt die Pflichtleistungen der Krankenkassen fest. Überdies regelt der Bund im wesentlichen die Taxen für die stationären Leistungen der Spitäler. Die Beiträge des Bundes an die Krankenversicherung bewegen sich im bisherigen Umfang (gegenwärtig 880 Mio. Fr.).

*Ergebnis:*

- Variante I wird von 23 Kantonen, 5 Parteien, 17 Organisationen und 1 eidgenössischen Kommission befürwortet. Variante II wird von 1 Kanton (SO), 2 Parteien (SPS PSASJ) und 13 Organisationen, worunter 6 Arbeitnehmerverbände und das Krankenkassenkonkordat, vorgezogen. Gegen beide Varianten sind 2 Kantone (GE JU), 1 Partei (CVP) und 2 Organisationen.
- Vielfach wurde der Wunsch nach einer Tarifharmonisierung geäußert. Einige Vernehmlasser wünschen auch den Ausbau der Mutterschaftsversicherung durch den Bund.

### **Altersheime und Altershilfe**

*Vorschläge:*

- Die Beiträge der AHV an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Heimen für Betagte werden aufgehoben, da es sich um eine kantonale Aufgabe handelt.
- Die Beiträge der AHV an die Altershilfe sollen auf Aktivitäten gemeinnütziger privater Institutionen beschränkt werden, die nicht von Kantonen und Gemeinden wahrgenommen werden.

*Ergebnis:*

– *Altersheime*

Der Vorschlag der Studienkommission wird von der grossen Mehrheit angenommen. Von insgesamt 64 sich äussernden Vernehmlassern sind nur 4 Kantone (UR FR NE GE), 2 Parteien (SPS PdA), 5 Organisationen und die Eidgenössische Kommission für die AHV/IV dagegen.

– *Altershilfe*

Dieser Vorschlag wird ebenfalls von einer grossen Mehrheit angenommen. 1 Kanton (GE), 1 Partei (PdA), 9 Organisationen und die Eidgenössische Kommission für die AHV/IV lehnen den Vorschlag ab.

### **Unterstützung von Flüchtlingen**

*Vorschlag:*

- Die Zuständigkeit zur Unterstützung von Flüchtlingen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, soll, mit Ausnahme von besonderen Fällen, auf die Kantone übergehen.

*Ergebnis:*

- 19 Kantone (ZH BE UR SZ OW NW GL BS BL SH AR SG GR AG TG VD VS GE JU), 5 Parteien (CVP FDP SVP LP PSASJ) und 10 Organisationen sind für den Vorschlag, darunter 6 Kantone und 2 Organisationen mit gewissen Vorbehalten.

4 Kantone (LU ZG SO TI), 1 Partei (SPS) und 3 Organisationen (worunter Schweiz. Flüchtlingshilfe) lehnen den Vorschlag ab.

## **Wohnbauförderung**

### *Vorschlag:*

- Die Wohnbauförderung nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 soll wieder den Kantonen übertragen werden, ebenfalls die bestehenden Verpflichtungen des Bundes aus früheren Aktionen. Dem Bund verbleiben die Forschungsförderung, die Baurationalisierung und die Mietzinsüberwachung.

### *Ergebnis:*

- Der Vorschlag wird von einer Mehrheit der Vernehmlasser angenommen. Viele Vernehmlasser befürworten den Vorschlag zudem mit gewissen Vorbehalten; so sind einige Vernehmlasser weiterhin für ein Bundesengagement in den Berggebieten. 1 Kanton (FR), 1 Partei (SPS), 8 Organisationen (worunter 4 Arbeitnehmerverbände) und die Eidgenössische Wohnbaukommission verwerfen den Vorschlag.

## **Verkehr**

### *Vorschläge:*

Als Sofortmassnahmen werden vorgeschlagen:

- Übernahme der Kosten des Nationalstrassenunterhaltes zu 90 Prozent durch den Bund, in gewissen Fällen mit zusätzlichen Beiträgen.
- Gleichbehandlung des öffentlichen Personenverkehrs. Häftige Beteiligung der Kantone am Defizit aus dem Regionalverkehr der Schweizerischen Bundesbahnen.

### *Ergebnis:*

- Grundsätzlich für die Ausklammerung des Verkehrs aus dem ersten Paket sind 18 Kantone (ZH BE UR SZ GL ZG SO BS BL SH AR AG TG FR VD VS NE JU), 2 Parteien (SVP LP) und 4 Organisationen (Vorort, Zentralverband der Arbeitgeber, VFP, SBB). 10 Organisationen sind der Ansicht, die GVK müsse abgewartet werden. Für die Ausklammerung oder für das Abwarten der GVK nur bezüglich des Teilbereichs öffentlicher Verkehr sprechen sich 3 Kantone (LU NW TI) und 2 Organisationen aus.
- *Öffentlicher Verkehr*  
2 Kantone (SH GR), 1 Partei (LdU) und 8 Organisationen sind für den Vorschlag. 18 Kantone (LU UR SZ OW NW GL ZG SO BS BL SG AG FR TI VD VS NE GE), 7 Parteien (CVP FDP SPS LP EVP NA PSASJ) und 18 Organisationen lehnen ihn ab.
- *Nationalstrassen*  
16 Kantone (ZH BE LU UR SZ OW NW SO BS SH SG GR TI VS NE GE), 5 Parteien (CVP FDP SPS EVP PSASJ) und 18 Organisationen (worunter ACS und TCS) sind für, 3 Kantone (BL AG VD) und 4 Organisationen sind gegen den Vorschlag.

## **Jagd und Vogelschutz**

### *Vorschlag:*

- Als Alternative zu einem weiter gefassten Bundesgesetz Ausarbeitung eines eigentlichen Rahmengesetzes.

### *Ergebnis:*

- Den Gedanken der Studienkommission schliessen sich 21 Kantone, 5 Parteien und 8 Organisationen an. Dagegen sind 2 Fachorganisationen und 1 weiterer Vernehmlasser.

- Anzumerken ist, dass sich verhältnismässig wenig Vernehmlasser zu diesem Gebiet geäußert haben, was auf das gleichzeitig laufende Vernehmlassungsverfahren zu zwei Vorentwürfen für ein Bundesgesetz über Wildfauna und Jagd zurückzuführen ist.

## **Finanzausgleich**

### *Vorschlag:*

- Die Studienkommission hat ganz allgemein vorgeschlagen, die geringere Belastung der finanzstärkeren Kantone durch die Aufgabenteilung mit einer Verstärkung des Finanzausgleichs beim Wehrsteueranteil der Kantone zu kompensieren. Dem Kontaktgremium wurden in einem Ergänzungsbericht verschiedene konkrete Modelle vorgelegt.

### *Ergebnis:*

- Den Wunsch nach bzw. die Bereitschaft zu einem verstärkten Finanzausgleich bekunden 23 Kantone.

## **2 Konzept der ersten Massnahmen**

### **21 Gesichtspunkte**

#### **211 Staatspolitische Aspekte**

Das hauptsächliche Ziel einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der föderativen Ordnung – mit einem starken Bund, starken Kantonen und starken Gemeinden. Mit diesem Ziel verbindet sich die Absicht, die Leistungen des Staates durch eine klare Aufgabenteilung auf ihrem heutigen Stand zu erhalten und, wo nötig, zu verbessern. Mit dem Verzicht auf Überschneidungen und administrative Umtriebe soll der Mut zu Initiative und Verantwortung der Entscheidungsträger in Bund und Kantonen gefördert werden. Verzettelte Zuständigkeiten können auch zu versteckten Lücken in der Aufgabenerfüllung führen. Diese Gefahr soll durch eine konsequente Bereinigung der Pflichtenhefte beseitigt werden.

Die Neuverteilung der Aufgaben soll zunächst dem Bürger die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen wieder erkennbar machen. Eine klare Aufgabenteilung ist eine Voraussetzung für die sinnvolle Ausübung der politischen Rechte in Bund, Kantonen und Gemeinden. Sie gestattet es dem Bürger, bei der Gestaltung der staatlichen Tätigkeiten besser mitzuwirken. Zugleich werden für ihn die Folgen von Volksentscheiden deutlicher spürbar als bei einer unübersichtlichen Aufgabenverteilung. Mit der Stärkung der föderativen Ordnung ist auch die Hoffnung verbunden, dass der Bürger und seine Vertreter ihre Wünsche an den Staat sachgerechter auf die drei staatlichen Ebenen verteilen.

Die Kantone erfüllen dauernd ein erstaunliches, in der Öffentlichkeit oft unterschätztes Mass an vielfältigen Aufgaben. Ihre Leistung verblasst zu Unrecht ein wenig neben der Tätigkeit des Bundes. Der Bund kann sich beispielsweise in den Medien leichter Beachtung verschaffen als die 26 Gliedstaaten und über 3000 Gemeinden. Das Ausmass der staatlichen Tätigkeit schwankt jedoch von Kanton zu Kanton beträchtlich. Darin liegt ein wesentlicher Grund dafür, dass neue Aufgaben oder Probleme direkt dem Bund zugewiesen werden. Auch in den überkommenen kantonalen Aufgabenbereichen sind mehr und mehr Hilfe

und Einwirkung des Bundes festzustellen. So hat sich in der Schweiz trotz dem Bekenntnis zu einer klaren Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen, wie sie Artikel 3 der Bundesverfassung vorzeichnet, eine ausgeprägte Verflechtung der staatlichen Aufgaben zwischen allen Ebenen entwickelt. Diese Erscheinung ist teilweise von der Sache her gerechtfertigt. Sie hat Vorteile und Nachteile. So erlaubt es die enge Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, die Aufgaben des modernen Staates unter gewandelten gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Bedingungen in kleinräumigen Strukturen zu bewältigen. Aus diesem Grunde ist gerade in den letzten Jahren der Ruf stärker geworden, dass dezentralisierte Strukturen erhalten, ja ausgebaut und sogar neu geschaffen werden sollen. Andererseits kann die Verflechtung aber auch zur Schwächung des Föderalismus führen. 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 Föderalismus als politisches Organisationsprinzip an Gestaltungskraft ein. Namentlich die Kantone können ihre Stellung als Gebietskörperschaften mit politischen Funktionen verlieren. Sie verzichten dann mehr und mehr auf eigene Initiative und werden so schliesslich zu Anstalten für den Vollzug von Bundesaufgaben. 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.

So weit darf es nicht kommen. Deshalb müssen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der föderativen Ordnung die Kantone als Staaten aufgewertet werden. Der dreistufige Aufbau des Bundesstaates erfüllt eine Vielzahl von Funktionen, die für die Existenz und die Weiterentwicklung von Staat und Gesellschaft bedeutsam sind. Einerseits ist der Föderalismus ein Element der vertikalen Gewaltenteilung und Gewaltenbalancierung. Die Kantone, in erster Linie über die Kantonsregierungen, wirken an den Entscheiden im Bund mit. Umgekehrt bezieht sich die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes noch heute im wesentlichen auf kantonale Entscheide und Erlasse.

Die Kantone geben dem Bürger bei sehr bescheidenen bundesrechtlichen Anforderungen an ihre Verfassung mehr demokratische Mitwirkungsrechte als der Bund. Die direkte Demokratie gedeiht im kleinen Kreis besser. Der Bürger steht hier der Sache und den Behörden näher. In Kantonen und Gemeinden wird demokratisches Verhalten gelernt. Es gilt aber auch, Konflikte auszutragen, Krisen zu bewältigen und in unmittelbarem Kontakt mit den Bürgern das Recht anzuwenden und durchzusetzen.

Der moderne Staat ist mit vielen Forderungen konfrontiert. Er hat zunehmend Mühe, bei ihrer Erfüllung auf allen Seiten Anerkennung und Unterstützung zu finden. Der Einheitsstaat sieht sich dabei grösseren Problemen gegenüber als der Föderativstaat, der die schwierige Aufgabe der Integration auf verschiedene Schultern verteilen kann und sie nicht überall absolut gleich lösen muss. Die innere Ordnung des Bundesstaates ist in der Schweiz für Entwicklungen ausgesprochen offen. Die Kantone können noch heute, namentlich im politischen Bereich, eine Vielfalt von Lösungen verwirklichen, ohne vom Bundesrecht daran gehindert zu werden. Die föderative Ordnung ermöglicht Experimente im kleinen Kreis, gibt Minderheiten die Möglichkeit, sich zu artikulieren, mitzuwirken

und sich zu bewähren. Hier können Fortschritte für die ganze Nation vorbereitet werden, ohne dass die Mehrheit übergangen wird. Die Neuverteilung der Aufgaben möchte nicht zuletzt dieser lebendigen Funktion des Föderalismus eine Chance geben. Die föderative Ordnung mit ihren vielfältigen Funktionen müsste verkümmern, wenn die Kantone nicht in genügend grösseren Aufgabenbereichen autonom entscheiden könnten. Was soll die kantonale Staatlichkeit, wenn die Stände darauf beschränkt sind, sich dem Bundesrecht anzupassen?

Die Voraussetzungen für eine Besinnung auf den Gehalt des Föderalismus sind günstig. In den Kantonen wurden in der Vergangenheit – oft auf Initiative und mit Hilfe des Bundes – eine Reihe von Aufgaben und Problemen tatkräftig angepackt. Der Bürger sieht sich heute auf allen drei Ebenen einem leistungsfähigeren Staat gegenüber als noch vor zwanzig Jahren. Zu denken ist an die Anstrengungen im Gewässerschutz, in der Bildung und im Gesundheitswesen. Die Kantone sind aus dieser Phase stärker hervorgegangen als der Bund. Der Zentralstaat bewegt sich heute in staatspolitischen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen, die sich vorwiegend als Grenzen der Ausweitung, teilweise auch der Erfüllung und Neuorientierung seiner Aufgaben auswirken. Demgegenüber haben die Kantone gesamthaft gesehen eher mehr Spielraum für die Entfaltung von Initiativen. Der Bund hat während langer Jahre die Kantone stark unterstützt. Er ist in neue Aufgaben und Verantwortungen eingetreten, beispielsweise im Umweltschutz und in der sozialen Sicherheit, die er auch in Zukunft erfüllen wird und die er nicht mehr an andere staatliche oder soziale Institutionen abgeben kann. Der Bund muss sich auch die Fähigkeit wahren, an Zukunftsprobleme heranzugehen, die sonst nicht gelöst werden können. Zu denken ist etwa an die Herausforderung im Energiebereich. Um so bedeutsamer ist, dass der kantonale Aufgabenbereich erhalten und gefördert wird.

Die Aufgabenteilung im Bundesstaat muss deshalb eine gewisse Durchlässigkeit und Beweglichkeit aufweisen, und zwar weder einseitig zugunsten des Bundes noch der Kantone. Nachdem während Jahrzehnten der Aufgabenbereich des Bundes erweitert wurde, geht es nun vorwiegend um Feststellung und Klärung der Aufgaben der Kantone. Ein Weg besteht darin, bestehende Aufgaben der Kantone sinnvoll zu ergänzen und ihnen ursprünglich kantonale Zuständigkeiten wieder zu übertragen. Ferner sollen die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben von allen unnötigen Einwirkungen des Bundes befreit werden. Die Verantwortung aller beteiligten Gemeinwesen wird dadurch klar herausgestellt, Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit können leichter zur Übereinstimmung gebracht werden. Reibungsflächen werden vermindert und die Entscheidungsabläufe werden vereinfacht. Soweit die Kantone mehr Aufgaben erhalten, wird ihre Staatlichkeit in der Substanz gestärkt: neue oder erweiterte Aufgaben müssen mit eigenen Ideen und Mitteln bewältigt werden. Dabei ist nicht nur an die Tätigkeit der kantonalen Regierungen zu denken, sondern auch an die Mitwirkung der kantonalen Parlamente und der Bürgerschaft.

Neuverteilung der Aufgaben kann aber auch heissen, die Kantone von der Beteiligung an Aufgaben zu entbinden, die heute richtigerweise allein vom Bund wahrgenommen werden sollten. Diese Entflechtung soll es den Kantonen ermöglichen, Kräfte für die Erfüllung der eigenen Aufgaben freizusetzen.

Gewisse staatliche Aufgaben werden auch in Zukunft nur in enger Zusammenarbeit und gegenseitiger Abhängigkeit von Bund und Kantonen gelöst werden. Hier gilt es, unwirtschaftliche Überschneidungen und unverhältnismässig grossen administrativen Aufwand zu verhindern.

Priorität hat die politische Zusammenarbeit und Verflechtung gegenüber der rein administrativen. Ein Zeichen dafür ist das Kontaktgremium als föderatives Beratungsorgan, ein weiteres der Versuch, in der Gesetzgebung des Bundes vermehrt das Grundsätzliche zu regeln und einen Rahmen zu setzen, in dem die kantonale Selbständigkeit nicht zu ersticken braucht. Deshalb soll der Wald von Bewilligungs- und Kontrollverfahren gelichtet, und das System der Bundesbeiträge soll überschaulich angelegt werden. Gewisse Subventionsbächlein können ausgetrocknet oder zu grösseren Flüssen vereinigt werden.

Der Bund erfüllt heute in vielen Lebensbereichen mehr oder weniger weitgehende sichernde, ordnende, leistende und koordinierende Aufgaben. Über die Gewährleistung von Grundrechten, über das Zivil- und das Strafrecht, über die Landesverteidigung und über die auswärtigen Angelegenheiten hinaus sind ihm Aufgaben gestellt. Die Hauptfunktion des Bundes sollte dabei die Rechtsetzung, nicht der Vollzug und nicht die Finanzierung der Tätigkeit anderer Gemeinwesen sowie privater Organisationen sein. In der Gesetzgebung ist so viel Einheit wie nötig und überhaupt machbar anzustreben und so viel Vielfalt wie möglich zu belassen.

## **212 Finanzpolitische Aspekte**

### **212.1**

Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist in erster Linie ein staatspolitisches, nicht ein finanzpolitisches Anliegen. Die meisten staatlichen Aufgaben haben aber in grösserem oder kleinerem Umfang eine finanzielle Bedeutung, ihre Neuverteilung hat finanzielle Auswirkungen. Mehr Eigenständigkeit für die Kantone führt auch zu finanzpolitischen Entflechtungen und Verbesserungen. Angesichts der Lage der Bundesfinanzen wurde die Aufgabenteilung im Legislaturfinanzplan des Bundes für die Jahre 1981 bis 1983 in das Sanierungsprogramm einbezogen (BBl 1980 I 731).

Der Finanzplan geht von einer Entlastung des Bundes durch die Aufgabenteilung von 200 Millionen Franken ab 1983 aus. Dieser Betrag reduziert sich um 20 Millionen Franken auf 180 Millionen Franken, da die Beiträge des Bundes an den privaten Zivilschutzraumbau bereits durch das Sparpaket 1980 auf Anfang 1981 aufgehoben wurden. Durch diese Massnahme wurden übrigens auch die Kantone um rund 40 Millionen eigene Beiträge an den Schutzraumbau befreit.

Da die befristete lineare Kürzung von Bundesbeiträgen im Sparpaket gemäss Parlamentsbeschluss auch für das Jahr 1983 gilt, besteht für die erste Phase der Aufgabenteilung ein zusätzlicher zeitlicher Spielraum. Ihre finanziellen Auswirkungen können ab 1984 eintreten, ohne dass der Finanzplan gefährdet wird.

Bei den Vorarbeiten für diese Botschaft standen Varianten zur Diskussion, die zu einer Entlastung des Bundes in der Grössenordnung von 350 Millionen

Franken geführt hätten. Unsere Anträge halten sich im Rahmen des Finanzplans und bringen in diesem Sinne eine wesentlich geringere finanzielle Verschiebung der Lasten vom Bund auf die Kantone:

- 198 Millionen Franken im Jahre 1984,
- 219 Millionen Franken im Jahre 1985,
- 183 Millionen Franken in den Jahren 1986/87.

Diese Auswirkungen stellen für die Kantone budgetmässig teilweise eine Weiterführung der linearen Kürzung von Bundesbeiträgen nach dem Sparpaket 1980 dar. Im Jahre 1986 wird die Entlastung des Bundes von 183 Millionen Franken allerdings nur erreicht, wenn eine finanzielle Vorgabe von 70 Millionen Franken durch das zweite Paket Aufgabenteilung verwirklicht wird (zu den finanziellen Auswirkungen im einzelnen Ziff. 52, 53). Die gesamte Lastenverschiebung ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Lage des Bundeshaushaltes und der Kantons Haushalte als Ganzes als massvoll zu betrachten; sie ist von den Kantonsregierungen gutgeheissen worden.

Bundesbeiträge werden in aller Regel unter Berücksichtigung der Finanzkraft ausgerichtet. Ihre Aufhebung trifft die schwächeren Stände stärker als die leistungsfähigeren. Um die Solidarität im Bundesstaat weiterhin zu gewährleisten und um Ungerechtigkeiten zu vermeiden, soll der Finanzausgleich mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer verstärkt werden. Dieses Postulat wurde im Vernehmlassungsverfahren deutlich unterstützt. Es lässt sich ohne zusätzliche Belastung für den Bund verwirklichen. Die endgültige Ausgestaltung des Finanzausgleichs hängt aber nicht zuletzt von Ihren Beschlüssen zur Aufgabenverteilung und zur Krankenversicherung ab. Deshalb behalten wir uns vor, Ihnen in Verbindung mit den Kantonsregierungen und der Finanzdirektorenkonferenz je nach Entwicklung der Dinge im Verlauf der parlamentarischen Behandlung die neuesten Zahlenunterlagen zu unterbreiten. Mit dieser Botschaft wird Ihnen bereits ein Gesetzesentwurf für die Verstärkung des Finanzausgleichs vorgelegt. Er geht, gestützt auf den heutigen Stand der Dinge, von einer Erhöhung der für den Finanzausgleich bestimmten Quote an der Wehrsteuer von 7,5 Prozent auf 13 Prozent als *Richtgrösse* aus. Davon werden 3 Prozent als Härtefonds verwendet (zum Finanzausgleich näher Ziff. 6).

## 212.2

Rein finanzpolitisch ist die Frage nach dem weiteren Schicksal der bis Ende 1985 befristeten Aufhebung der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung (unter Beibehaltung des Alkoholzehntels) und am Reinertrag der Stempelsteuer. Gemäss dem Auftrag von Artikel 14 und 15 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung muss sie im Zusammenhang mit der ersten Stufe der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen beantwortet werden.

Die Perspektiven für den Bundeshaushalt haben sich seit der Veröffentlichung des Finanzplans 1981–1983 nicht derart verbessert, dass dem Wunsch der Kantone nach Wiedereinräumung der Kantonsanteile ohne schwerwiegende Rückschläge bei der Sanierung der Bundesfinanzen entsprochen werden kann. Wäh-

rend die Kantone den Ausfall seit 1981 in ihren Budgets zu berücksichtigen haben, würde die Wiedereinführung der beiden Kantonsanteile den Bund 1986 mit rund 290 Millionen Franken belasten (zu den Kantonsanteilen Ziff. 7).

### 212.3

Eine Erhöhung des *kantonalen Anteils am Reinertrag der Wehrsteuer*, wie sie verschiedentlich gefordert wird, ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu verwirklichen. Die Wehrsteuer ist heute eine tragende Säule des Bundeshaushaltes. Ihre Schwächung könnte nur verantwortet werden, wenn durch zusätzliche Einnahmen für den Bund oder durch weitergehende Übertragung von Aufgaben an die Kantone, als hier vorgeschlagen wird, Ersatz gefunden würde. Für beides gibt es aber vorderhand keine realisierbaren Vorschläge. Hingegen soll der Finanzausgleich im Rahmen des bestehenden Kantonsanteils an der Wehrsteuer (30%) ohne Mehrbelastung des Bundes verstärkt werden.

### 212.4

Die *Steuerharmonisierung* steht in einem sachlichen Zusammenhang zur Aufgabenteilung und zum Finanzausgleich im Bundesstaat. Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden ist nicht in diese Botschaft einbezogen, wird Ihnen aber als Schwerpunktgeschäft noch im Laufe der Legislaturperiode unterbreitet werden.

## 213 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens hat die bisherige Marschrichtung und weitgehend auch die konkreten Vorschläge bestätigt. Insbesondere die Stellungnahmen der Kantonsregierungen geben eine gefestigte Auffassung über den Sinn und über die Tragweite einer Reform der föderativen Ordnung wieder. Die Parteien vertreten nicht durchwegs das gleiche Föderalismusverständnis; vor allem bei der Gewichtung der Ziele einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen *Bund und Kantonen* weichen sie voneinander ab, ohne dass die Ziele als solche grundsätzlich und umfassend bestritten wären. Das Subsidiaritätsprinzip findet allgemeine Zustimmung.

Die meisten Massnahmen können unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse in der Form verwirklicht werden, in der sie zur Anhörung unterbreitet wurden. Bei den Stipendien und bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV wird der Sorge um die Erhaltung der staatlichen Leistung besonders Rechnung getragen.

Was den *Verkehr* betrifft, wurde der Vorschlag, wonach der Bund den Unterhalt des Nationalstrassennetzes weitgehend tragen soll, gut aufgenommen. Die hälftige Beteiligung der Kantone am regionalen Personenverkehr der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) stiess dagegen auf Skepsis. Einer raschen Verwirklichung des Vorschlages steht vor allem entgegen, dass die SBB erst ab Mitte der



achtziger Jahre über eine Linienkostenrechnung verfügen und dass die Frage der Mitsprache der Kantone noch geklärt werden muss. Die Aufgabenteilung im Verkehr wurde von uns aus dem ersten Paket Aufgabenteilung ausgeklammert. Sie bildet einen wichtigen Gegenstand der *Botschaft über die Verfassungsgrundlagen einer koordinierten Gesamtverkehrspolitik*. Die Abgeltung der gemeinschaftlichen Leistungen im regionalen Personenverkehr der SBB steht mit der überarbeiteten *Botschaft über den Leistungsauftrag 1982 an die SBB* (BBl 1981 II 469) zur Diskussion. Der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird bei der Durchführung der Gesamtverkehrspolitik allgemein zentrale Bedeutung zukommen.

Auf das zweite Paket verschoben worden ist die Neuverteilung der Aufgaben im Bereich der *Invalidenversicherung*. Wir möchten uns hier den Weg für eine sachgerechte und mit Rücksicht auf die vielfältigen Aufgaben der Invalidenversicherung vertiefte Lösung offenhalten. Hinzu kommt, dass grössere organisatorische Verbesserungen gerade im Sinne der Variante I, die im Vernehmlassungsverfahren mehr Unterstützung gefunden hat als Variante II, mehr Zeit beanspruchen als andere Massnahmen im Rahmen des ersten Paketes.

## **214      Zeitliche Aspekte**

Die Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sollen grundsätzlich im gleichen Zeitpunkt verwirklicht werden, und zwar 1984. Um den Übergang sicherzustellen und um die Kantone nicht zu überfordern, sind für die Betriebsbeiträge im *Strafvollzug* und für die Beiträge an die kantonalen Aufwendungen für *Stipendien* Übergangsfristen bis Ende 1985 vorgesehen. Die Bundeshilfe für *Altersheime* wird ebenfalls allmählich eingestellt. Auf die zeitlichen Aspekte, die zur Verschiebung der Invalidenversicherung auf das zweite Paket geführt haben, wurde bereits hingewiesen (Ziff. 213).

## **215      Kontaktgremium der Kantone**

Das Kontaktgremium der Kantone hat an Sitzungen vom 17. Oktober 1980, 25. Mai 1981 und 3. September 1981 dieses Konzept beraten. Es hat ihm als Ganzem und in den einzelnen Teilen zugestimmt.

## **22        Inhalt, Form und Verfahren**

### **221        Inhalt**

#### **221.1**

Mit dieser Botschaft beantragen wir Massnahmen zu einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in folgenden Bereichen:

- Straf- und Massnahmenvollzug,
- Zivilschutz,
- Volksschule,
- Stipendien (neu: Ausbildungsbeiträge),

- Turnen und Sport,
- Gesundheitswesen,
- Alters- und Hinterlassenenversicherung, Altersheime,
- Ergänzungsleistungen AHV/IV,
- Unterstützung von Flüchtlingen,
- Wohnbauförderung,
- Finanzausgleich.

Die *Teilrevision Krankenversicherung* ist Ihnen unter Berücksichtigung der Aufgabenteilung als selbständige Vorlage unterbreitet worden (Ziff. 231). In diesem Sinn werden auch die Arbeiten am *Bundesgesetz über Wildfauna und Jagd* weitergeführt (Ziff. 232).

Die Vorschläge zum *Hauswirtschaftsunterricht* und zur *Denkmalpflege* fallen in die Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates (Ziff. 233 und 234).

## 221.2

Gegenstand der Botschaft ist ferner die aus dem Sparpaket 1980 stammende finanzpolitische Frage nach dem Weiterbestand der *Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung* (unter Beibehaltung des Alkoholzehntels) und am *Reinertrag der Stempelsteuer*.

## 222 Form und Verfahren

### 222.1

Wir schlagen Ihnen neben reinen Gesetzesrevisionen eine Reihe von Verfassungs- und Gesetzesänderungen zum gleichen Sachgebiet vor.

Ein derartiges Massnahmenpaket, verwirklicht in einem *einphasigen Rechtssetzungsverfahren* für Verfassung und Gesetz, entspricht dem politischen Ziel des Vorhabens: durchgreifende Neuverteilung in einer Reihe verschiedener Aufgabenbereiche nach denselben Leitvorstellungen zum gleichen Zeitpunkt.

Die gleichzeitige Behandlung von Verfassungsgebung und Gesetzgebung zu einem Sachgebiet entspricht nicht dem herkömmlichen Rechtssetzungsverfahren. Das übliche Zwei-Phasen-System ist aber verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten. Wo wie hier sachliche Gründe und der Faktor Zeit es erfordern, kann im *Vorverfahren der Gesetzgebung* und *bei der parlamentarischen Behandlung* ausnahmsweise auch nach einem Ein-Phasen-System vorgegangen werden.

Nach Verabschiedung von Verfassungs- und ausführendem Gesetzesrecht durch das Parlament muss aber das Verfahren mit Rücksicht auf die Rechte des Volkes und der Stände wieder entkoppelt werden. Das bedeutet, dass zuerst die obligatorische Verfassungsabstimmung durchzuführen ist. Erst nach der Annahme des entsprechenden Bundesbeschlusses durch Volk und Stände wird das Gesetz im Bundesblatt veröffentlicht, womit die Referendumsfrist zu laufen beginnt. Für den Fall einer Verwerfung der Verfassungsrevision ist in den Schlussbestimmungen des Gesetzes dafür gesorgt, dass dieses ohne weiteres dahinfällt.

Änderungen der Bundesverfassung treten ohne ausdrückliche anderslautende Anordnung mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Um aber bei der Aufgabenteilung den Zusammenhang der Verwirklichung von Verfassung und Gesetz sicherzustellen, sehen die Bundesbeschlüsse über die Verfassungsrevisionen ausdrücklich vor, dass der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmt.

## 222.2

Ferner sind gewisse Grundsätze der Rechtsetzung zu beachten:

Die *Hierarchie der Normen*, welche der Verfassung einen höheren Rang einräumt als dem Gesetz, führt zur Trennung von Verfassungs- und Gesetzesvorlagen.

Ausserdem gilt der *Grundsatz der Einheit der Materie*. Das übergeordnete politische Ziel der Neuverteilung vermag bei den Massnahmen dieser Botschaft angesichts der Vielfalt der Materien nur beschränkt einen genügenden inneren Zusammenhang der Teile zu bewirken. Deshalb werden die meisten Massnahmen der gleichen Rechtsetzungsstufe voneinander getrennt, mit Ausnahme gewisser sachlicher zusammenhängender Komplexe im Bereich der Volksschule, des Gesundheitswesens sowie der Alter- und Hinterlassenenversicherung.

## 222.3

In diesem Sinn enthält die Botschaft Anträge zu 6 Massnahmen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe und zu 7 nur auf Gesetzesstufe:

### *Verfassung und Gesetz*

- Volksschule (Art. 27<sup>bis</sup> BV),
- Ausbildungsbeiträge (Art. 27<sup>quater</sup>, Art. 16 ÜBest. BV),
- Gesundheitswesen (Art. 69<sup>bis</sup> Abs. 2 BV),
- Wohnbauförderung (Art. 34<sup>sexies</sup>, Art. 17 ÜBest. BV),
- Kantonsanteil Stempelsteuer (Art. 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. a, Art. 14 ÜBest. BV),
- Kantonsanteil Alkoholreingewinn (Art. 32<sup>bis</sup> Abs. 9, Art. 15 ÜBest. BV).

### *Gesetz*

- Straf- und Massnahmenvollzug,
- Zivilschutz,
- Turnen und Sport,
- AHV / Altersheime,
- Ergänzungsleistungen AHV/IV,
- Unterstützung von Flüchtlingen,
- Finanzausgleich.

Gesamthaft werden 19 einzelne Entwürfe für Verfassungs- oder Gesetzesrevisionen unterbreitet.

Der relativ hohe Anteil an Massnahmen, die eine Verfassungsrevision erfordern, hat einen wesentlichen Grund in der uneinheitlichen Struktur des geltenden

Grundgesetzes. Ferner fällt auf, dass die hohe Regelungsdichte neuerer Verfassungsbestimmungen die Neuverteilung der Aufgaben erschwert. Schliesslich hat die Verknüpfung der Aufgabenteilung mit der Frage der Kantonsanteile die Zahl der Verfassungsrevisionen erhöht.

## **23 Massnahmen ausserhalb dieser Botschaft**

### **231 Krankenversicherung**

Die Krankenversicherung stellt ein wesentliches Element für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen dar. Wir haben deshalb beschlossen, die Teilrevision der Krankenversicherung mit den Arbeiten an der Aufgabenteilung zu koordinieren, und schlagen eine verstärkte Beteiligung der Kantone an der Krankenversicherung vor. Dies entspricht der Variante I im Bericht der Studienkommission. Da aber die Teilrevision der Krankenversicherung zusätzlich verschiedene Fragen betrifft, welche die Aufgabenteilung nicht berühren, ist sie Ihnen als besondere Vorlage unterbreitet worden (vgl. BBl 1981 II 1117). Die Entlastung der Kantone von der Mitfinanzierung der AHV wird indessen im Rahmen des ersten Paketes der Aufgabenteilung rechtlich und finanziell mit der verstärkten Beteiligung der Gliedstaaten an der Krankenversicherung verknüpft. Umgekehrt wird die Beteiligung der Kantone an der Krankenversicherung erst in Kraft gesetzt, wenn die Stände im Rahmen der Aufgabenteilung angemessen entlastet werden. Die finanziellen Auswirkungen der neuen Ordnung bei den Krankenversicherungen werden aber in dieser Botschaft massgeblich berücksichtigt. In der Beteiligung der Kantone an der Krankenversicherung liegt ein wichtiger Grund für die Verstärkung des Finanzausgleiches zugunsten der schwächeren Stände. Die Botschaft Aufgabenteilung und die Botschaft Krankenversicherung hängen somit zeitlich und sachlich eng zusammen.

Die bei der Krankenversicherung vorgeschlagene Lösung trägt der Zuständigkeit der Kantone im Gesundheitswesen und in der Spitalpolitik Rechnung. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird heute fast ausschliesslich vom Bund gestaltet und geführt. Die Krankenversicherung ist demgegenüber stärker föderativ geprägt und mit kantonalen Aufgaben verbunden. Mit einer grösseren Beteiligung der Kantone an der Krankenversicherung soll sichtbar gemacht werden, dass die Gliedstaaten auch im Bereich der sozialen Sicherheit wichtige Aufgaben zu erfüllen haben. Diese Massnahme bildet sodann ein Gegengewicht zum Ausbau der Pflichtleistungen in der Krankenversicherung, wodurch die Kantone tendenziell von Aufgaben und Kosten in anderen Bereichen, insbesondere im Gesundheitswesen und der öffentlichen Fürsorge, befreit werden. Eine finanzielle Beteiligung der Kantone an der Krankenversicherung ist auch deshalb begründet, weil die Kantone durch ihre Zuständigkeiten im Gesundheitswesen und durch die mit der Teilrevision der Krankenversicherung beabsichtigte Ausgestaltung der kantonalen Tarifautonomie die Kosten der Krankenversicherung und damit die Höhe des Beitrages der öffentlichen Hand an die Krankenkassen wesentlich beeinflussen.

Der Anstieg der Spitalkosten beruht vielfach auf objektiven Gegebenheiten und auf gesellschaftlichen Entwicklungen, beispielsweise auf den verbesserten Ar-

beitsbedingungen in den Spitälern. Es gibt aber Möglichkeiten, die Kosten besser als heute zu begrenzen und zu senken. Die verstärkte Beteiligung der Kantone an der Krankenversicherung soll einer ungerechtfertigten Überwälzung der Kosten auf die Versicherten entgegenwirken und für die Kosteneindämmung im Gesundheitswesen einen Anreiz schaffen, in erster Linie in den Spitälern, aber auch in der ambulanten Versorgung, über welche die Kantone die Tarifaufsicht ausüben.

### **232 Wildfauna und Jagd**

Ein Bundesgesetz über Wildfauna und Jagd befindet sich in Vorbereitung. Es soll das Gesetz über Jagd- und Vogelschutz aus dem Jahre 1925 (SR 922.0) ablösen. Über zwei Vorentwürfe wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Mit dem zweiten Vorentwurf wurde ein reduziertes Rahmengesetz im Sinne des Vorschlages der Studienkommission Aufgabenteilung Bund-Kantone vorgestellt.

Die Vorarbeiten werden weitergeführt. Wir sehen ein Rahmengesetz vor, das den im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Anliegen der Kantone und der Verbände besser entspricht und der föderativen Struktur Rechnung trägt. Allfällige finanzielle Auswirkungen, die ohnehin geringfügig wären, sind im Rahmen dieser Botschaft nicht berücksichtigt.

### **233 Hauswirtschaftsunterricht**

Der Vorschlag, die hauswirtschaftliche Ausbildung an Volks- und Fortbildungsschulen in die ausschliessliche Verantwortung der Kantone zu übertragen, wird durch eine Revision der einschlägigen Verordnung vom 16. Januar 1974 (SR 915.2) verwirklicht. Dasselbe gilt für die Ausbildung der Hauswirtschaftslehrerinnen. Ferner sollen die bundesrechtlichen Bestimmungen über hauswirtschaftliche Kurse für Erwachsene wegfallen, ebenfalls die entsprechenden Förderungskompetenzen. Die erheblichen finanziellen Folgen werden hier berücksichtigt.

Die Weiterbildungsschulen werden im Rahmen der Berufsbildung in das zweite Paket einbezogen.

### **234 Denkmalpflege**

Der vorgeschlagenen Sofortmassnahme, die Kantone in das Beitragsverfahren besser einzubeziehen, wird im Rahmen von Richtlinien des Eidgenössischen Departementes des Innern über die Beiträge im Bereich von Natur- und Heimatschutz, einschliesslich des Denkmalschutzes, Rechnung getragen. Das Engagement des Bundes in der Denkmalpflege wird im übrigen als Aspekt der Kulturförderung noch einmal Gegenstand des zweiten Paketes sein.

## 24 Verwirklichung in Kantonen und Gemeinden

### 241 Erste Massnahmen

Den Zielen dieser föderalistischen Reform entspricht, dass Kantone und Gemeinden selbständig und in interkantonaler Zusammenarbeit die ersten Massnahmen verwirklichen. Die Ausgangslage dafür ist insofern gut, als die Kantonsregierungen über das Kontaktgremium bei der Neuverteilung von allem Anfang an mitwirkten. Deshalb ist es auch möglich, die ersten Massnahmen relativ rasch zu verwirklichen, das heisst grundsätzlich im Jahre 1984.

Die Verwirklichung wird Kantone und Gemeinden kaum vor besondere Probleme stellen, auch wenn damit Auswirkungen auf Gesetzgebung und Budget verbunden sind. Immerhin gibt es einige Gebiete, in denen der Übergang im Interesse der Aufgabenerfüllung besonders sorgfältig vollzogen werden muss:

Im *Strafvollzug* drängt sich bei den Einrichtungen und Heimen für Kinder und Jugendliche eine interkantonale Zusammenarbeit auf, da die Plazierung oft wechselseitig zwischen den Kantonen erfolgt. Die Form dieser Zusammenarbeit wird von den Kantonen bestimmt. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hat in diesem Sinne eine Kommission eingesetzt, welche die nötigen Massnahmen für die deutsche Schweiz vorbereitet. In der welschen Schweiz besteht bereits ein interkantonales Verwaltungsabkommen, das finanzielle Fragen regelt. Um vom Bund aus die Übernahme der Verantwortung zu erleichtern, sollen die Betriebsbeiträge des Bundes noch bis Ende 1985 ausgerichtet werden.

Ähnliches gilt für die *Ausbildungsbeiträge der Kantone*. Vor allem mit Blick auf die finanzschwachen Kantone sollen die Beiträge an die kantonalen Aufwendungen bis Ende 1985 weitergeführt werden.

Damit sich die Starthilfe des Bundes bei den *Altersheimen* für alle Kantone auswirken kann, werden Beiträge noch während einer Übergangsfrist ausbezahlt. Das Engagement des Bundes läuft hier also mit einer gewissen Verzögerung aus.

Eine klare Aufgabenteilung in der *Wohnbauförderung* kann die Kantone und Städte vermehrt zu eigenen Massnahmen anregen, vor allem in den Agglomerationen mit Wohnungsmangel. Der Bund wird seinen Beitrag durch eine den Mieter noch besser schützende Ausgestaltung des Mietrechts leisten. Über Entwürfe zu einem Bundesbeschluss betreffend den Schutz der Mieter vor Missbräuchen (Art. 34<sup>septies</sup> Abs. 2 BV) und über entsprechende Bestimmungen des Miet- und Pachtrechts wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Zunächst soll der noch bis Ende 1982 geltende Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen um fünf Jahre verlängert werden (BBl 1981 II 201 ff.).

### 242 Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden

Im Laufe der letzten Jahre ist in verschiedenen Kantonen eine Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden gefordert worden. Hinter

diesen Vorstössen stehen das Unbehagen über die immer engere Verflechtung und Verzahnung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden sowie die Furcht vor einem Verlust der kommunalen Eigenständigkeit. Zurzeit sind daher Bestrebungen im Gang, die Beziehungen zwischen Kantonen und Gemeinden übersichtlicher und klarer zu gestalten und beide Ebenen in ihren ureigenen Aufgabengebieten zu stärken. Diese Reformen liegen im Kompetenzbereich der Kantone; aus der Sicht einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sind sie zu begrüßen.

Umfang, Tragweite und Anlass sind von Kanton zu Kanton verschieden.

Die Kantone Jura und Aargau besitzen neue Verfassungen. In Glarus, Solothurn, Basel-Landschaft, Thurgau und Tessin sind die Bemühungen um eine Revision des Grundgesetzes bereits fortgeschritten. Der Urner Landrat hat kürzlich ebenfalls beschlossen, eine Totalrevision vorzubereiten. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bildet einen wichtigen Bestandteil dieser Arbeiten. In zahlreichen Kantonen (ZH BE LU NW ZG FR SO BL SH SG AG VD) wird durch Vorstösse, Vorschläge und teilweise durch konkrete Vorlagen versucht, eine klarere Trennung der Kompetenzen und Finanzen in verschiedenen Aufgabengebieten herbeizuführen, etwa im Primarschulwesen, in der örtlichen Krankenpflege und im öffentlichen Bau.

Schliesslich streben verschiedene Kantone eine Straffung des Beitragswesens und eine vermehrte Förderung der Gemeinden durch den indirekten Finanzausgleich an. Dadurch sollen die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinden erhöht und der Kanton entlastet werden.

### **3           Zweite Phase**

Die Studienkommission erarbeitet zurzeit Vorschläge für eine zweite Phase der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Verbindung mit den Kantonen ist nach wie vor über das Kontaktgremium der Kantone sichergestellt.

Dieser Bericht der Studienkommission soll in der ersten Hälfte 1982 vorliegen. Das zweite Paket soll – nach einem weiteren Vernehmlassungsverfahren – in der nächsten Legislaturperiode verwirklicht werden.

Die zweite Phase wird hauptsächlich die folgenden Gebiete betreffen: *Mittelschulen, Hochschulen, Berufsbildung, Kultur, Naturschutz, Landesverteidigung, Invalidenversicherung, qualitativer Gewässerschutz, Flussbau, Fischerei, Landwirtschaft, Forstwirtschaft* sowie *sektorale und regionale Strukturpolitik*.

Ferner können mit den gesammelten Erfahrungen theoretischer und praktischer Art Leitlinien für die Gestaltung der föderativen Ordnung erarbeitet werden.

### **4           Die einzelnen Massnahmen**

#### **4.01       Straf- und Massnahmenvollzug**

##### **4.01.1    Allgemeines**

Die Durchführung des Strafvollzugs ist nach Artikel 64<sup>bis</sup> der Bundesverfassung Aufgabe der Kantone. Diesen ist dabei freilich ein gewisser Rahmen gesteckt,

insbesondere durch den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Resolution des Europarates über die Mindestgrundsätze zur Behandlung der Gefangenen. Zudem hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, Grundsätze des Strafvollzugs festzulegen. Solche finden sich in einigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches und in der dazugehörigen Verordnung I. Diese bundesrechtlichen Grundsätze sind im Hinblick auf die Verwirklichung des materiellen Strafrechts unerlässlich. Deshalb soll an der grundsätzlichen Verteilung der Aufgaben nichts geändert werden. Andererseits ist darauf zu achten, dass den Kantonen ein genügender Handlungsspielraum bei der Durchführung des Strafvollzugs erhalten bleibt, vor allem beim Betrieb der Strafanstalten und der Erziehungsheime.

Artikel 64<sup>bis</sup> Absatz 3 der Bundesverfassung ermächtigt den Bund, «den Kantonen zur Errichtung von Straf-, Arbeits- und Besserungsanstalten und für Verbesserungen im Strafvollzug Beiträge zu gewähren» und «sich an Einrichtungen zum Schutze verwahrloster Kinder zu beteiligen». Nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966 über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten (SR 341) und der dazugehörigen Verordnung vom 14. Februar 1973 (SR 341.I) gewährt der Bund heute folgende Beiträge:

a. an die *Errichtung* und den *Ausbau* von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten.

Die Beiträge belaufen sich in der Regel auf 40 Prozent der anerkannten Baukosten, für Einrichtungen nach Artikel 93<sup>ter</sup> StGB und Artikel 100<sup>bis</sup> StGB auf 60 Prozent. Der Beitragssatz wird auf 50 Prozent bzw. 70 Prozent erhöht, wenn ein voraussichtlich dauerhafter und schwerwiegender Mangel an Heim- und Anstaltsplätzen besteht, der sich aus sprachlichen oder geographischen Gründen nicht durch die Inanspruchnahme anderer Heime und Anstalten beheben lässt.

Anspruchsberechtigt sind rund 300 Anstalten und Heime. In den Jahren 1977–1979 wurden jährlich Baubeiträge von durchschnittlich 23 Millionen Franken ausgerichtet.

b. für den *Betrieb* von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche sowie von Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene.

Diese Beiträge berechnen sich nach den besonderen erzieherischen Aufwendungen und betragen je nach Ausbildung des Personals 30 Prozent oder 50 Prozent der Kosten des in Therapie, Ausbildung und Erziehung tätigen Fachpersonals sowie 30 Prozent der Kosten für die Personalschulung und für Hilfsmittel der Therapie, Ausbildung und Erziehung. Zusätzlich wird eine Prämie für besonders wertvolle erzieherische Einrichtungen und Vorkehrungen ausgerichtet.

Anspruchsberechtigt sind rund 170 Erziehungsheime und Arbeitserziehungsanstalten. In den Jahren 1977–1979 wurden jährlich Betriebsbeiträge von durchschnittlich 30 Millionen Franken ausgerichtet.

c. für die *Aus- und Weiterbildung* der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen.

Die Beiträge betragen für vom Bund anerkannte Bildungsstätten höchstens 80 Prozent der Kosten der Lehrkräfte, für andere anerkannte Kurse höch-



stens 100 Prozent der entsprechenden Kosten sowie höchstens 80 Prozent der Kosten der Lehrmittel.

Anspruchsberechtigt sind zurzeit 15 Schulen für Heimerziehung und Sozialarbeit, das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal sowie rund 10 Veranstalter von Fortbildungskursen. In den Jahren 1977–1979 wurden jährlich Ausbildungsbeiträge von durchschnittlich 1,3 Millionen Franken ausgerichtet.

d. *Total der Beiträge.*

In den Jahren 1977–1979 wurden im Jahresdurchschnitt Bundesbeiträge von rund 54 Millionen Franken ausgerichtet.

## **4.01.2 Neuverteilung**

### **4.01.21 Grundsätze**

Während an der Verteilung der Zuständigkeit zur Regelung und Durchführung des Strafvollzugs nichts geändert wird, sollen die finanziellen Leistungen des Bundes besser auf die gegebene Kompetenzverteilung ausgerichtet werden. Der Verzicht auf Betriebs- und Ausbildungsbeiträge bezweckt, die bisher durch Beitragsauflagen und -bedingungen erfolgte Einflussnahme des Bundes auf den laufenden Betrieb dieser Einrichtungen aufzuheben und damit die Verantwortung der Kantone für die Durchführung des Strafvollzugs zu stärken. Andererseits will der Bund im Sinne einer Dienstleistung an die Kantone gezielt einen Beitrag zur Erneuerung und Weiterentwicklung des Strafvollzugs leisten. Dazu dienen die neu vorgesehenen Beiträge an Modellversuche sowie die beizubehaltenden Baubeiträge, welche ebenfalls in den Dienst der Förderung gestellt werden. Als neue Beitragsvoraussetzung wird deshalb die Bestimmung eingeführt, dass Bauvorhaben nur dann Bundesbeiträge auslösen, wenn sie Verbesserungen im Sinne des Gesetzes bewirken. Damit bleibt die aus rechtstheoretischen und politischen Gründen unerlässliche Präsenz des Bundes im Strafvollzug erhalten, wird aber etwas verlagert: die Abgeltung kantonaler Leistungen für den Vollzug von Bundesrecht als wichtige Funktion der bisherigen Beiträge verliert an Bedeutung. Hingegen soll künftig der Förderungszweck konsequent in den Vordergrund gestellt werden. Durch die Ausgestaltung der Bundesbeiträge und das Beitragsverfahren wird ferner sichergestellt, dass sich der Bund künftig an laufenden Ausgaben nicht mehr beteiligt und seine Förderungsleistungen nicht mehr unter Umgehung der Kantone erbringt.

Im übrigen führen die nachstehenden Erwägungen zur Aufhebung bisheriger Bundesleistungen:

a. *Aufhebung der Betriebsbeiträge an Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche sowie an Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene*

Der Betrieb dieser Einrichtungen soll wieder voll von den Kantonen getragen werden. Erziehungsmassnahmen im allgemeinen sind ohnehin als Element der kantonalen Fürsorge zu betrachten. Allerdings müssen die Kinder und Jugendlichen wegen der Spezialisierung der Heime zu einem grossen Teil ausserhalb des einweisenden Kantons plaziert werden. Das spräche eher gegen eine Streichung der Bundesbeiträge. Ein in Vorbereitung

befindliches Konkordat soll jedoch auch in der deutschsprachigen Schweiz dieses Problem berücksichtigen und die Finanzierung der Heime durch die Kantone sicherstellen.

#### b. *Aufhebung der Ausbildungsbeiträge*

Zwar hätte es der angestrebten Entflechtung auch entsprochen, die Ausbildung in diesem Bereich im Zusammenhang mit der hauptsächlich vom Bund bestimmten Berufsbildung zu regeln. Da die Aufwendungen für die Ausbildung des Strafvollzugspersonals aber als Bestandteil der Aufwendungen für den Strafvollzug betrachtet werden können, rechtfertigt es sich, die finanzielle Beteiligung des Bundes am Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal aufzuheben. Für die vorgesehene Regelung spricht auch, dass die übrigen betroffenen Ausbildungsstätten (Schulen für Sozialarbeit und Heimerziehung) schon wegen des Zusammenhangs mit den kantonalen Aufgaben Unterricht, Gesundheit, individuelle Unterstützung und Betreuung eher zum kantonalen Aufgabenbereich gehören. Bei den im Rahmen der Ausbildungsbeiträge bisher subventionierten einzelnen Fortbildungskursen handelt es sich um typische Bagatellsubventionen, die aufgehoben werden können.

### **4.01.22 Notwendige Totalrevision des Beitragsgesetzes**

Für die Verwirklichung der Vorschläge könnte man sich in gesetzgeberischer Hinsicht darauf beschränken, im Beitragsgesetz und in der Verordnung einfach die Artikel über die Betriebs- und Ausbildungsbeiträge zu streichen und anderseits Bestimmungen über die neuen Beiträge an Modellversuche einzufügen. Folgende Erwägungen legen jedoch eine Totalrevision des Beitragsgesetzes nahe:

- a. Eine blosse Teilrevision insbesondere der Verordnung zum Beitragsgesetz würde zu einem formal unbefriedigenden Ergebnis führen, zumal der Anwendungsbereich und die Voraussetzungen für die Baubeiträge neu geregelt werden müssen.
- b. Verschiedene Bestimmungen, die eigentlich in das Beitragsgesetz gehörten, finden sich heute nur auf Verordnungsstufe oder in Richtlinien des Bundesamtes für Justiz. Es liegt nahe, diesen Mangel zu beheben.
- c. Bei der bisherigen Anwendung des Beitragsgesetzes haben sich verschiedentlich Mängel der gesetzlichen Grundlagen gezeigt, die einen optimalen Einsatz der Bundesbeiträge verhinderten. Auch dieser Mangel soll behoben werden, was teilweise neue Bestimmungen im Gesetz erfordert.
- d. Die vorgeschlagene Streichung der Betriebs- und Ausbildungsbeiträge einerseits und die neuen Beiträge an Modellversuche andererseits bewirken eine erhebliche Veränderung des allgemeinen Ziels dieser Beiträge und damit der Rolle des Bundes im Strafvollzug. Auch dies gilt es im neuen Gesetz zum Ausdruck zu bringen.

### 4.01.3 Gesetz

Im Gegensatz zum geltenden Beitragsgesetz erhält das neue Gesetz mit Artikel 1 einen Zweckartikel. So sollen die Bundesleistungen nach Buchstabe a insbesondere dazu beitragen, ungünstige Folgen des Freiheitsentzugs zu verhindern und die Eingliederung Straffälliger zu erleichtern. Soweit sie straf- oder zivilrechtliche Massnahmen an Minderjährigen betreffen, wird das Ziel im Vordergrund stehen, künftiger Straffälligkeit vorzubeugen. Diesen Leitlinien wird auch bei den Leistungen nach Buchstabe b Rechnung zu tragen sein.

Bei den *Baubeiträgen* schlagen wir folgende Änderungen vor:

- a. Der Anwendungsbereich wird eingeschränkt (Art. 2). Baubeiträge werden künftig im Grundsatz nur noch an spezialisierte Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs ausgerichtet. Nehmen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche nur in geringem Umfang strafrechtlich Eingewiesene auf, so entfällt ein Rechtsanspruch auf Baubeiträge. Schliesslich wird die Bagatellgrenze für nicht beitragsberechtigte Baukosten von 10 000 Franken auf 500 000 Franken erhöht.
- b. Um einen optimalen Einsatz der Beiträge zu gewährleisten, werden die Beitragsvoraussetzungen konkretisiert (Art. 3).
- c. Entsprechend dem bisher im Mittel angewendeten Beitragssatz gilt künftig ein einheitlicher Satz von 50 Prozent (Art. 4). Dadurch wird die Beitragsberechnung vereinfacht.

Nach Artikel 5 Absatz 1 kann der Bund *Beiträge an die Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Konzeptionen* (Modellversuche) gewähren. Er fördert damit sowohl die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Modellversuchen als auch die rein theoretische Entwicklung neuer Konzeptionen. Nachdem die Kantone die Finanzierung des Betriebs der Anstalten und Heime sowie der Ausbildung des Fachpersonals künftig voll zu übernehmen haben, sichert der Bund damit die finanziellen Grundlagen, die eine Weiterentwicklung des Straf- und Massnahmenvollzugs ermöglichen sollen. Er stützt sich dabei auf Artikel 64<sup>bis</sup> Absatz 3 der Bundesverfassung und fördert insbesondere auch die versuchsweise Einführung vom Gesetz abweichender Vollzugsformen nach Artikel 397<sup>bis</sup> Absatz 4 StGB. Die Beiträge unterscheiden sich von den aufzuhebenden Betriebsbeiträgen im wesentlichen durch folgende Merkmale (Art. 5–7):

- a. Der Anwendungsbereich der Beiträge umfasst alle Einrichtungen nach Artikel 1.
- b. Die Beiträge werden nur im Rahmen der verfügbaren Kredite und für eine Versuchsdauer von höchstens fünf Jahren ausgerichtet.
- c. Damit die Erkenntnisse aus den Versuchen soweit wie möglich für die Praxis fruchtbar gemacht werden können, muss für jedes Vorhaben eine Auswertung vorgesehen sein.

*Die gemeinsamen Bestimmungen* über die Beiträge an den Bau und an Modellversuche (Art. 8 und 9) entsprechen den bisherigen Vorschriften und der heutigen Praxis.

In bezug auf *Organisation und Verfahren* sind gegenüber dem geltenden Beitragsgesetz die nachstehenden Änderungen hervorzuheben (Art. 10–13).

- a. Das Beitragsverfahren wird vereinfacht: Die Gesuche werden jeweils von der zuständigen kantonalen Behörde und nicht mehr über eine kantonale Verbindungsstelle eingereicht.
- b. Die Stellung der Kantone wird verstärkt: die zuständigen kantonalen Behörden erhalten bei Gesuchen privater Träger ein Antragsrecht (mit Ausnahme von Art. 10 Abs. 2 letzter Satz), bei solchen um Baubeiträge sogar ein eigentliches Vetorecht (Art. 3 Abs. 2).

Die rechtliche Entwicklung im In- und Ausland sowie neue Erkenntnisse und Erfahrungen verlangen eine systematische Sammlung von Informationen, die die Anstrengungen nach Artikel 1 betreffen. Wegen ihrer internationalen Dimension sind sie von besonderer Bedeutung. Gemäss Artikel 14 übernimmt der Bund die Aufgabe betreffend *Information und Dokumentation*. Diese infrastrukturelle Aufgabe hat er bereits bisher erfüllt, allerdings ohne gesetzlichen Auftrag.

Artikel 15 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, Statistiken über den Straf- und Massnahmenvollzug zu erstellen. Er kann dazu eigenes Material verwenden und direkte Erhebungen durchführen. Es besteht hierfür jedoch keine Auskunftspflicht der Betroffenen; diese Statistiken basieren auf freiwilligen Auskünften. Da die Kantone sowie ihre Anstalten oftmals bereits über Daten verfügen, können diese für die Statistiken des Bundes herangezogen werden. Die Kantone und private Einrichtungen sind nach der neuen Regelung verpflichtet, Angaben, die sie in eigener Zuständigkeit erhoben haben, dem Bund zur Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung soll allerdings in Anlehnung an Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1980 über Konjunkturbeobachtung und Konjunkturerhebungen (AS 1981 14) bloss auf statistische Angaben beschränkt bleiben; Personendaten, die Rückschlüsse auf die persönlichen Verhältnisse zulassen, werden davon nicht erfasst (Art. 15 Abs. 1).

Es entspricht einem allgemeinen Grundsatz des Datenschutzes, dass die durch Direkterhebungen beschafften Personendaten nur für statistische Zwecke verwendet werden dürfen. Da es sich im Straf- und Massnahmenvollzug um besonders heikle Daten handeln kann, ist ihre Weitergabe, sei es auch nur zu statistischen Zwecken, untersagt (Art. 15 Abs. 2).

Es sind angemessene *Übergangsfristen* vorzusehen, während denen der Bund die bisherigen Leistungen noch erbringt. Auf diese Weise erhalten die Kantone Zeit, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Für den Betrieb von Erziehungsheimen und Arbeitserziehungsanstalten muss die Zusammenarbeit der Kantone neu geregelt werden, was in der deutschsprachigen Schweiz die Schaffung eines Konkordats voraussetzt. Deshalb wird für die Betriebsbeiträge eine etwas längere Übergangsfrist vorgesehen werden müssen.

Die Betriebsbeiträge sollen deshalb noch bis Ende 1985 ausgerichtet werden. Die Aufhebung der Ausbildungsbeiträge an Bildungsstätten ist zeitlich mit dem Auslaufen des Bundesbeschlusses vom 5. Oktober 1979 über die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit (SR 412.31) in Einklang zu bringen, weshalb diese Beiträge noch bis Ende 1984 ausgerichtet werden. Die Ausbildungsbei-

träge an einzelne Fortbildungskurse können dagegen als Bagatellsubventionen unmittelbar aufgehoben werden. Da bei den Baubeiträgen ebenfalls gewisse Änderungen vorgesehen sind, ist auch hier eine kurze Übergangsfrist vorgesehen. Baubeiträge werden noch nach bisherigem Recht gewährt, wenn das Beitragsgesuch vor dem 31. Dezember 1982 eingereicht wird.

## **4.02 Zivilschutz**

### **4.02.1 Allgemeines**

Die Gesetzgebung über den Zivilschutz ist Sache des Bundes (Art. 22<sup>bis</sup> Abs. 1 BV). Der Vollzug der eidgenössischen Gesetzgebung (einschl. gewisser Leistungsaufgaben) ist dagegen – unter der Oberaufsicht des Bundes – den Kantonen übertragen.

Mit der Revision vom 7. Oktober 1977 (AS 1978 50) ist die Zivilschutzgesetzgebung den Erkenntnissen angepasst worden, die in der Konzeption des schweizerischen Zivilschutzes 1971 enthalten sind. Sie hat sich im allgemeinen bewährt. Dagegen zeigt es sich, dass in einzelnen Bereichen gewisse administrative Vereinfachungen durch Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten wünschbar wären.

### **4.02.2 Neuverteilung**

#### **4.02.21 Übersicht**

Neben der Verlagerung bestimmter Aufgaben und der damit verbundenen Kosten können die administrativen Abläufe vereinfacht werden, indem beispielsweise die Möglichkeit geschaffen wird, pauschale Bundesbeiträge auszurichten.

Gleichzeitig soll der bisherige Grundsatz verlassen werden, wonach der Bund an alle von ihm verbindlich vorgeschriebenen Massnahmen Beiträge leistet.

Darüber hinaus sollen auch an die Ausbildungskosten pauschale Bundesbeiträge entrichtet und von bisher 55–65 Prozent auf 30–40 Prozent herabgesetzt werden, eine Massnahme, die die Mitverantwortung der Kantone und Gemeinden in der Ausbildung verdeutlicht. Auf eine vollständige Streichung der Bundesbeiträge wird indessen angesichts des Rückstandes, den die Ausbildung gegenüber anderen Bereichen im Zivilschutz aufweist, bewusst verzichtet.

Zur Vereinfachung soll im weiteren das Material, soweit es notwendigerweise standardisiert werden muss, durch den Bund beschafft und kostenlos abgegeben werden; die Kantone haben für das übrige Material sowie für die Kosten aufzukommen, die aus dem Unterhalt und durch den vorzeitigen Ersatz von Material entstehen.

Im Zusammenhang mit der vom Parlament im Sinne einer Sofortmassnahme vorweggenommenen Streichung der Bundesbeiträge an die Privatschutzräume (Änderung des Schutzbautengesetzes vom 20. Juni 1980; AS 1980 1786) sollen auch die Beiträge an die Pflichtschutzräume in öffentlichen Gebäuden gestrichen werden. Dem Bund sind für diese Schutzräume, deren technische Über-

prüfung an die Kantone übergeht, inskünftig keine Abrechnungen mehr zu unterbreiten.

Nicht geändert wird indessen die Kostenregelung für die in den Gemeinden zu erstellenden Anlagen und Einrichtungen wie Kommandoposten, Bereitstellungs- und sanitätsdienstliche Anlagen sowie die geschützten Operationsstellen, Notspitäler und die öffentlichen Schutzräume. Damit diese für die Bereitschaft des Zivilschutzes und den Schutz der Bevölkerung bedeutungsvollen Bauten, die im Gegensatz zu den Pflichtschutzräumen in privaten und öffentlichen Gebäuden nicht von Gesetzes wegen mit der Verwirklichung anderer Bauvorhaben verbunden sind, ebenfalls erstellt werden, bedarf es eines Anreizes. Die Bundesbeiträge sollen aus diesem Grund im bisherigen Rahmen beibehalten werden.

#### **4.02.22 Weitere Revisionspunkte**

Bei der Revision der Zivilschutzgesetzgebung sind zusätzlich einige Erfahrungen berücksichtigt worden, die in den vergangenen Gesamtverteidigungsübungen gemacht worden sind. Es hat sich zum Beispiel gezeigt, dass es nachteilig ist, wenn das Aufgebot für den Zivilschutz mit der allgemeinen Kriegsmobilmachung der Armee verbunden ist.

Einmal sollte solange wie möglich vermieden werden, dass gleichzeitig rund 1,2 Millionen im Erwerbsleben stehende Schweizer Bürger in die Armee oder in den Zivilschutz einrücken müssen. Durch die Möglichkeit, die vorsorglichen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung bereits vor einer allgemeinen Kriegsmobilmachung zu vervollständigen, können sodann die Erpressbarkeit und die Verletzbarkeit des Landes entscheidend verringert werden.

Ferner sollen die Kantone und die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Krisenlagen die zivilen Führungsstäbe durch eine angemessene Zahl von Schutzdienstpflichtigen verstärken können.

Nach dem Wegfall der Bundesbeiträge an den privaten Schutzraumbau ist schliesslich sicherzustellen, dass die ordnungsgemässe Ausführung der Schutzräume gewährleistet bleibt und dass überzählige Schutzplätze in solchen Schutzräumen dem Zivilschutz zur Verfügung stehen.

#### **4.02.3 Zivilschutzgesetz** (ZSG; SR 520.1)

*Allgemeines:* Die Möglichkeit, die Kriegsmobilmachung der Armee und das Aufgebot des Zivilschutzes voneinander zu trennen (Art. 4 Abs. 1 und 2), drängt sich aus politischen und wirtschaftlichen Überlegungen auf; wir verweisen auf Ziffer 4.02.22.

Artikel 7 Absatz 2 ermöglicht dem Bundesrat, bei Anordnung des Aufgebots des Zivilschutzes vor dem Erreichen des Vollausbaus allfällige Lücken durch behelfsmässige Massnahmen zu überbrücken.

Bisher waren die Kompetenzen des Bundesamtes lediglich in Artikel 68 Absatz 3 aufgeführt, wodurch der Anschein erweckt werden konnte, die Kompe-

tenz zum Erlass von Vorschriften technischer, organisatorischer und administrativer Art beziehe sich nur auf die dort genannten Anlagen. Aus systematischen Gründen ist diese Kompetenz indessen im Gesetz weiter vorne zu regeln, wo die Aufgaben des Bundesrates (Art. 7) und diejenigen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (Art. 8) aufgeführt sind. Artikel 8 soll deshalb durch einen Absatz 3 ergänzt werden.

*Schutzdienstpflicht:* Die Bestimmung über Beginn und Ende der Schutzdienstpflicht wird formell mit dem entsprechenden Artikel 1 Absatz 2 der Militärorganisation (SR 510.10) in Einklang gebracht. Gleichzeitig wird der Begriff «Dispensation» durch «Befreiung» ergänzt, die im Zusammenhang mit der Ausübung bestimmter Ämter bzw. Funktionen aktuell wird; dabei wird festgehalten, dass die Entscheide der in der Zivilschutzverordnung (SR 520.11) aufgeführten Dispensationsstellen endgültig sind (Art. 34).

Mit der Neufassung von Artikel 35 Absatz 1<sup>bis</sup> und Absatz 2 wird klargestellt, dass die für zivile Aufgaben von der Dienst- oder Hilfsdienstpflicht befreiten oder vom aktiven Dienst dispensierten Wehrmänner nur zum Schutzdienst in der Betriebsschutzorganisation ihres Betriebes herangezogen werden können und dass hierüber der Betrieb entscheidet. Ferner wird vermieden, dass für zivile Aufgaben dispensierte Wehrmänner gleichzeitig Militär- und Schutzdienst leisten müssen.

Artikel 36 Absätze 3 und 4 werden aus systematischen Gründen in einem neuen Artikel 36a zusammengefasst, da es sich nicht ausschliesslich um «ehemalige Wehrmänner» handelt, wie dies aus dem Randtitel gefolgert werden könnte. Die Kantone und Gemeinden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Krisenlagen ihre zivilen Führungsstäbe durch eine angemessene Zahl von Schutzdienstpflichtigen verstärken. Diese Neuerung hat sich aufgrund der Erfahrungen in den Gesamtverteidigungsübungen aufgedrängt. In Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe b wird die notwendige Anpassung an den neuen Artikel 36a vorgenommen.

*Ausbildung:* Der bisherige Wortlaut von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe a hat nicht genügend klar zum Ausdruck gebracht, wer mit Leitungsfunktionen betraut ist und deshalb jährlich zusätzlich für längstens acht Tage aufgeboten werden kann.

*Material und Anlagen:* Die Begriffe «Ausrüstung» und «Einrichtungen» werden sowohl im Titel (V. Abschnitt) als auch in den folgenden Artikeln gestrichen, da sie in den Begriffen «Material» bzw. «Anlagen» enthalten sind und im Zusammenhang mit den durch die Neuverteilung der Aufgaben nötigen Änderungen zu Missverständnissen Anlass geben könnten.

Inskünftig soll der Bund nur noch jenes Material selbst beschaffen, das im Hinblick auf seinen Verwendungszweck notwendigerweise standardisiert sein muss (Art. 62–65). Mit der in den Artikeln 2 und 8 des Schutzbautengesetzes (SR 520.2) umschriebenen Verpflichtungen der Hauseigentümer, die Schutzräume auf eigene Kosten zu erstellen und auszurüsten, wird Artikel 66 überflüssig.

Artikel 68 Randtitel sowie Absätze 1 und 2: Mit der ausdrücklichen Erwähnung der Verpflichtung zur Ausrüstung der Anlagen wird deren Funktionstüchtigkeit sichergestellt.

Da die Kompetenz des Bundesamtes zum Erlass von Vorschriften technischer, organisatorischer und administrativer Art nunmehr in Artikel 8 Absatz 3 festgehalten wird, ist Artikel 68 Absatz 3 aufzuheben.

*Kostentragung:* In Artikel 69 wird im einzelnen geregelt, welche Kosten voll zulasten des Bundes gehen. Beim Material, das unentgeltlich abgegeben wird, handelt es sich ausschliesslich um das notwendigerweise standardisierte Material (s. Art. 62). Das übrige, für die Funktionsfähigkeit der Zivilschutzorganisationen nötige und vom Bund deshalb vorgeschriebene Material geht zulasten der Kantone und Gemeinden. Gleichzeitig wird festgehalten, dass das erforderliche Material für die Ausrüstung der Anlagen, der geschützten Operationsstellen und Pflgeräume, der Notspitäler und der öffentlichen Schutzzräume selbst dann, wenn es notwendigerweise standardisiert ist, nicht voll zulasten des Bundes geht.

Artikel 69a umschreibt, an welche Aufwendungen Bundesbeiträge geleistet werden. Namentlich wurde der Grundsatz fallen gelassen, der Bund müsse an alle vorgeschriebenen Massnahmen Beiträge erbringen. Durch Umkehrschluss ist aus der neuen Regelung zu folgern, dass für alle nicht ausdrücklich erwähnten Aufwendungen der Kantone und Gemeinden keine Beiträge bezahlt werden. Um weiterhin Bundesbeiträge an die Kosten des vom Bund verfügbaren Aufgebotes des Zivilschutzes entrichten zu können, bedarf es einer ausdrücklichen Regelung (Abs. 1 Bst. c); bisher war die Befugnis durch den allgemeinen Grundsatz der Beitragsleistung an alle vorgeschriebenen Massnahmen abgedeckt.

Neu ist auch die Bestimmung, nach der der Bund an die Ausbildungskosten und an die Auslagen eines von ihm verfügbaren Aufgebotes des Zivilschutzes pauschale Beiträge entrichten kann. Diese Vereinfachung bringt wesentliche administrative Erleichterungen.

Die neuen Artikel 69 Absatz 2 und 69a erfordern eine Anpassung der Artikel 70 Absätze 2 und 3, 71 Absätze 2 und 3 sowie 73 Absätze 2, 3 und 4. Der Begriff «vorzeitig» besagt, dass es sich um Material handelt, welches durch unsachgemässen bzw. zivilschutzfremden Gebrauch oder Beschädigung vor Ablauf der üblicherweise zu erwartenden Lebensdauer ersetzt werden muss. Kosten für Neubeschaffungen von notwendigerweise standardisiertem Material bei einem «Generationenwechsel» werden nach Artikel 69 vom Bund getragen.

Mit der in den Artikeln 2 und 8 des Schutzbautengesetzes umschriebenen Verpflichtung der Hauseigentümer, die Schutzzräume auf eigene Kosten zu erstellen und auszurüsten, wird Artikel 74 überflüssig.

*Inanspruchnahme von Eigentum:* Durch die Änderung in Artikel 76a wird erreicht, dass überzählige Schutzplätze in neu erstellten Schutzzräumen auch nach dem Wegfall der Beiträge an den privaten Schutzraumbau dem Zivilschutz zur Verfügung stehen.

*Strafbestimmungen:* Mit Artikel 84 Ziffer 1 Absatz 3 Buchstabe c sollen die behördlichen Anordnungen für die Alarmierung der Bevölkerung und insbesondere zum vorsorglichen Schutzraumbezug leichter durchgesetzt werden können.



#### 4.02.4 Schutzbautengesetz (BMG; SR 520.2)

*Baupflicht:* Da die technischen Einzelheiten eines Schutzraumes in besonderen Weisungen geregelt sind, konnte die Umschreibung der Verpflichtungen der Hauseigentümer wesentlich gestrafft werden (Art. 2 Abs. 1). Neu wird in Artikel 2 Absatz 4 festgehalten, dass bei der Anordnung der Zusammenlegung von Schutzräumen dafür zu sorgen ist, dass diese innerhalb einer bestimmten Frist erstellt werden. Mit dieser Präzisierung soll Fehlinterpretationen vorgebeugt werden.

Neu ist die Verpflichtung der Gemeinden, die öffentlichen Schutzräume auszurüsten (Art. 4). Damit soll die Einsatzbereitschaft der Schutzräume wesentlich verbessert werden. Gestrichen wird der Hinweis auf die Gebiete, in denen insbesondere aus geologischen Gründen keine öffentlichen Schutzräume zu errichten sind. Die Bezeichnung solcher Gebiete ist Gegenstand der entsprechenden Planungen.

*Beiträge:* Mit der Streichung der Bundesbeiträge an die Schutzräume in öffentlichen Gebäuden drängt sich eine Neugliederung der verbleibenden, die Beitragsleistungen regelnden Bestimmungen auf (Art. 5). Gleichzeitig wird vorgesehen, dass in kleinen Gemeinden oder in kleinen abgelegenen Gemeindeteilen als öffentliche Schutzräume auch solche mit 25 Schutzplätzen erstellt und anerkannt werden können. Es geht hier darum, dass in der Regel gerade in solchen Gemeinden bzw. Gemeindeteilen wegen der geringen Bautätigkeit besonders grosse Schutzplatzdefizite möglichst rasch abzubauen und damit den Zielen der Konzeption des Zivilschutzes 1971 gerecht zu werden (vgl. auch Ausführungen zu Art. 69 ZSG *in fine*).

Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Bundesbeiträge und die kantonalen Beiträge in zwei Artikeln (Art. 5 und 6) geregelt.

Nachdem die Beiträge an die privaten Hauseigentümer bei Neu- und wesentlichen Umbauten gestrichen wurden, rechtfertigen sich die in Artikel 7 Absätze 2 und 3 festgelegten Privilegierungen nicht mehr.

*Mindestanforderungen und Ausrüstungen der privaten Schutzräume:* Bisher wurde die Pflicht, die privaten Schutzräume auszurüsten, im Zivilschutzgesetz geregelt (Art. 66 und 74 ZSG). Diese Bestimmung gehört indessen aus systematischen Gründen ins Schutzbautengesetz, wo sie in allgemeiner, alle Schutzräume umfassender Form aufgenommen werden soll (Art. 8 Randtitel sowie Abs. 2). Aufgrund der Streichung der Beiträge an die Privatschutzräume muss Absatz 3 aufgehoben werden.

*Unterhalt:* Da das Gesetz die subventionsberechtigten Tatbestände nun positiv und abschliessend aufzählt (Art. 5), können Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 2 aufgehoben werden.

*Baubewilligungen:* Die Änderungen in Artikel 13 sollen nach dem Wegfall der Bundesbeiträge die Qualität der neu zu erstellenden Schutzräume gewährleisten.

## 4.02.5 Übergangsbestimmungen

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung übernimmt der Bund gemäss Artikel 69 Absatz 2 ZSG die gesamten Kosten für die erstmalige Beschaffung der Überlebensnahrung und für das notwendigerweise standardisierte Material (unter Vorbehalt der Art. 68 ZSG sowie Art. 3, 4 und 8 BMG).

Um die Gemeinden, die das Material nicht bestellt hatten, obwohl dies aufgrund der Zuteilungsquoten des Bundesamtes für Zivilschutz möglich gewesen wäre, nicht besser zu stellen als die Gemeinden, die dies bis anhin getan haben, ist eine Übergangsbestimmung aus Gründen der Rechtsgleichheit erforderlich.

Die Zuteilung der Überlebensnahrung beginnt noch vor dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision und wird unter der Herrschaft des neuen Rechts andauern. Um nicht die zuerst belieferten Gemeinden zu benachteiligen, ist ebenfalls aus Gründen der Rechtsgleichheit vorgesehen, den bisherigen Kostenanteil von Kanton und Gemeinde zurückzuerstatten.

## 4.03 Volksschule

### 4.03.1 Allgemeines

Das Volksschulwesen ist Sache der Kantone. Diese verfügen über umfassende Gesetzgebungen, in denen Organisation, Leitung, Beaufsichtigung und in den Grundzügen auch die Aufgaben der Volksschule festgelegt werden. Zur Harmonisierung ihrer Gesetzgebungen sind die meisten Kantone dem Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970 (SR 411.9) beigetreten.

Der Bund hat in diesem Bereich nur wenige Vorschriften erlassen: gestützt auf Artikel 27 der Bundesverfassung schreibt er den Kantonen vor, für genügenden Primarschulunterricht zu sorgen, und er unterstützt sie in der Erfüllung dieser Aufgabe mit Beiträgen. Für den Hauswirtschaftsunterricht und für Turnen und Sport bestehen ebenfalls bundesrechtliche Vorschriften (Gesetzgebung über Berufsbildung, Landwirtschaft, Turnen und Sport). Der Neuverteilung der Aufgaben im Hauswirtschaftsunterricht ist Ziffer 233 dieser Botschaft gewidmet; für Turnen und Sport sei auf Ziffer 4.05 verwiesen.

Der Bund unterstützt heute die Kantone im Bereich der Volksschulen sowie zur Förderung der Kultur und Sprache mit folgenden Beiträgen:

- Gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1953 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule (Primarschulgesetz; SR 411.1) erhalten die Kantone, nach einer Kürzung im Zusammenhang mit den Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes von 1977, einen Grundbeitrag von insgesamt rund 0,85 Millionen Franken pro Jahr.
- Bergkantone erhalten in Berücksichtigung der besonderen Schwierigkeiten ihrer Lage, ebenfalls gestützt auf das Primarschulgesetz, einen Sonderzuschlag von insgesamt rund 1 Million Franken pro Jahr.
- Im Rahmen des Primarschulgesetzes wird ferner den Kantonen Graubünden und Tessin mit Blick auf ihre besonderen sprachlichen Verhältnisse ein Sprachzuschlag von jährlich insgesamt 0,66 Millionen Franken ausgerichtet.

Der Grund für diesen Zuschlag liegt vor allem in den überdurchschnittlich hohen Kosten für die Herstellung von Schulbüchern und anderen Unterrichtshilfen sowie in den besonderen Aufwendungen bei der Ausbildung von Lehrkräften und Kindergärtnerinnen für die sprachlichen Minderheiten. Für den Kanton Graubünden beträgt der Sprachzuschlag jährlich rund 220 000 Franken, für den Kanton Tessin rund 440 000 Franken.

- Der Kanton Graubünden erhält ferner gestützt auf den Bundesbeschluss vom 23. September 1974 über die Unterstützung der Ligia Romontscha/Lia Rumantscha und der «Pro Grigioni Italiano» (SR 441.4) 640 000 Franken zuhanden dieser beiden Ligen. Der Beitrag an den Kanton Tessin zur Wahrung und Förderung seiner kulturellen Eigenart beträgt jährlich 1,5 Millionen Franken (BG vom 19. Dez. 1980; AS 1981 265).

Die Kantone wenden für die Volksschulen jährlich über 4 Milliarden Franken auf.

Die Förderung der Kultur und Sprache in den Kantonen Graubünden und Tessin stützte sich bisher unter anderem auf das Primarschulgesetz. Da die Unterstützung dieser Minderheiten in letzter Zeit stark an Bedeutung gewonnen hat, wird in der folgenden Ziffer näher auf die damit zusammenhängenden Fragen eingegangen.

#### **4.03.2 Förderung der kulturellen und sprachlichen Eigenart der Rätoromanen und der Italienschbündner**

##### **4.03.21**

Mit Schreiben vom 20. Januar 1981 hat die Bündner Kantonsregierung dem Bundesrat eine Eingabe der beiden Dachverbände Ligia Romontscha/Lia Rumantscha und «Pro Grigioni Italiano» zusammen mit einer Stellungnahme und der Bitte übergeben, die darin enthaltenen Begehren wohlwollend zu prüfen.

Die Ligia Romontscha/Lia Rumantscha (LR), Dachorganisation der verschiedenen Vereinigungen zur Wahrung und Förderung des Rätoromanischen, verlangt vom Bund verschiedene Massnahmen im Bereich des Rechts und der Verwaltung sowie eine Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrages von 450 000 Franken auf 1 900 000 Franken zur Finanzierung der in ihrem Aktionsprogramm enthaltenen Spracherhaltungsmassnahmen und ihrer notwendigen organisatorischen Infrastruktur.

Die «Pro Grigioni Italiano» (PGI), die Dachorganisation der regionalen Sprachvereinigungen in den Talschaften italienischer Sprache des Kantons Graubünden, verlangt eine Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrages von 190 000 Franken auf 490 000 Franken zu den gleichen Zwecken wie die LR.

Die LR und die PGI begründen ihre Begehren mit der wachsenden Bedrohung der beiden bündnerischen Sprachminderheiten. Deren Wille, die kulturelle Eigenständigkeit zu verteidigen und zu entfalten und die sprachliche Identität zu wahren, sei nur mit wirksamer Bundeshilfe durchzusetzen, schreibt die Bündner Kantonsregierung in ihrer Stellungnahme. Dieser Wille schlägt sich in breitgefächerten Aktionsprogrammen der beiden Organisationen nieder, wobei jenes der

LR wesentlich deutlichere Konturen erkennen lässt als das der PGI. Kulturdocumentation, Förderung des Theaterschaffens, Sprachforschung, Sprachpflege und -verbreitung sowie die Förderung der sprachlichen Annäherung und Stärkung des gesamtromanischen Zusammenhaltes bilden die Schwerpunkte. Bei der Berechnung der dafür benötigten Mittel berücksichtigen die LR und die PGI auch die allgemeine Kostensteigerung. Das von der LR vorgeschlagene Aktionsprogramm würde Kosten in der Höhe von 2 101 500 Franken verursachen, jenes der PGI Kosten von 490 000 Franken. Die von den zuständigen kulturellen Organisationen verlangten Mittel zielen auf eine Verstärkung und Verbreiterung der verschiedenen Aktivitäten zur effizienten Sprach- und Kulturpflege ab, die der Kanton Graubünden laut Regierungsrat angesichts der übrigen Aufgaben nicht zu erbringen vermag. Der Regierungsrat legt Wert darauf, dass die Tätigkeiten der beiden Sprachvereinigungen in Übereinstimmung mit den Bestrebungen und der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand stehen. In diesem Zusammenhang wird auf die geplante Schaffung eines «Instituts für Rätische Forschung» verwiesen, das verschiedene Programmteile der LR, wie z. B. das ebenfalls geplante Kulturdokumentationszentrum übernehmen soll.

#### 4.03.22

Mit Beschluss vom 1. Juli 1981 setzte der Bundesrat zum Zweck einer eingehenden Prüfung der Eingabe eine besondere Arbeitsgruppe unter der Leitung des Departementes des Innern ein.

Enttäuscht über die ihrer Meinung nach durch den bundesrätlichen Entscheid hinausgezögerte Erfüllung der finanziellen Begehren, reichte die Bündner Regierung Ende Juli 1981 ein Wiedererwägungsgesuch ein und verband dieses mit dem Angebot, den kantonalen Beitrag an die LR und die PGI um 50 Prozent zu erhöhen, falls der Bundesbeitrag im selben Mass hinaufgesetzt werde. Der Bundesrat ist der LR und der PGI insofern bereits entgegengekommen, als er die ordentlichen Beiträge an LR und PGI für 1982 und 1983 von der linearen Subventionskürzung ausgenommen hat.

#### 4.03.3 Neuverteilung

Das Volksschulwesen soll Sache der Kantone bleiben. Der Bund hat nur einzugreifen, wo sich dies zwingend aufdrängt. In einzelnen Teilbereichen wurde daher das Engagement des Bundes überprüft:

- *Primarschule*: Die Primarschulsubventionen des Bundes dienen dazu, den Kantonen die Erfüllung ihrer Aufgabe, die ihnen in der Bundesverfassung zugewiesen wird, zu erleichtern. Die Grundbeiträge haben ihren Sinn aber immer mehr eingebüsst und stellen heute im Vergleich zu den kantonalen Aufwendungen unbedeutende Bagatellsubventionen dar. Aus diesem Sachverhalt sollen die rechtlichen Konsequenzen gezogen werden; das Primarschulgesetz ist aufzuheben.

Der Sonderzuschlag an die Bergkantone wird künftig über den allgemeinen Finanzausgleich kompensiert (vgl. Ziff. 6).

– *Förderung von Kultur und Sprache:* Der staatspolitische Gesamtzusammenhang der Aufgabenneuverteilung bildet einen geeigneten Rahmen, um zugunsten von sprachlichen Minderheiten ein Zeichen zu setzen und die angestrebte Stärkung des Föderalismus in einem weiteren Teilgebiet zu verwirklichen. An Stelle einer Bagatellsubvention nach dem Giesskannenprinzip soll ein gezieltes und verstärktes Engagement zur Förderung und Erhaltung gefährdeter Sprachen und Kulturen treten. Nachdem vor einem Jahr dem Kanton Tessin bereits ein erhöhter Beitrag zur Wahrung und Förderung seiner kulturellen Eigenart gewährt wurde, ist heute vor allem ein Schritt zugunsten der sprachlichen Minderheiten im Kanton Graubünden angebracht, dies auch im Sinne einer Gleichbehandlung der beiden Kantone. Aus diesen Gründen schlagen wir vor, inskünftig den erhöhten Betrag von jährlich 2 Millionen Franken für die Kultur- und Sprachförderung im Kanton Graubünden freizustellen. Neben der Kompensation des Sprachzuschlags werden damit die Beiträge an den Kanton Graubünden, die LR und die PGI erhöht, wobei der Kanton Graubünden ebenfalls höhere Leistungen an die LR und PGI erbringen muss. Mit dieser Erhöhung der Bundesbeiträge wird den Forderungen der LR und der PGI im Rahmen des finanzpolitisch Möglichen entsprochen. Gleichzeitig wird eine Gleichstellung der Kantone Graubünden und Tessin in bezug auf die finanzielle Unterstützung der sprachlichen Minderheiten erreicht.

Die erwähnte Arbeitsgruppe zur Prüfung der Begehren der beiden Bündner Minderheiten wird ihren Einsatz auf die mindestens ebenso wichtigen immateriellen Probleme der Minderheitenförderung konzentrieren können.

– *Schulkoordination:* Am 29. Oktober 1970 wurde ein Konkordat über die Schulkoordination (SR 411.9) abgeschlossen, dem die meisten Kantone beigetreten sind (noch nicht beigetreten sind BE BS AG TG TI). Das Konkordat sieht eine äussere Harmonisierung bezüglich Schuleintrittsalter, Schulpflicht und Schuljahresbeginn vor. Allerdings wenden gewisse Konkordatskantone nicht alle Bestimmungen an. In der Westschweiz ist diese Koordination dagegen weitgehend verwirklicht. Mit dem Konkordat wird im übrigen – mit einigem Erfolg – neben der äusseren auch eine innere Koordination mit Rahmenlehrplänen, gemeinsamen Lehrmitteln, Grundlagen für die Lehrerbildung usw. angestrebt.

Ferner haben die Kantone Zug, Schwyz und Luzern 1978, 1979 bzw. 1981 Standesinitiativen und Nationalrat Merz 1978 eine parlamentarische Initiative eingereicht, die die Schulkoordination betreffen. Zu erwähnen ist schliesslich die am 23. Februar 1981 eingereichte Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen».

Mit dem Entscheid des Zürcher Kantonsrates, auf eine Vorlage über die Einführung des Schuljahresbeginns im Spätsommer nicht einzutreten, haben die im Rahmen des Schulkonkordates unternommen Anstrengungen für eine Koordination im Schulwesen erneut einen empfindlichen Rückschlag erlitten. Die Primarschulpflege einer zürcherischen Gemeinde hat indessen beschlossen, eine Behördeninitiative einzureichen, die ebenfalls auf die Einführung des Herbstschulbeginns abzielt. Im Kanton Bern hat zwar der Grosse Rat eine entsprechende Gesetzesvorlage verabschiedet, doch hat der Regierungs-

rat im Hinblick auf die Entscheide im Kanton Zürich beschlossen, die Volksabstimmung darüber vorläufig noch nicht durchzuführen.

Wir werden die Entwicklung in den Kantonen Zürich und Bern mit grossem Interesse verfolgen. Im Falle eines definitiven Scheiterns der Koordinationsbestrebungen in der deutschsprachigen Schweiz – was ausserordentlich bedauerlich wäre – behalten wir uns vor, eine entsprechende Lösung auf Bundesebene anzustreben. Nach Rücksprache mit den Kantonsregierungen würden wir gegebenenfalls einen neuen Artikel 27<sup>bis</sup> der Bundesverfassung mit einer minimalen Koordinationskompetenz des Bundes vorschlagen. Diese Vorlage könnte noch im Zusammenhang mit dem ersten Paket der Aufgabenverteilung verabschiedet werden. Allerdings werden die Gräben zwischen Befürwortern und Gegnern durch den Bund kaum leichter zu überbrücken sein als durch die Kantone.

- *Hauswirtschaftsunterricht*: Der Hauswirtschaftsunterricht fällt in die Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates, soweit die Volksschule betroffen ist (Ziff. 233). Der übrige Hauswirtschaftsunterricht wird zusammen mit den Gebieten Berufsbildung und Landwirtschaft im zweiten Paket Aufgabenteilung behandelt.
- *Turnen und Sport*: vgl. Ziffer 4.05.

#### 4.03.4 Verfassung

Da Artikel 27<sup>bis</sup> der Bundesverfassung Beiträge des Bundes an die Primarschulen nicht als Möglichkeit vorsieht, sondern als Pflicht vorschreibt, muss die Bestimmung aufgehoben werden.

#### 4.03.5 Gesetz

Mit dem vorgeschlagenen neuen Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache, das sich auf Artikel 116 der Bundesverfassung stützt, sollen die bisher in drei Erlassen vorgesehenen Massnahmen zum Schutz und zur Förderung kultureller und sprachlicher Minderheiten in einem einzigen Erlass zusammengefasst werden. Diese Massnahmen waren zudem in unterschiedliche Rechtssetzungsformen gekleidet. Inskünftig gilt nur noch die Form des Bundesgesetzes.

Dem Kanton Graubünden wird ein Beitrag von insgesamt 2 Millionen Franken gewährt (Art. 1 Abs. 1). Davon sind mindestens 1 Million Franken der LR für ihre Tätigkeit zur Förderung der rätoromanischen Kultur und Sprache und mindestens 300 000 Franken der PGI für ihre Tätigkeit zur Förderung der Kultur und Sprache in den Talschaften italienischer Sprache des Kantons Graubünden auszurichten (Art. 1 Abs. 2). Dieser Beitrag setzt voraus, dass der Kanton Graubünden seinerseits eine jährliche Subvention an die LR von 400 000 Franken und an die PGI von 100 000 Franken leistet (Art. 1 Abs. 3). Die dem Kanton Graubünden vom Bundesbeitrag verbleibenden 700 000 Franken kann er selbstständig für die Kultur- und Sprachförderung verwenden. Damit wird auch der frühere Sprachzuschlag kompensiert.

Nach Abzug der bisherigen Beiträge an die LR von 450 000 Franken und an die PGI von 190 000 Franken pro Jahr ergibt sich für den Bund eine jährliche Mehrbelastung von 1,36 Millionen Franken. Mit dem Wegfall des Sprachzuschlags reduziert sich dieser Betrag um 220 000 Franken.

Der Beitrag an den Kanton Tessin wird für die Kompensation des Sprachzuschlages (rund 440 000 Fr.) von 1,5 Millionen Franken auf 2 Millionen Franken erhöht (Art. 2).

Bisher hatten die Kantone Graubünden und Tessin jährlich ein Programm und einen Voranschlag zu unterbreiten. Inskünftig müssen sie nur noch über die Verwendung der Mittel Bericht erstatten; die LR und PGI haben weiterhin zusätzlich dem Eidgenössischen Departement des Innern jährlich einen Voranschlag samt Programm einzureichen (Art. 3).

## **4.04 Ausbildungsbeiträge**

### **4.04.1 Allgemeines**

Sowohl die Kantone als auch der Bund engagieren sich im schweizerischen Stipendienwesen. Das Schwergewicht der Aufgabenerfüllung liegt bei den Kantonen. Der Bund leistet Beiträge an die kantonalen Stipendiaaufwendungen.

Die Tätigkeit des Bundes setzte mit den Stipendien der Eidgenössischen Technischen Hochschule ein. Es folgte das erste Bundesgesetz vom 26. Juni 1930 über die Berufsbildung, in dem die Gewährung von Bundesbeiträgen an kantonale Stipendiaaufwendungen vorgesehen wurde. Nach der Aufnahme der Wirtschaftsartikel in die Bundesverfassung entstand eine Regelung für höhere landwirtschaftliche Ausbildungen.

Das Engagement im allgemeinen Schul- und Hochschulbereich setzte erst später ein. Am Anfang dieser Bewegung stand das Ziel, Bildungsreserven auszuschöpfen und einen qualifizierten Nachwuchs für Wirtschaft und Verwaltung zu sichern. Dies führte 1963 zur Aufnahme des Stipendienartikels (Art. 27<sup>quater</sup>) in die Bundesverfassung. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (SR 416.0) werden Stipendien für den Besuch von Hochschulen, Maturitätsschulen, Lehrerbildungsanstalten, Instituten für die Ausbildung von Geistlichen, Schulen für künstlerische Berufe, für soziale Arbeit und für medizinisches Hilfspersonal unterstützt.

Heute werden sämtliche Bundesbeiträge an kantonale Stipendiaaufwendungen nach dem Stipendiengesetz von 1965 abgewickelt. Dies wurde durch eine Revision des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1) und durch das neue Berufsbildungsgesetz (Art. 74; SR 412.10) erreicht, das am 1. Januar 1980 in Kraft trat.

Die Kantone verfügen heute über eine ausgebaute und funktionsfähige Stipendiengesetzgebung und -organisation. Sie legen die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Stipendien oder Darlehen fest und bestimmen die Ansätze. Die Kantone richteten im Jahre 1979 Stipendien in der Höhe von 169,78 Millionen Franken aus. Der Bund leistete daran Beiträge je nach Finanzkraft der Kantone von 20–60 Prozent. Dies machte im Jahre 1979 59,2 Millionen Franken aus.

Da jeder Kanton seine eigene Stipendiengesetzgebung hat, erstaunt die schweizerische Vielfalt auf diesem Gebiet nicht. Seit einigen Jahren wird mehr und mehr eine formelle, aber auch eine materielle Harmonisierung der kantonalen Stipendiensysteme gefordert. Darauf ist das geltende Stipendiengesetz des Bundes nicht ausgerichtet.

Die Harmonisierung wird denn auch in erster Linie durch interkantonale Zusammenarbeit angestrebt, unter Mitbeteiligung des Bundes. So setzte die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Jahre 1973 eine heute ständige Kommission für Stipendienpolitik ein mit dem Auftrag, Grundlagen für eine Reform und eine Harmonisierung des Stipendienwesens zu erarbeiten. Von dieser Kommission sind seither verschiedene wertvolle Anstösse ausgegangen. Sie hat das Modell eines kantonalen Stipendiengesetzes ausgearbeitet, das viel zur Harmonisierung beitragen kann.

Auch die Interkantonale Stipendiensachbearbeiterkonferenz (IKSK) hat sich zum Ziel gesetzt, Lösungen für die Harmonisierung der kantonalen Stipendiennormen zu erarbeiten. Sie befasst sich unter anderem mit der Harmonisierung der Berechnungsgrundlagen und mit der Umschreibung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes.

Alle diese Anstrengungen schaffen eine gute Ausgangslage für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Ausbildungsbeiträge. Der Begriff Ausbildungsbeiträge stammt aus dem Modellgesetz der EDK. Darunter fallen Stipendien und Darlehen.

#### **4.04.2 Neuverteilung**

Die Studienkommission hatte vorgeschlagen, das Stipendienwesen bis 1985 voll den Kantonen zu überlassen und dem Bund nötigenfalls die Kompetenz zur Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes zu übertragen.

Von diesem Vorschlag erfasst werden die Stipendien für den Besuch von Hochschulen, von Maturitätsschulen, von Ausbildungsanstalten für Lehrer und Geistliche, von Schulen für künstlerische und soziale Berufe sowie für medizinisches Hilfspersonal. Mit der Revision des Berufsbildungsgesetzes von 1978 fallen auch die Beiträge an die kantonalen Aufwendungen für Stipendien in der allgemeinen Berufsbildung unter das Stipendiengesetz von 1965. In diesen Zusammenhang gehören ferner die Beiträge an Stipendien in der landwirtschaftlichen Berufsbildung.

Die Vorschläge wurden im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich unterstützt, wobei aber – auch von Befürwortern – verschiedentlich auf die Notwendigkeit eines Rahmengesetzes aufmerksam gemacht wurde. In der Tat lässt sich die Notwendigkeit einer minimalen gesetzlichen Harmonisierung des Stipendienwesens durch den Bund nicht bestreiten, nachdem die Beiträge an die kantonalen Stipendienaufwendungen nicht im erhofften Ausmass diese Wirkung hatten. Erwähnung verdient der Antrag der EDK vom 3. November 1977 an das Eidgenössische Departement des Innern, in einem Bundesgesetz unter anderem den stipendienrechtlichen Wohnsitz zu regeln.



Die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen soll wie bisher eine kantonale Aufgabe sein. Um Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit in Übereinstimmung zu bringen, sollen die bisherigen Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien eingestellt werden. Die Ausrichtung von Darlehen wird schon heute vom Bund nicht gefördert. Um den Kantonen den Übergang zu erleichtern, sollen die Beiträge noch bis 1985 ausgerichtet werden. Die Mehrbelastung der Kantone wird beim Finanzausgleich berücksichtigt.

Der Bund soll weiterhin die Möglichkeit haben, eigene Ausbildungsbeiträge auszurichten. Es handelt sich dabei heute um Stipendien für ausländische Studierende an schweizerischen Hochschulen und für ausländische Kunstschaffende.

#### 4.04.3 Verfassung

Nach Artikel 27<sup>quater</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung kann der Bund den Kantonen Beiträge gewähren an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen. Nach Absatz 2 kann er ferner eigene Massnahmen in diesem Bereich ergreifen oder unterstützen.

Im neuen Artikel 27<sup>quater</sup> der Bundesverfassung soll zunächst festgehalten werden, dass die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen Aufgabe der Kantone ist (Abs. 1). Damit wird einerseits die Kompetenzverteilung im Bundesstaat klar ausgedrückt und gesichert, andererseits objektivrechtlich festgehalten, dass die Aufgabe den Kantonen zur tatsächlichen Erfüllung übertragen ist. Ein subjektives Recht auf Ausbildungsbeiträge enthält Artikel 27<sup>quater</sup> Absatz 1 nicht.

Das Engagement des Bundes ist heute auf die Mitfinanzierung der kantonalen Stipendien ausgerichtet und beschränkt. Anforderungen des Bundes an die Stipendienordnung der Kantone müssen als Beitragsvoraussetzungen aufgestellt werden. Diese Form der Aufgabenteilung soll aufgegeben werden, weil sie zu einer finanziellen Verflechtung führt und gewissen nur normativ zu lösenden Problemen nicht gerecht wird. Der Bund erhält in diesem Sinne den Auftrag, zu regeln, welcher Kanton für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen zuständig ist (Art. 27<sup>quater</sup> Abs. 2 erster Halbsatz). Damit besteht eine eindeutige verfassungsmässige Grundlage für die Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes. Das Aufstellen von Kollisionsrecht, das Verhüten negativer Kompetenzkonflikte ist seit je eine Aufgabe des Bundes, die heute auch bei sozial- und leistungsstaatlichen Aufgaben Bedeutung erlangen kann. So sei etwa auf Artikel 48 Absatz 1 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1975 hingewiesen, wonach Bedürftige von dem Kanton unterstützt werden, in dem sie sich aufhalten; ferner auf das entsprechende Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1).

Erst in zweiter Linie soll der Bund beauftragt werden, Grundsätze über die Beitragsberechtigung aufzustellen (Art. 27<sup>quater</sup> Abs. 2 zweiter Halbsatz). Von dieser Kompetenz soll zurückhaltend Gebrauch gemacht werden, und zwar soweit möglich in der Form von Richtlinien. Derartige Normen richten sich an den kantonalen Gesetzgeber. Sie sind ergänzungs- und ausfüllungsbedürftig. Dabei besteht die Meinung, dass der kantonale Gesetzgeber eine eigenständige und

vollständige Stipendiengesetzgebung erlässt. Verfassungsrechtlich ist aber nicht ausgeschlossen, dass der Bund unmittelbar anwendbares Recht setzt, doch sollten diese Normen eine spezifische Struktur und Funktion aufweisen (konkretisierungsbedürftige Grundsätze, Mindestanforderungen).

Für die Umschreibung einer Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung in der Verfassung gibt es im wesentlichen zwei Wege. Sie kann entweder für ein ganzes kantonales Sach- oder Regelungsgebiet anwendbar erklärt (so Art. 22<sup>quater</sup> Abs. 1 BV für die durch die Kantone zu schaffende Raumplanung) oder sie kann auf ein Teilgebiet beschränkt werden (so Art. 42<sup>quinquies</sup> über die formelle Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden).

Bei den Ausbildungsbeiträgen führte der erste Weg dazu, den Bund zum Erlass von *Grundsätzen für die kantonale Gesetzgebung über Ausbildungsbeiträge* zu ermächtigen. Hier wäre ein Verfassungsauftrag kaum am Platz. Mit dieser Methode der Verfassungsgebung wäre Artikel 27<sup>quater</sup> eine längere Lebensdauer gesichert. Es würde vermieden, dass entstehungszeitlich bedingte Einschränkungen und Verklausulierungen später zu Verfassungsdiskussionen führen, die mehr als Last denn als Hilfe für die Gesetzgebung empfunden werden. Der erste Weg entspricht mithin dem Ideal einer auf das Wesentliche beschränkten Verfassungsgebung, die das normativ erfasst, was für längere Zeit klar regelbar ist.

Mit dem zweiten Weg wird der Bund doppelt eingebunden, einmal durch die Struktur der Grundsatzgesetzgebung wie beim ersten Weg, dann durch die sachliche Beschränkung ihres Geltungsbereiches. Die EDK hat sich in einer Stellungnahme vom 8. Juli 1981 mit dem Inhalt des vorgelegten Gesetzesentwurfs einverstanden erklärt. Sie postuliert aber eine engere Fassung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wodurch vor allem eine bundesrechtliche Einwirkung auf die Höhe der Leistungen ausgeschlossen werden soll. In diesem Sinn wird der Bundesgesetzgeber beim zweiten Weg auf *Grundsätze über die Beitragsberechtigung* beschränkt.

Mit Rücksicht auf die Ziele der Aufgabenteilung schlagen wir Ihnen diese Lösung vor, ohne damit die Alternative einer gegenständlich nicht beschränkten Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung zu verwerfen. Wir würden Ihnen auch bei diesem Modell im heutigen Zeitpunkt kein ausführlicheres Gesetz vorschlagen.

Der Ausdruck der Beitragsberechtigung macht Artikel 27<sup>quater</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung zusätzlich interpretationsbedürftig. Als Verfassungsbegriff enthält er ein weiteres Bedeutungsfeld, als wenn er in einem einfachen Gesetz stünde. Eine allzu enge und eine abschliessende Interpretation in den Materialien ist zu vermeiden, damit zukünftigen Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann, die sich – wie jetzt bei der Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes – aus Fortschritten in der Selbstkoordination der Kantone ergeben können.

Da der sachliche Geltungsbereich der Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung beschränkt ist, lässt sich ein Verfassungsauftrag zum Erlass von Normen über die Beitragsberechtigung rechtfertigen. Es wird damit eine Grundlage geschaffen für Grundsätze des Bundes über die Art der Ausbildungsbeiträge, über den Kreis der Empfänger und über den Ausbildungsbegriff (Art. 3, 4, 5 des Gesetzesentwurfs). Ferner sind strukturelle Bestimmungen möglich, in denen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, Ausprägungen des Gleichheitssatzes – unter Be-

achtung seiner Relativierung durch das Föderalismusprinzip – sowie bildungspolitische Ziele wie Chancengleichheit konkretisiert und für das Recht der Ausbildungsbeiträge verbindlich gemacht werden (Art. 6 und 7 des Gesetzesentwurfs). Ferner liessen sich Mindestanforderungen an das Verfahren und formelle Grundsätze für die Berechnung von Ausbildungsbeiträgen aufstellen. Dies ist aber im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen, sondern wird der Organisationsautonomie bzw. der Selbstkoordination der Kantone anheimgestellt.

Der positiven Bedeutung des Begriffs Ausbildungsberechtigung entspricht eine begrenzte, hier im bundesstaatlichen Verhältnis: dem Bund bleibt die Einwirkung auf die konkrete Berechnung der Ausbildungsbeiträge und vor allem auf die Höhe der Leistungen verschlossen. Die Festlegung der Stipendienansätze obliegt nach Massgabe der Artikel 3 und 27<sup>quater</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung den Kantonen, die allerdings das Gleichheitsgebot von Artikel 4 zu beachten haben.

Der neue Artikel 27<sup>quater</sup> übernimmt in seinem Absatz 3 aus der geltenden Verfassung die Kompetenz des Bundes, eigene Ausbildungsbeiträge auszurichten. In der Verfassung wird die bisherige Möglichkeit nicht mehr erwähnt, auch Dritte, die Stipendien ausrichten, zu fördern, da sie keine praktische Bedeutung hat. Der Bundesbeschluss über die Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz wird von der Eidgenössischen Stipendienkommission vollzogen. 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. Die Stipendien, welche vom Nationalfonds ausgerichtet werden, stehen verfassungsrechtlich in einem Zusammenhang mit dem Forschungsartikel (Art. 27<sup>sexies</sup> BV), und nicht mit dem Stipendienartikel.

Es wird mit Artikel 27<sup>quater</sup> keine verfassungsmässige Grundlage für Beiträge des Bundes an die kantonalen Stipendienleistungen mehr bestehen. Um die Neuverteilung der Aufgaben zu erleichtern, soll eine Übergangsbestimmung aufgenommen werden (Art. 16): der Bund leistet Beiträge an die kantonalen Aufwendungen für Stipendien, die bis zum 31. Dezember 1984 ausgerichtet werden. Dies hat zur Folge, dass die Kantone auch noch im Jahre 1985 unterstützt werden, und zwar auf der Grundlage ihrer Ausgaben von 1984. Der Bund wird 1986 entlastet. Die unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Kantone werden beim Finanzausgleich berücksichtigt.

#### **4.04.4 Gesetz**

##### **4.04.41**

Der Gesetzesentwurf hat die Grundsätze über die Berechtigung zu Ausbildungsbeiträgen und die Regelung der Zuständigkeit, d. h. des stipendienrechtlichen Wohnsitzes, zum Gegenstand (Art. 1). Dieser Entwurf wäre ohne die jahrelangen Vorarbeiten der Kommission für Stipendienpolitik, eingesetzt von der EDK, und der IKSK nicht möglich gewesen. Er stützt sich in Inhalt und Terminologie ab auf das Modell eines kantonalen Gesetzes betreffend Ausbildungsbeiträge, das vom Vorstand der EDK am 24. April 1981 verabschiedet wurde.

Nicht Gegenstand des Bundesgesetzes ist die Gewährung von Stipendien des Bundes an ausländische Studierende und Kunstschafter in der Schweiz. Der entsprechende Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1980 (AS 1981 262) gilt bis Ende 1983 und soll dann durch ein Bundesgesetz abgelöst werden. Dafür kann entweder das nun vorgelegte Gesetz um einen Abschnitt erweitert oder es kann ein besonderer Erlass geschaffen werden.

#### 4.04.42

Das Gesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone weist bei den Grundsätzen (2. Abschnitt) eine weit geringere Regelungsdichte auf als bei den Bestimmungen über die Zuständigkeit (3. Abschnitt). Die Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes muss naturgemäss ziemlich eingehend sein und Vollständigkeit zumindest anstreben.

Die Grundsätze beschränken sich auf das für die Harmonisierung absolut Notwendige. Den Kantonen bleibt ein grosser Handlungsspielraum, vor allem im Leistungsbereich. Die Bedeutung der Grundsätze darf aber nicht unterschätzt werden. Es werden wichtige Anforderungen gestellt und zentrale Fragen beantwortet:

- Empfänger,
- Ausbildungsbegriff,
- Berechnungssystem,
- Freie Wahl der Ausbildungsrichtung.

Die Grundsätze des Bundes sind dabei vorwiegend Mindestanforderungen an den kantonalen Gesetzgeber. Dieser kann den bundesrechtlichen Standard überschreiten. Die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen erfolgt dabei immer gestützt auf die Stipendiengesetzgebung der Kantone (Art. 2), und zwar in Form von Stipendien oder Darlehen (Art. 3). Die Bestimmungen des zweiten Abschnittes stehen teilweise im Zusammenhang mit der Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes, nämlich für dessen persönlichen (Art. 4) und sachlichen (Art. 5) Geltungsbereich.

Die Harmonisierung der konkreten Minimal- und Höchstansätze hat in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. In den Kantonen mit Spitzenleistungen wird eine Stabilisierung angestrebt, in den Kantonen mit tieferen Ansätzen eine Anhebung. Diese Bemühungen um Selbstkoordination sind positiv zu bewerten. Sie sollen zielstrebig weitergeführt und nicht durch eine Regelung des Bundes ersetzt werden, die im übrigen vor denselben praktischen Schwierigkeiten stände wie die eigenständigen Anstrengungen der Kantone.

#### 4.04.43

In den Kreis der Empfänger müssen zunächst alle Schweizer Bürger aufgenommen werden. Ihnen werden Ausländer mit Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, in der Schweiz wohnhafte und von ihr anerkannte Flüchtlinge sowie Staatenlose gleichgestellt (Art. 4). Dies entspricht einer allgemeinen Entwicklung im Ausländerrecht. Da die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in der

Regel nicht nach dem Kriterium der Staatsangehörigkeit oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe der Bevölkerung verteilt werden, sollen die Kantone auch die Stipendien für Flüchtlinge übernehmen. Der Bund trägt die Unterstützung der Flüchtlinge in den ersten fünf Jahren (vgl. Ziff. 4.09).

Artikel 5 Absatz 1 legt den Ausbildungsbegriff im Sinne einer Mindestgarantie fest. Der Besuch der Volksschule fällt nicht darunter. Es ist den Kantonen freigestellt, hier Ausbildungsbeiträge auszurichten. Der Ausbildungsbegriff des Gesetzes setzt nach der obligatorischen Schulzeit ein. Er ist weit gefasst, ohne damit über die heutige Praxis hinauszugehen. Zur Ausbildung gehört auch die Weiterbildung. Ferner lässt sich unter diese Begriffe die berufliche Vorbildung subsumieren. Die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen an die Vorbereitung von Aus- und Weiterbildung (z. B. für eine Aufnahmeprüfung, für Praktika) ist hingegen ganz der Gesetzgebung der Kantone überlassen. Die Kantone können nach wie vor das Alter und den bereits bestehenden Ausbildungsgrad berücksichtigen (z. B. bei einem Zweitstudium). Sie können auch verlangen, dass die Ausbildung zu einem anerkannten Abschluss führt.

Die Anerkennung der Ausbildungsstätten, für deren Besuch Ausbildungsbeiträge gewährt werden, obliegt ebenfalls den Kantonen. Die tatsächlichen Verhältnisse sind hier derart vielgestaltig, dass sie vom Bundesgesetzgeber nicht mit einer grundsätzlichen Norm erfasst werden können.

Mit der Forderung nach einem gleichen Berechnungssystem innerhalb des Kantons (Art. 6) soll sichergestellt werden, dass die Stipendiaten verschiedener Bildungszweige im gleichen Kanton mit den gleichen Ellen gemessen werden. Es geht hier namentlich um die Gleichbehandlung von Berufsschülern und Hochschülern. Artikel 6 schliesst zwischen den Kantonen unterschiedliche Berechnungssysteme nicht aus. Ihre Harmonisierung ist der Selbstkoordination der Kantone überlassen.

Die Garantie der freien Wahl der Ausbildungsrichtung (Art. 7) wird aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 5 Abs. 1). Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Ausbildungsbeiträge als bildungspolitisches Mittel zur Verteilung von Ausbildungsplätzen oder als wirtschaftspolitisches Instrument zur Steuerung des Arbeitsmarktes eingesetzt werden. Diese Garantie gilt für Ausbildungsrichtungen, die in der Schweiz eingeschlagen werden können. Für Ausbildungsrichtungen im Ausland kann sich der Empfänger nicht darauf berufen. Hier muss der Praxis ein grösserer Handlungsspielraum zustehen. Die freie Wahl der Ausbildungsrichtung hebt die Kompetenz der Kantone zur Anerkennung von Ausbildungsstätten nicht auf.

#### **4.04.44**

Ein Kernstück des Gesetzes ist der dritte Abschnitt über die Zuständigkeit: Ausbildungsbeiträge werden vom Kanton ausgerichtet, in dem der Empfänger stipendienrechtlichen Wohnsitz hat (Art. 8 Abs. 1).

Das Gesetz enthält ferner das Prinzip der Unverlierbarkeit des stipendienrechtlichen Wohnsitzes (Art. 8 Abs. 2). Dieses Prinzip dient der Rechtssicherheit und soll negative Kompetenzkonflikte vermeiden. Es entspricht Artikel 24 Absatz 1

des Zivilgesetzbuches für den zivilrechtlichen Wohnsitz. Kein Empfänger soll stipendienrechtlich zwischen Stuhl und Bank fallen. Diese Bestimmung schützt also in erster Linie den Bürger, aber auch den Kanton, welcher ungerechtfertigt um Ausbildungsbeiträge angegangen wird. Ein sachlich gerechtfertigter Wechsel des stipendienrechtlichen Wohnsitzes nach den Artikeln 10–12 wird dadurch nicht verhindert (Beispiel: Eltern eines Empfängers ziehen von einem Kanton in einen anderen und begründen dort neuen stipendienrechtlichen Wohnsitz).

Nicht in das Gesetz aufgenommen wird die Bestimmung des Zivilgesetzbuches, wonach der Aufenthalt an einem Ort zum Zweck des Besuches einer Lehranstalt keinen zivilrechtlichen Wohnsitz begründet (Art. 26 ZGB). Diese Norm gilt auch ohne Erwähnung im Gesetz über Ausbildungsbeiträge.

Mit der Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes sollen soweit als möglich die wichtigen Tatbestände erfasst und negative Kompetenzkonflikte vermieden werden. Angesichts der Vielfalt der tatsächlichen Verhältnisse kann der stipendienrechtliche Wohnsitz aber nicht für alle denkbaren Fälle abschliessend bestimmt werden. Echte Lücken in Sonderfällen müssen von der Praxis geschlossen werden. Auch die Bestimmungen über den stipendienrechtlichen Wohnsitz haben teilweise den Charakter einer Minimalanforderung. Die Kantone können ihre Zuständigkeit zur Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen über die bundesrechtliche Gewährleistung hinaus anerkennen, beispielsweise bei elternunabhängigen Bewerbern (Art. 12).

Ausgangspunkt für die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes ist die familienrechtliche Unterhaltspflicht. Deshalb befindet sich der stipendienrechtliche Wohnsitz grundsätzlich am zivilrechtlichen Wohnsitz der Eltern, soweit sie Inhaber der elterlichen Gewalt sind. Hat nur ein Elternteil elterliche Gewalt (so bei Scheidungskindern, Halbweisen und bei Kindern, deren Eltern nie miteinander verheiratet waren), so bestimmt der Wohnsitz dieses Elternteils den stipendienrechtlichen Wohnsitz. Steht beiden Eltern die elterliche Gewalt zu, haben sie aber in verschiedenen Kantonen Wohnsitz, weil beispielsweise die Ehefrau gemäss Artikel 170 ZGB berechtigt ist, getrennt zu leben, so ist für das Kind der zivilrechtliche Wohnsitz desjenigen Elternteils massgebend, der die Obhut hat. Diese Interpretation des Artikels 25 ZGB wird im Entwurf für ein neues Eherecht kodifiziert und kommt auch bei der Bestimmung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes zur Anwendung, ohne dass dies im Gesetz ausdrücklich gesagt werden muss.

Ebenfalls im Einklang mit dem Zivilrecht steht, dass Unmündige unter Vormundschaft und Entmündigte ihren stipendienrechtlichen Wohnsitz am Sitz der für sie zuständigen Vormundschaftsbehörde haben.

Im Gesetz über die Ausbildungsbeiträge nicht besonders geregelt ist der eher seltene Fall, da ein Unmündiger selbständigen Wohnsitz hat. Dies kann beispielsweise bei einem Schulentlassenen mit eigener Erwerbstätigkeit gegeben sein. Hier findet sich regelmässig der Weg, um auf einen früher begründeten elternabhängigen stipendienrechtlichen Wohnsitz zurückzugreifen (Art. 9 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2).

Artikel 9 enthält die Grundregel. Der gestützt darauf bestimmte stipendienrechtliche Wohnsitz geht mit der Mündigkeit des Bewerbers nicht ohne weiteres un-

ter. Deshalb ist vorgesehen, dass mündige Bewerber den stipendienrechtlichen Wohnsitz beibehalten, den sie bei Erreichen der Mündigkeit gehabt haben (Art. 10 Abs. 1). Ein Wohnsitzwechsel des für den stipendienrechtlichen Wohnsitz massgebenden Elternteils führt aber zu einer Verlegung der Stipendienzuständigkeit an den neuen Wohnsitz (Art. 10 Abs. 2).

Ein wichtiger Sonderfall ist gegeben, wenn die Eltern des Bewerbers im Ausland wohnen (Art. 11). Hier gilt es zwischen Schweizer Bürgern und Ausländern zu unterscheiden. Für Auslandschweizer, ob mündig oder unmündig, betrachtet sich schon nach heutiger Praxis der Heimatkanton als zuständig, wenn kein Elternteil Wohnsitz in der Schweiz hat (Art. 11 Abs. 1). Der Auslandschweizer hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Heimatkanton, auch wenn er sich für die Ausbildung in einem anderen Kanton aufhält. Diese Bestimmung ist auch anwendbar auf eingebürgerte Schweizer, wenn kein Elternteil Wohnsitz in der Schweiz hat.

Wenn die Eltern zusammen oder wenn ein Elternteil in der Schweiz Wohnsitz nehmen, so bestimmt sich der stipendienrechtliche Wohnsitz bei Unmündigen wieder nach Artikel 9, bei Mündigen nach Artikel 10 Absatz 2.

Bei Mehrfachbürgern gilt als für den stipendienrechtlichen Wohnsitz massgebender Heimatkanton der Kanton, dessen Bürgerrecht vom Bewerber oder von seinen Vorfahren zuletzt erworben worden ist (Art. 11 Abs. 1 zweiter Satz).

Für mündige Ausländer, soweit sie nach Artikel 4 zu den Empfängern gehören, ist ein Kanton von Bundesrechts wegen nur zuständig, wenn sie in der Schweiz Wohnsitz haben. Dabei wird, soweit möglich, der stipendienrechtliche Wohnsitz nach der Grundregel von Artikel 9 bestimmt, beispielsweise wenn die Eltern Wohnsitz in der Schweiz haben oder hier verstorben sind. Wenn aber so nicht angeknüpft werden kann, weil kein Elternteil in der Schweiz wohnte oder wohnt, ist der Kanton zuständig, in dem der ausländische Bewerber seinen zivilrechtlichen Wohnsitz hat (Art. 11 Abs. 2). Als Beispiel sei der eingewanderte ausländische Ehegatte einer Schweizer Bürgerin genannt, der eine Niederlassungsbewilligung besitzt.

Ein Wechsel des stipendienrechtlichen Wohnsitzes ist nach Artikel 12 für elternunabhängige Bewerber möglich. Diese Bestimmung geht auf die von der IKSK ausgearbeitete sogenannte IKSK-Regelung zurück. Sie ist in der Praxis von der überwiegenden Mehrzahl der Kantone übernommen worden. Anknüpfend an die Grundidee, dass die Finanzierung der ersten Ausbildung Sache der Eltern, subsidiär des Kantons ihres Wohnsitzes ist, muss der Bewerber im neuen Kanton während zweier Jahre wohnhaft und aufgrund eigener Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig gewesen sein. Diese Voraussetzungen bewirken praktisch, dass der Wohnsitzkanton des Empfängers in der Regel erst für die Zweitausbildung zuständig wird. Damit soll auch eine übermässige Belastung namentlich der Hochschulkantone vermieden werden. In der Tat wäre es unbillig, wenn Kantone, die in der Ausbildung erhebliche Leistungen für die Bürger anderer Kantone erbringen, auch die Ausbildungsbeiträge in wesentlichem Umfang zu übernehmen hätten. Ein Kanton kann aber seine Zuständigkeit in weiterem Umfang anerkennen.

#### 4.04.45

In den Schluss- und Übergangsbestimmungen wird der Bundesrat nicht damit beauftragt, Ausführungsvorschriften zu erlassen. Er wäre dazu nach der allgemeinen Ermächtigung von Artikel 102 Ziffer 5 der Bundesverfassung zuständig. Es ist aber nicht beabsichtigt, Verordnungsrecht zu setzen. Die Bestimmungen des Gesetzes haben zu genügen. Hingegen soll der Bundesrat im Sinne von Artikel 102 Ziffer 2 der Bundesverfassung über die Anwendung dieses Gesetzes wachen (Art. 13 Abs. 1), mithin seinen Anteil an der Bundesaufsicht ausüben. Damit ist keine Genehmigungspflicht für kantonale Akte verbunden, auch kein förmliches Beschwerdeverfahren an den Bundesrat. Hingegen kann der Bundesrat Eingaben entgegennehmen und nötigenfalls mit den Kantonsregierungen Verbindung aufnehmen.

Die Frage des stipendienrechtlichen Wohnsitzes wird vom Bundesgesetzgeber so eingehend geregelt, dass den Kantonen kein erheblicher Handlungsspielraum verbleibt. Verfügungen über den stipendienrechtlichen Wohnsitz im Rahmen der Gewährleistungen von Artikel 8–12 stützen sich deshalb auf Bundesrecht (Art. 5 VwVG; aus der Praxis allgemein BGE 99 Ia 118, 103 Ib 314f., 105 Ib 275). Gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide ist hier die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. In Zuständigkeitsfragen kann auch eine Kantonsregierung das Bundesgericht mit staatsrechtlicher oder allenfalls verwaltungsrechtlicher Klage anrufen.

Wo der kantonale Gesetzgeber über einen Handlungsspielraum verfügt, ist nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, sondern subsidiär die staatsrechtliche Beschwerde (BGE 105 Ib 35). Dies kann der Fall sein, wenn gerügt wird, dass das kantonale Recht der Ausbildungsbeiträge gegen Grundsätze des vorliegenden Bundesgesetzes verstösst. Ferner ist – wie in anderen Aufgabengebieten – die Willkürbeschwerde zulässig.

Es kann indessen nicht Aufgabe dieser Botschaft sein, das Verhältnis der Rechtsmittel abschliessend zu bestimmen.

Die Rechtsmittel werden nicht neu eingeführt, doch verbessert sich durch das neue Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone mittelbar der Rechtsschutz für den Empfänger, ohne dass indessen die Kantone ungebührlich eingeschränkt werden. Artikel 13 Absatz 2 weist darauf hin.

Eine erfolgreiche Neuverteilung der Aufgaben im Bereich der Ausbildungsbeiträge erfordert die Bereitstellung vergleichbarer quantitativer Daten namentlich für die Unterstützung der Behörden in ihren Entscheidungs- und Aufsichtsfunktionen. Die Bemühungen der Kantone um Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge haben dazu geführt, dass seit einem Jahrzehnt die Erstellung einer interkantonalen Stipendienstatistik – unter enger Mitarbeit kantonalen Stellen – durch die IKSK und durch das Bundesamt für Statistik erfolgt. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 14 wird gewährleistet, dass diese statistische Tätigkeit aufgrund einer klaren gesetzlichen Grundlage weitergeführt werden kann. Die Fassung der Gesetzesbestimmung entspricht derjenigen von Artikel 15 des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (vgl. Ziff. 4.01.3).



## 4.05 Turnen und Sport

### 4.05.1 Allgemeines

Den ersten Bestimmungen des Bundes über Turnen und Sport lagen Überlegungen der Wehrtauglichkeit zugrunde: im Bundesgesetz vom 13. November 1874 über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft wurden das Schulturnen für 10–15jährige Knaben und ein Vorunterricht mit turnerisch-sportlichem Charakter für die 16–20jährigen obligatorisch erklärt.

Im Verlauf dieses Jahrhunderts entwickelte sich der Sport zu einer eigentlichen gesellschaftlichen Bewegung. Der freiwillige Sport gewann immer mehr an Bedeutung; Turn- und Sportverbände bildeten sich. In den dreissiger und vierziger Jahren erhielt die sportliche Betätigung besonderen Auftrieb. Damals setzte auch die Subventionierung der Sportverbände durch den Bund ein. Die Sportbewegung spiegelt den Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse: seit den fünfziger Jahren wird die weibliche Jugend mehr und mehr einbezogen. Der militärische Charakter wurde ergänzt durch die Postulate der Volksgesundheit und Erholung. Heute sollen möglichst breite Bevölkerungsschichten am Sport beteiligt werden.

Im Zuge dieser Entwicklung wurde 1970 die Bundesverfassung durch einen Artikel 27<sup>quinquies</sup> ergänzt: der Bund ist befugt, Vorschriften über Turnen und Sport der Jugend zu erlassen. Er kann den Turn- und Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären. Ferner erhielt der Bund den Auftrag, Turnen und Sport der Erwachsenen zu fördern. Artikel 27<sup>quinquies</sup> sieht schliesslich eine Turn- und Sportschule des Bundes vor.

Der Verfassungsartikel wird im Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport (SR 415.0) ausgeführt. Dafür wurde ein Sportkonzept entwickelt: der Bund engagiert sich mit Vorschriften, Dienstleistungen und Beiträgen, indem er

- koordiniert,
- Vorschriften über das Schulturnen, den Lehrlingssport und die Ausbildung der Lehrkräfte erlässt sowie Lehrmittel herausgibt,
- die Institution «Jugend und Sport» unter Beteiligung der Kantone und Sportorganisationen durchführt, die Eidgenössische Turn- und Sportschule (ETS) unterhält und Sportlehrer ausbildet,
- als flankierende Massnahme Beiträge gewährt an den Schweizerischen Landesverband für Sport, die Leiteraus- und Fortbildung der nationalen Verbände, den freiwilligen Schulsport, die Fortbildung der in der Schule Turnunterricht erteilenden Lehrkräfte, die sportwissenschaftliche Forschung und den Bau von Turn- und Sportanlagen,
- die Eidgenössische Turn- und Sportkommission als Fachorganisation einsetzt.

Die Kantone und Gemeinden sind die hauptsächlichen Träger des Schulturnens geblieben. Die freiwilligen Tätigkeiten sind in erster Linie Sache der zivilen Turn- und Sportorganisationen, wobei Bund, Kantone und Gemeinden mitbeteiligt sind. Insgesamt liegt das finanzielle Schwergewicht bei den Kantonen und Gemeinden. Sie wenden im Gebiet Turnen und Sport jährlich rund 200

bzw. 500 Millionen Franken auf, hauptsächlich für den Bau und den Betrieb von Sportstätten und für Lehrerlöhne.

#### 4.05.2 Neuverteilung

Die Vorschriften des Bundes im Schulturnen und im freiwilligen Schulsport betreffen kantonale Aufgabenbereiche. Seit der Aufnahme von Artikel 27<sup>quinquies</sup> in die Bundesverfassung hat sich im Bereich von Turnen und Sport eine Verflechtung entwickelt, verursacht namentlich durch die Ausrichtung erhöhter Bundesbeiträge. Das Bundesrecht weist teilweise eine hohe Regeldichte auf. Probleme ergeben sich insbesondere auf Verordnungsebene.

Ziel der Vorschläge ist es, das bereits vorhandene föderative Element zu stärken, vor allem bei Turnen und Sport in der Schule und bei Jugend und Sport. Am bisherigen Sportkonzept wird im wesentlichen festgehalten. Die mit Hilfe des Bundes erreichten grundlegenden Fortschritte sollen weiterhin sichergestellt werden.

*Turnen und Sport an Volks- und Mittelschulen* gehören in den kantonalen Aufgabenbereich.

Das Obligatorium von drei Stunden Turn- und Sportunterricht an Volks- und Mittelschulen (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 26. Juni 1972 über die Förderung von Turnen und Sport; SR 415.01) soll als Rahmenvorschrift bestehen bleiben. Dieser Eingriff in die kantonale Schulhoheit ist als gesundheitspolitische Massnahme verhältnismässig. Damit wurde eine allgemein anerkannte Koordination des Turn- und Sportangebots erreicht, wobei heute Knaben und Mädchen gleich behandelt werden. Im Anschluss an die Gesetzesrevision soll aber das Ordnungsrecht überprüft werden.

Im Sinne einer Dienstleistung soll der Bund weiterhin Lehrmittel herausgeben können, die in Zusammenarbeit mit Fachleuten aus der ganzen Schweiz erarbeitet werden. Der freiwillige Schulsport wird mit der Neuverteilung der Aufgaben ganz der Organisation und Förderung durch die Kantone überlassen.

Einerseits gehört die *Ausbildung der Lehrkräfte*, soweit sie an Seminaren und Lehramtsschulen erfolgt, zum grösseren Aufgabenbereich Volks- und Mittelschule und fällt damit grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Andererseits sind in der Ausbildung an den Hochschulen Koordinationsmassnahmen sowie Mindestanforderungen des Bundes am Platz, um die Freizügigkeit sicherzustellen.

Die Zuständigkeit der Kantone für die *Fortbildung* der Lehrkräfte soll stärker betont werden. Hingegen wird die seit dem 19. Jahrhundert ausgebaute Tätigkeit des Schweizerischen Verbandes für Sport in der Schule vom Bund weiterhin anerkannt und unterstützt werden. Der Lehrlingssport wird im Zusammenhang mit der Berufsbildung im zweiten Paket der Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben geprüft.

Bei *Jugend und Sport* sollen die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen klarer formuliert werden. Jugend und Sport ist heute eine vorwiegend jugendpolitische Institution, die sich mehr und mehr von ihrem früheren militärischen Hinter-

grund löst. Deshalb ist die Mitverantwortung der Kantone aufzuzeigen. Dies wird durch eine vertikale Gliederung der Leiteraus- und Fortbildung – unter Leitung des Bundes – erreicht. Ferner soll die Finanzierungsverantwortung des Bundes gemildert werden. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Revision des Turn- und Sportgesetzes sollen weitere Möglichkeiten einer verbesserten Aufgabenteilung auf Verordnungsstufe geprüft werden.

Die bisherige Koordinations- und Förderungsaufgabe im Bereich der *sportwissenschaftlichen Forschung* soll bestehen bleiben.

Bei der Unterstützung von *Turn- und Sportanlagen* wird sich der Bund künftig auf nationale Anlagen beschränken.

Die *Eidgenössische Turn- und Sportschule* ist als Instrument des Bundes zur Erfüllung seiner Aufgabe beizubehalten. Aus der Sicht der Aufgabenteilung drängt sich hier keine Änderung auf. Dagegen muss der Tätigkeitsbereich der *Eidgenössischen Turn- und Sportkommission* der Neuverteilung der Aufgaben angepasst werden.

*Turnen und Sport für Erwachsene* wird in erster Linie von national organisierten Sportverbänden getragen; deshalb soll die Leiteraus- und Fortbildung weiterhin vom Bund finanziell unterstützt werden.

#### 4.05.3 Gesetz

*Zweck:* Artikel 1 wird den grundsätzlichen Überlegungen angepasst. In Buchstabe a (Turnen und Sport in der Schule) wird der Ausdruck «Vorschriften» durch «Rahmenvorschriften» ersetzt. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die eidgenössischen Normen auf ein Minimum zu beschränken haben. In Buchstabe b (Jugend und Sport) soll nichts mehr über die Finanzierung ausgesagt werden. Diese Frage wird in Artikel 9 Absatz 1 geregelt. Buchstabe e (Beiträge an den Turn- und Sportstättenbau) wird enger gefasst, indem der Bund künftig nur noch Beiträge an den Bau nationaler Turn- und Sportstätten leistet.

*Turnen und Sport in der Schule:* Der Bund hat den Kantonen schon bisher Lehrmittel zur Verfügung gestellt. Diese sehr geschätzte Dienstleistung soll nunmehr im Gesetz verankert werden (Art. 2 Abs. 3).

Da der Schulsport Bestandteil der Volks- und Mittelschule und als solcher der Zuständigkeit der Kantone zuzuordnen ist, soll auch die Förderung des freiwilligen Schulsportes als schul- und jugendpolitische Aufgabe voll den Kantonen übertragen werden. Die Bundesbeiträge an den freiwilligen Schulsport sind deshalb aufzuheben (Art. 4).

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der Ausbildung der Lehrkräfte richten sich nach der Art dieser Ausbildung. Die Kantone sind zuständig für die Ausbildung der Turn- und Sportunterricht erteilenden Lehrer in Seminaren und Lehramtsschulen. Der Bund kann in diesem Gebiet für die nötige Koordination (Lehrmittel, nationale Fortbildung usw.; Art. 5 Abs. 1) sorgen. Weitergehende Kompetenzen sollen dem Bund für die Ausbildung von Turn- und Sportlehrern an Hochschulen und für Ergänzungslehrgänge an der

Eidgenössischen Turn- und Sportschule zustehen: der Bund stellt dort Mindestanforderungen auf, um die jahrelangen, wertvollen Koordinationsbestrebungen erhalten zu können (Art. 5 Abs. 2). Die Kantone sind grundsätzlich für die Fortbildung der Lehrkräfte besorgt. Der Bund lässt auf seine Kosten durch die nationalen Fachorganisationen (insbesondere den Schweizerischen Verband für Sport in der Schule) Kurse und Veranstaltungen durchführen, die vor allem der unentbehrlichen Fortbildung zentraler Leiter dienen, welche dieses Wissen in den Regionen weitervermitteln. Auf die Bagatellsubvention des Bundes zur Mitfinanzierung der regionalen und lokalen Fortbildungsveranstaltungen und der Kurse der Kantone wird in Zukunft verzichtet (Art. 5 Abs. 3).

Die Oberaufsicht des Bundes beschränkt sich inskünftig auf die Ausbildung von Turn- und Sportlehrern an Hochschulen. Dem Bund obliegt auch die Oberaufsicht über Turnen und Sport an Berufsschulen. Die Aufsicht über die Fortbildung der Lehrkräfte ist, soweit sie Kurse der nationalen Fachorganisationen betrifft, ebenfalls Sache des Bundes (Art. 6 Abs. 2).

*Jugend und Sport:* Die Basisausbildung (Leiterausbildung 1 und 2) obliegt unter der Leitung des Bundes den Kantonen und den Verbänden, während der Bund für die Kader- und die höhere Leiterausbildung (Leiterausbildung 3, Ausbildung von Experten, Ausbildnern und Betreuern) zuständig ist (Art. 8).

Ausnahmsweise soll der Bund Aufgaben den Kantonen übertragen oder von ihnen übernehmen können (Art. 8 Abs. 3). Wenn die Kantone beispielsweise nicht in der Lage sind, die Ausbildung in Sportfächern mit geringer Verbreitung durchzuführen, kann diese vom Bund übernommen werden. Die Finanzierungszuständigkeit des Bundes wird eindeutiger als nach heutigem Gesetzeswortlaut beschränkt: der Bund trägt die Kosten zur Hauptsache; die Kantone haben sich daran zu beteiligen (Art. 9 Abs. 1). In Zukunft soll auf Beiträge an die Kantone für die Förderung von Jugend und Sport als Subvention für normale Vollzugskosten sowie auf Bagatellsubventionen für besonders eingesetzte Turn- und Sportlehrer verzichtet werden.

Die Revision des Turn- und Sportgesetzes wird zum Anlass genommen, auf Verordnungsstufe weitere Möglichkeiten der Aufgabenneuverteilung zu verwirklichen.

Die Bestimmung über die ärztliche Untersuchung gesundheitlich gefährdeter Teilnehmer an Anlässen von Jugend und Sport sowie die Bestimmung über Transportvergünstigungen (Art. 9 Abs. 4 und 5) werden von Einzelheiten, die nicht auf Gesetzesstufe gehören, entlastet.

*Zivile Turn- und Sportverbände und weitere Sportorganisationen:* Der «Schweizerische Landesverband für Leibübungen» heisst heute «Schweizerischer Landesverband für Sport»; Artikel 10 Absatz 1 trägt dem Rechnung.

*Turn- und Sportanlagen:* Das ursprüngliche Konzept sah vor, dass der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite den Bau nicht nur nationaler, sondern auch regionaler und unter gewissen Voraussetzungen lokaler Anlagen finanziell unterstützt. Mit den Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes von 1977 wurde diese Verpflichtung des Bundes in eine Ermächtigung umgewandelt. Seither ist davon aber kein Gebrauch gemacht worden. Das finanzielle Engagement des Bundes beschränkte sich auf eine Annexanstalt der Eidgenössischen Turn-

und Sportschule in Tenero. Der Bund soll in diesem Sinn neben dem Bau eigener Anlagen nur solche von nationaler Bedeutung unterstützen. Der Bau regionaler und lokaler Anlagen wird ganz Aufgabe der Kantone und Gemeinden sein (Art. 12 Abs. 2).

*Eidgenössische Turn- und Sportkommission:* Der Tätigkeitsbereich der Eidgenössischen Turn- und Sportkommission muss der neuen Aufgabenteilung angepasst werden. Nach Artikel 6 Absatz 2 hat der Bund die Oberaufsicht nur noch in der Ausbildung von Lehrkräften an Hochschulen und über Turnen und Sport an Berufsschulen. Ferner obliegt ihm die Aufsicht über die Fortbildung der Lehrkräfte durch nationale Fachorganisationen. Dementsprechend kann der Bundesrat seine Befugnisse nur in diesem Umfang an die Kommission delegieren (Art. 14 Abs. 3).

## **4.06 Gesundheitswesen**

### **4.06.1 Allgemeines**

Das Gesundheitswesen ist im wesentlichen eine kantonale Aufgabe. Namentlich für die Spitäler verfügen die Kantone über weitgehende Kompetenzen. Gewisse einheitliche Regelungen auf nationaler Ebene sind jedoch für die erfolgreiche Bekämpfung bestimmter Krankheiten und die wirksame Kontrolle der Qualität von Lebensmitteln unerlässlich. Die Artikel 69 und 69<sup>bis</sup> der Bundesverfassung räumen dem Bund ziemlich umfassende Gesetzgebungskompetenzen ein. Im Laufe der Zeit können sich die Krankheiten sowie ihre Verbreitung und damit die Prioritäten ihrer Bekämpfung verändern. Deshalb ist eine gewisse Flexibilität der Bundesaufgaben und der zu treffenden konkreten Massnahmen nötig.

Über die Bekämpfung bestimmter Krankheiten und über die Ausübung der Oberaufsicht in der Lebensmittelkontrolle bestehen heute folgende Erlasse:

- Epidemien-gesetz vom 18. Dezember 1970 (SR 818.101)
- Bundesgesetz vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose (SR 818.102)
- Bundesgesetz vom 22. Juni 1962 über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten (SR 818.21)
- Bundesgesetz vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (SR 817.0)

Am Vollzug dieser Gesetze sind die Kantone in mannigfacher Weise beteiligt. Oft werden auch private Organisationen mit der Durchführung betraut. Aus Gründen der nötigen Kontrolldichte und Sachnähe obliegen namentlich die gesundheitspolizeilichen Aufgaben den Kantonen. Dafür richtet der Bund heute jährlich Beiträge von insgesamt gut 10 Millionen Franken aus.

Gestützt auf den bis Ende 1981 befristeten Bundesbeschluss vom 24. April 1972 über Bundesbeiträge an anerkannte Krankenpflegeschulen (BBl 1972 I 1159) richtet der Bund zudem Beiträge an die Krankenpflegeschulen aus.

## 4.06.2 Neuverteilung

Die heutige Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen stellt keine grundsätzlichen Probleme. Die Bestimmungen über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sowie über die Bekämpfung von Epidemien, Tuberkulose und rheumatischen Krankheiten sollen, soweit sie sich nicht an private Organisationen richten, nach wie vor von den Kantonen vollzogen werden. Hingegen beantragen wir die Aufhebung gewisser Bundesbeiträge in diesen Bereichen. Es handelt sich durchwegs um nicht ins Gewicht fallende Bagatellsubventionen, für die ein unverhältnismässig hoher administrativer Aufwand nötig ist. Zudem sind sie heute für die Sicherstellung der kantonalen Aufgabenerfüllung weder notwendig noch ausreichend.

Auch im Bereich Krankenpflege soll der Bund künftig auf Beiträge verzichten, denn die Ausbildung des Krankenpflegepersonals ist Bestandteil des als kantonale Aufgabe geltenden Gesundheitswesens. Die Regelung der Krankenpflegerberufe erfolgt zum grossen Teil nach Richtlinien des Schweizerischen Roten Kreuzes, das mit den Kantonen einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen hat.

Bei den Krankenpflegeschulen bedarf es keiner gesetzgeberischer Massnahmen, da der Bundesbeschluss vom 24. April 1972 über Bundesbeiträge an anerkannte Krankenpflegeschulen Ende 1981 ausläuft. Die finanziellen Auswirkungen werden im Rahmen dieser Vorlage berücksichtigt. Der Verzicht auf die Ausrichtung von Bundessubventionen an die anerkannten Krankenpflegeschulen lässt sich verantworten, weil der berufliche Nachwuchs auch ohne diese Beiträge gesichert ist und weil die Subventionen einen bescheidenen Anteil an den Gesamtkosten der Ausbildung ausmachen. Die grossen Probleme des Personal mangels in den Spitälern stehen in keinem Zusammenhang mit der Finanzierung der Ausbildungsstätten.

Um die bisherigen Bundesbeiträge bis zum Inkrafttreten der Aufgabenteilung weiterführen zu können, wird eine befristete Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 24. April 1972 über Bundesbeiträge an anerkannte Krankenpflegeschulen nötig. Wir werden Ihnen dazu eine besondere Botschaft unterbreiten, die inhaltlich und zeitlich auf die Aufgabenteilung abgestimmt ist.

## 4.06.3 Verfassung

Da Artikel 69<sup>bis</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung die Gewährung von Bundesbeiträgen an den Vollzug des Bundesgesetzes betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen nicht als Möglichkeit, sondern als Pflicht vorschreibt, ist eine entsprechende Verfassungsrevision unumgänglich. Gestützt auf die Gesetzgebungskompetenz von Artikel 69<sup>bis</sup> Absatz 1 wird es dem Bund nach wie vor *möglich* sein, bei Bedarf Beiträge auszurichten.

Eine ausdrückliche Nennung der Bundesaufsicht ist nicht nötig, da sie ebenfalls auf der Grundlage von Artikel 69<sup>bis</sup> Absatz 1 ausgeübt werden kann. Gemäss unserem Entwurf wird sich Artikel 69<sup>bis</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung mithin in Zukunft auf die Aussage beschränken, dass die Kantone die Bestimmungen des Bundes vollziehen.

## 4.06.4 Gesetz

Durch einen einzigen Änderungserlass sollen 7 Artikel in 4 Gesetzen revidiert bzw. aufgehoben werden. Der Sachzusammenhang erlaubt dieses Vorgehen:

- Artikel 10 des *Bundesgesetzes vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen* (SR 817.0), der eine Beitragsleistung des Bundes an die Kantone bis zu 30 Prozent vorsieht, wird aufgehoben.
- Artikel 32 Absatz 1 des *Epidemiengesetzes vom 18. Dezember 1970* (SR 818.101), der eine Beitragsleistung des Bundes an die Kantone von – je nach Finanzkraft – 20–25 Prozent vorsieht, wird aufgehoben.
- Artikel 14 des *Bundesgesetzes vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose* (SR 818.102) wird dahingehend geändert, dass der Bund nur noch gemeinnützigen privaten Fürsorgeorganisationen (Tuberkulose-Ligen) Beiträge von höchstens 25 Prozent gewährt. Eine Beitragsleistung an Kantone und Gemeinden entfällt.
- Artikel 4 des *Bundesgesetzes vom 22. Juni 1962 über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten* (SR 818.21) wird dahingehend geändert, dass der Bund, unter Ausschluss von Kantonen und Gemeinden, nur noch der Rheumabekämpfung dienenden privaten Fürsorgeorganisationen (Rheuma-Ligen) Beiträge von höchstens 25 Prozent gewährt. Beiträge von 25–50 Prozent gewährt er sodann an wissenschaftliche Arbeiten und die Verbreitung der dabei gewonnenen Erkenntnisse in der Rheumatologie. Artikel 5 über die Subventionsansätze kann demzufolge aufgehoben werden. Artikel 6 Absatz 2 wird dem geänderten Artikel 4 angepasst; er verlangt die teilweise Rückerstattung der Beiträge bei Zweckentfremdung einer Anstalt, die der Behandlung von Rheumakranken dient und an Neu- oder Umbauten Bundesbeiträge erhalten hat. Die Übergangsbestimmung in Artikel 10 Absatz 2 ist obsolet, weshalb sie aufgehoben werden kann.

Die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision besteht bloss im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Deshalb muss nur ein Teil des Änderungsgesetzes von der Annahme der Verfassungsrevision abhängig gemacht werden (Ziff. II Abs. 2).

## 4.07 Alters- und Hinterlassenenversicherung / Altersheime

### 4.07.1 Alters- und Hinterlassenenversicherung (Kantonsbeiträge)

#### 4.07.11 Allgemeines

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) wird als das wichtigste nationale Versicherungswerk fast ausschliesslich vom Bund geführt und geregelt. Der Vollzug erfolgt indessen zur Hauptsache dezentral, unter Beizug der Wirtschaft und der Kantone, hier bis hinab auf die Stufe der Gemeinde. Aber auch die Vollzugstätigkeit – beispielsweise der kantonalen Ausgleichskassen – wird vom Bund eingehend geregelt.

Die Leistungen der AHV, die zur Hauptsache aus Renten bestehen, werden fi-

nanziert durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, Beiträge der öffentlichen Hand und Zinsen des Ausgleichsfonds. In die Beiträge der öffentlichen Hand teilen sich heute Bund und Kantone.

Der Beitrag des Bundes wurde 1975 auf 9 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV herabgesetzt. Nach der 9. AHV-Revision stieg er im Jahre 1979 auf 11 Prozent und in den Jahren 1980/1981 auf 13 Prozent; er wird von 1982 an 15 Prozent betragen (Art. 103 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG; SR 831.10).

Der Beitrag der Kantone beläuft sich gesamthaft auf 5 Prozent der jährlichen Ausgaben (Art. 103 Abs. 2 AHVG). Der Anteil jedes einzelnen Standes wird nach der den Rentenbezügnern auf seinem Gebiet zugeflossenen Rentensumme und nach seiner Finanzkraft berechnet (Art. 1 der Verordnung vom 21. Dez. 1973 über die Beiträge der Kantone an die AHV/IV; SR 831.191.2). Die Finanzkraft wird dabei ziemlich stark gewichtet.

Im Jahre 1980 betrugen die Einnahmen der AHV 10,895 Milliarden, die Ausgaben 10,725 Milliarden Franken. Damit wies das Versicherungswerk wieder einen Einnahmenüberschuss von 170 Millionen Franken auf. An die Ausgaben leisteten der Bund 1,394 Milliarden Franken, die Kantone gesamthaft 536 Millionen Franken. Die Verfassung schreibt einen Beitrag des Bundes an die Finanzierung der AHV – und auch der IV – vor, begrenzt ihn aber auf höchstens die Hälfte der Ausgaben (Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 2 Bst. b BV). Die Mitfinanzierung der Kantone hingegen greift nur soweit Platz, als es das Ausführungsgesetz vorsieht (Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 2 Bst. c BV). Die Kantone können deshalb vom Gesetzgeber ganz oder teilweise von ihrer heutigen Pflicht entbunden werden, 5 Prozent an die Ausgaben der AHV zu leisten.

#### **4.07.12 Neuverteilung**

Die Beteiligung der Kantone hat historisch ihren Grund in der Ablösung kantonaler Fürsorgeaufgaben durch die AHV. Die AHV hat sich aber seit ihrer Entstehung als nationales Versicherungswerk derart verselbständigt, dass die Beiträge der Kantone heute dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit widersprechen. Weder haben die Kantone einen Einfluss auf die Entwicklung der AHV, noch werden deren Leistungen auf regionale Gegebenheiten ausgerichtet. Der Beitrag der Kantone dient zu 99 Prozent der Finanzierung der Renten, zu deren Ausgestaltung sie wenig zu sagen haben. Diese Art von Verflechtung ist kaum sinnvoll. Eine Entlastung der Kantone von der Mitfinanzierung an der AHV gibt ihnen die Möglichkeit zu eigenen sozialpolitischen Massnahmen und ist daher sachgerecht. Die Erfüllung dieses seit Jahren aufgestellten Postulates für eine neue Aufgabenteilung ist ein zentraler Punkt dieser Botschaft. Die AHV wird nicht geschwächt, da der Bund die ausfallenden Kantonsbeiträge voll übernimmt. Die heute ebenfalls von der AHV subventionierten Massnahmen der Altershilfe könnten wenigstens teilweise ohne Umweg über den Bund zur selbständigen Erfüllung den Kantonen übertragen werden. Dies gilt sowohl für die Altersheime gemäss Ziffer 4.07.2 der Botschaft als auch für die «offene» Altershilfe, die im Rahmen des zweiten



Paketes der Neuverteilung der Aufgaben behandelt wird. Unter offener Altershilfe versteht man die Massnahmen zugunsten Betagter, die nicht in Heimen leben.

Der Beitrag der Kantone an die AHV betrug 1980 gesamthaft 536 Millionen Franken und würde bis 1986 auf rund 790 Millionen Franken ansteigen. Weil die den Bund entlastenden Vorschläge zu den Ausbildungsbeiträgen und zum Straf- und Massnahmenvollzug sich erst 1986 auswirken, muss der Kantonsbeitrag stufenweise herabgesetzt werden, um die finanzpolitische Ausgewogenheit des ersten Paketes zu gewährleisten. Der Bundesbeitrag beträgt 1984 und 1985 18,5 Prozent (Kantonsbeitrag 1,5%), ab 1986 20 Prozent (Art. 103 AHVG). Ferner muss zulasten der Kantone im zweiten Paket ein Betrag von 0,5 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV (70 Mio. Fr.) kompensiert werden. Damit können die finanzplanmässigen Ziele erreicht werden (vgl. Ziff. 521).

Der Bund leistet seinen Beitrag «vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser» (Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 2 Bst. b BV). Diese zweckgebundenen Einnahmen decken bereits heute den Bundesbeitrag bei weitem nicht, so dass der Rest aus allgemeinen Mitteln aufzubringen ist (Art. 104 AHVG).

Ein Nebenpunkt dieser Teilrevision betrifft die Verwendung der Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte für die Finanzierung der AHV (Art. 102 Abs. 1 Bst. d neu AHVG), bzw. der IV (Art. 77 Abs. 1 Bst. d neu IVG). Hier soll auf Gesetzesebene klargestellt werden, dass diese Einnahmen (1980: 1,6 Mio. Fr. in der AHV und 0,4 Mio. Fr. in der IV) wie bei der Militärversicherung und der SUVA als Einnahmenposten und nicht etwa als Ausgabenminderung zu verbuchen sind.

#### 4.07.13 Übergangsrecht

Die angestrebte Entlastung der Kantone von der AHV steht in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der verstärkten Verantwortung der Gliedstaaten bei den Ergänzungsleistungen einerseits und bei der Krankenversicherung andererseits. Da es sich dabei um drei einzelne Gesetzesvorlagen handelt, wovon zwei hier vorgeschlagen, die dritte mit einer besonderen Botschaft, muss der Zusammenhang gesetzestechnisch sichergestellt werden. In den Schlussbestimmungen des Änderungsgesetzes für die Neuverteilung der Aufgaben im Bereich der AHV wird deshalb vorgesehen, dass der Bundesrat durch Verordnung den Kantonsbeitrag an die AHV dauernd oder vorläufig auf höchstens 5 Prozent festlegen und den Bundesbeitrag entsprechend herabsetzen kann, falls die im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen angestrebte Beteiligung der Kantone, einschliesslich jener an der Krankenversicherung, nicht oder nur teilweise erreicht wird.

Bei der Krankenversicherung erhalten demgegenüber die Kantone die Gewissheit, dass sie nicht ohne anderweitige angemessene Entlastung an dieser Aufgabe beteiligt werden (Übergangsbestimmungen Teilrevision Krankenversicherung Bst. f: Inkrafttreten der Kantonsbeteiligung, wenn durch die erste Stufe der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen eine angemessene Entlastung der Kantone in anderen Bereichen erfolgt).

## 4.07.2 Altersheime

### 4.07.21 Allgemeines

Gegenwärtig bedürfen 7–10 Prozent aller Personen im Rentenalter einer dauernden oder vorübergehenden Unterbringung in einem Heim. Bis zur Mitte der siebziger Jahre gehörte der Bau von Altersheimen ausschliesslich in den Aufgabebereich der Kantone, der Gemeinden und privater Institutionen.

Die Förderung der Heime für Betagte durch den Bund stützt sich auf den 1972 angenommenen Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 7 der Bundesverfassung. Sie wurde im Rahmen der zweiten Phase der 8. AHV-Revision auf den 1. Januar 1975 eingeführt. Der Bund kann seither – mit Rückwirkung auf den 1. Januar 1973 – Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Heimen und anderen Einrichtungen für Betagte leisten, wozu Mittel der AHV benützt werden (Art. 101 AHVG). Ein gewisser infrastruktureller Nachholbedarf hatte den Bund damals veranlasst, sich auch in Gebieten wie der Wohnbauförderung zu engagieren (vgl. Ziff. 4.10) und sich am Bau aller Heime und Werkstätten für Invalide zu beteiligen.

Nach dem geltenden Subventionssystem beträgt der Beitragssatz an den Altersheimbau in der Regel 25 Prozent der anrechenbaren Kosten. Die Kantone, die fast ausnahmslos über ihre eigenen Regelungen verfügen, gewähren Beiträge im Durchschnitt von rund 20 Prozent. Bis Ende 1980 erreichte die Bundeshilfe an den Bau von Altersheimen und anderen Einrichtungen für Betagte (rund 500 Projekte) einen Gesamtbetrag von 471 Millionen Franken.

Das Bundesamt für Sozialversicherung hat das Beitragsverfahren und die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Subvention der AHV nach Artikel 101 AHVG in umfassender Weise geregelt. Die Kantone kanalisieren die Beitragsgesuche und übermitteln sie, begleitet von einer Stellungnahme, der zuständigen Bundesstelle. Die Fragen des Bedürfnisses, des Zweckes, des Standortes und der Konzeption der Einrichtung bilden so Gegenstand der gemeinsamen Prüfung durch Kantone und Bund. Auf Bundesebene erfordert die Gewährung der Subvention noch die Zustimmung anderer Bundesämter, insbesondere des Amtes für Bundesbauten. Zwischen der ersten Anmeldung und der Eröffnung verstreichen in der Regel fünf Jahre.

Dank der gemeinsamen Anstrengungen des Bundes (mittels AHV), der Kantone und Gemeinden sowie privater Institutionen konnten die hauptsächlichen Lücken bei den Heimen für Betagte geschlossen werden oder werden es in absehbarer Zeit. Andererseits stellt man in finanzschwachen Kantonen, die vor dem Inkrafttreten von Artikel 101 AHVG keine Planung für die Unterbringung der Betagten kannten, noch gewisse Lücken fest.

In Zukunft muss mit einem zunehmenden Bedarf an Heimen gerechnet werden, die eine permanente Pflege gewährleisten, da der Anteil der über 80jährigen an der Bevölkerung stark ansteigt. Andererseits lässt die erfreuliche Entwicklung der offenen Altershilfe die Prognose erwarten, dass die Nachfrage nach Heimplätzen, insbesondere für relativ selbständige Betagte, abnimmt oder wenigstens stagniert.

#### 4.07.22 Neuverteilung

Die Beiträge der AHV an Altersheime waren als Starthilfe für den Ausbau dieser Einrichtungen gerechtfertigt. Wie bereits erwähnt, hat das Engagement des Bundes in diesem Bereich der Altershilfe es erlaubt, Lücken in Kantonen zu füllen, die über zuwenig Altersheime verfügten, und stossende Unterschiede zwischen den verschiedenen Landesgegenden zu beheben. In gewissen Fällen hat die Bundeshilfe den Anstoss zu einer zielstrebigem Politik der Unterbringung von Betagten gegeben. Auch wenn in gewissen Kantonen noch Lücken bestehen, ist heute anzuerkennen, dass die wichtigsten Bedürfnisse gedeckt sind und dass ein dauerndes Engagement der AHV nicht gerechtfertigt ist. Im übrigen ist jede Starthilfe ihrem Wesen nach zeitlich zu begrenzen.

Der Bau und der Betrieb von Altersheimen und anderen Einrichtungen für Betagte sind ein integrierender Bestandteil der Massnahmen zur individuellen Unterstützung und Betreuung, die traditionsgemäss von den Kantonen und Gemeinden ausgehen. Es handelt sich dabei um ein Gebiet, das sich seiner Natur nach für die Dezentralisierung eignet. Das heutige System der Subventionierung durch die AHV gibt dem Bund Einflussmöglichkeiten auf Standort und Konzeption dieses Typs von Einrichtungen, was sachlich nicht zwingend nötig ist. In diesem Zusammenhang muss auch an die wichtige Rolle der Kantone in der Spitalpolitik und im Gesundheitswesen erinnert werden. Wenn man die vielfältigen Schwierigkeiten bedenkt, die durch die Abgrenzung von Heilstätten und Pflegeheimen entstehen, und insbesondere auch die finanzielle Benachteiligung in gewissen Fällen in Betracht zieht, scheint es wünschenswert, diese zwei Heimarten ein und demselben Gemeinwesen zuzuordnen. Eine folgerichtige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erfordert deshalb eine Rekantonalisierung der Förderung des Altersheimbaus nach Ablauf der Startphase. Eine solche Übertragung entspricht auch den Vorschlägen im verwandten Gebiet der Wohnbauförderung (vgl. Ziff. 4.10).

Diese Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei den Altersheimen fügt sich im übrigen in die Gesamtheit der AHV-Politik ein. Wenn man berücksichtigt, dass die überwiegende Mehrheit der Kantone den Wunsch nach Entlastung von den Beiträgen an die AHV geäussert hat (vgl. Ziff. 4.07.1), scheint es richtig, dass die AHV sich auf ihre Hauptaufgabe konzentriert, nämlich auf die Ausrichtung individueller Leistungen. Sie wird in diesem Sinne eine vermehrte Zurückhaltung gegenüber zusätzlichen Aufgaben beachten, die nach dem Subsidiaritätsprinzip von Kantonen, Gemeinden und privaten Institutionen wahrgenommen werden können. Das Auslaufen der Bundeshilfe wird kaum zu interkantonalen Koordinationsproblemen führen, weil die Altersheime dezentralisiert sind. In den Grenzen der einzelnen Stände kann eine sinnvolle Verteilung dieser Einrichtungen und der Lasten, die sie verursachen, durch die kantonalen Koordinationsstellen für die Altershilfe gewährleistet werden, die vor kurzem eingerichtet wurden.

#### 4.07.23 Übergangbestimmungen AHVG

Um dem Wunsch gewisser Kantone, bei denen die Einrichtungen noch kein genügendes Niveau erreicht haben, nachzukommen, und um die Verwirklichung

der Projekte sicherzustellen, die in Erwartung von Bundeshilfe geplant wurden, ist eine angemessene Übergangszeit für die Aufhebung der Beiträge der AHV an den Altersheimbau angebracht. Wir schlagen Ihnen daher eine Übergangsbestimmung für das AHVG vor, mit der die letzten Termine für die Anmeldung des Projekts auf Inkrafttreten dieses Gesetzes, das heisst auf den 31. Dezember 1983, und für den Baubeginn auf den 31. Dezember 1985 festgesetzt werden (Art. 155 AHVG [neu]). Diese Regelung sollte jedoch nicht zu einem Boom bei den Altersheimbauten führen. Es wird deshalb darauf zu achten sein, dass nur sorgfältig vorbereitete Projekte für einen nachgewiesenen Bedarf, der ohne Hilfe der AHV nicht gedeckt werden kann, noch subventioniert werden. Auf diese Weise wird die AHV-Rechnung ab Mitte der achtziger Jahre nach und nach von den Kosten für die Altersheime entlastet.

## **4.08 Ergänzungsleistungen AHV/IV**

### **4.08.1 Allgemeines**

Die Ergänzungsleistungen haben zum Zweck, Renten- und weiteres Einkommen der Betagten, Hinterlassenen und Invaliden so weit zu ergänzen, dass die Deckung eines angemessenen Existenzbedarfs sichergestellt ist. Anlass zur Schaffung eines Systems ergänzender Sozialleistungen durch den Bund in den frühen sechziger Jahren war die Erfahrung, dass mit der kantonalen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenfürsorge das Ziel der Sicherung eines Mindesteinkommens nicht umfassend erreicht werden konnte (BBl 1964 II 681 ff.).

Das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) wurde ursprünglich auf die umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der AHV und der IV abgestützt (Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 1 BV, in der Fassung vom 6. Dez. 1925; BS I 17). Dieselbe Grundlage wurde für die damals neu geregelten Beiträge an Pro Infirmis, Pro Senectute und Pro Juventute angeführt. Mit der 9. AHV-Revision wurden der Hinweis auf Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 1 gestrichen und das ELG auf andere Verfassungsbestimmungen abgestützt, nämlich auf Artikel 11 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung und auf Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 7 der Bundesverfassung, beide durch eine Teilrevision des Grundgesetzes von 1972 eingeführt.

Für das ELG wurde die Form eines Subventionsgesetzes gewählt. Die Anforderungen des Bundes an die kantonale Gesetzgebung gelten nicht selbständig, sondern sind als Subventionsvoraussetzungen ausgestaltet (Art. 1 Abs. 1). Das Ziel einer Deckung des angemessenen Existenzbedarfs durch Ergänzungsleistungen wird im wesentlichen dadurch erreicht, dass darauf ein Anspruch eingeräumt wird (Art. 2). Dieser Anspruch wird gesichert durch ein sich gegenseitig ergänzendes System von Bestimmungen über die Einkommensgrenzen (Art. 2) und über das anrechenbare Einkommen (Art. 3). Ferner unterstehen auch die Ergänzungsleistungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes (Art. 8).

Das ELG von 1965 hat zweifellos sozialpolitische Fortschritte gebracht und zu einer Harmonisierung der Ergänzungsleistungen der Kantone geführt. So haben alle Kantone die vom Gesetz vorgesehene maximale Einkommensgrenze ge-

wählt. Mit wenigen Ausnahmen sehen sie die höchstzulässigen Freibeträge für die Anrechnung von Erwerbs- und Renteneinkommen vor. Der Mietzinsabzug ist in allen Ständen eingeführt. Dass das ELG aber nicht alle Bedürfnisse abdecken kann, zeigt sich daran, dass nach wie vor autonome kantonale, selbst kommunale Beihilfen bestehen, die vom Bund weder geregelt noch subventioniert sind.

Obwohl das System der Ergänzungsleistungen als Finanzierungshilfe konstruiert wurde, haben sich die Gewichte im Laufe der Zeit stark von den Kantonen auf den Bund verschoben. Insbesondere durch das Änderungsgesetz vom 9. Oktober 1970 erhielt der Bundesrat die Befugnis, sämtliche Einzelheiten der Anspruchsvoraussetzungen zu regeln. Die Kantone verfügen daher heute über wenig materiellen Gestaltungsspielraum. Das ELG wirkt nicht nur gegen unten plafonierend, sondern auch gegen oben. Der kantonale Gesetzgeber verweist mehr und mehr bloss auf das Bundesrecht. Zu dieser Abwertung der kantonalen Aufgabenerfüllung und Gesetzgebung hat auch beigetragen, dass die Normen des ELG als unmittelbar anwendbares Recht gelten, obwohl sie formell als Anforderungen an den kantonalen Gesetzgeber ausgestaltet sind.

Der Bund richtet den Kantonen, abgestuft nach ihrer Finanzkraft, Beiträge von 30–70 Prozent an ihre Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen aus. Die Kantone haben 1980 für 414,6 Millionen Franken Ergänzungsleistungen ausgerichtet. Der Beitrag des Bundes daran betrug 215 Millionen Franken. Von den gesamten Ergänzungsleistungen entfielen 342,7 Millionen Franken auf die AHV und 71,9 Millionen auf die IV.

Bei der Schaffung des ELG wurde aus verfassungsrechtlichen Gründen dargelegt, dass die Ergänzungsleistungen ein Teil der eidgenössischen Versicherung seien und die Aufwendungen dafür als solche der AHV und IV gälten (BBl 1964 II 687f.). Gleichwohl wurden für die Finanzierung der Ergänzungsleistungen nicht auch die eidgenössische Versicherung und die Versicherten beigezogen; Bund und Kantone hatten und haben die Kosten vielmehr allein zu tragen. Dabei werden heute die Beiträge des Bundes voll aus allgemeinen Mitteln geleistet, weil die in Artikel 11 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung genannten zweckgebundenen Einnahmen aus Tabak und Alkohol schon für die Finanzierung der AHV und der IV aufgebraucht werden.

## **4.08.2 Neuverteilung**

### **4.08.21**

Die Ergänzungsleistungen stehen in einem engen Zusammenhang mit den Leistungen der AHV und der IV, sind aber als Bedarfshilfen ausgestaltet. Ihrem Wesen nach gehören sie sowohl zur kollektiven sozialen Sicherheit als auch zum Bereich der individuellen Unterstützung und Betreuung. Für die Verteilung der Aufgaben und Lasten sind deshalb verschiedene Möglichkeiten denkbar. Es sind folgende Modelle für eine Neuverteilung geprüft worden:

- Verfassungsmässig festgelegte Aufgabe der Kantone, Ergänzungsleistungen auszurichten. Aufhebung des Bundesgesetzes und der Bundesbeiträge nach Übergangsfrist.

- Verfassungsmässig festgelegte Aufgabe der Kantone, Ergänzungsleistungen auszurichten. Rahmengesetzgebung des Bundes ohne Beiträge.
- Rahmengesetzgebung des Bundes mit herabgesetzten Beiträgen an die Kantone.
- Kürzung der Beiträge an die Kantone, Finanzierung weiterhin ausschliesslich aus allgemeinen Mitteln.

#### 4.08.22

Für die Verwirklichung der *ersten beiden Modelle* müsste auf jeden Fall die *Verfassung revidiert* werden. Artikel 11 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung verpflichtet den Bund, den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen auszurichten, solange die Leistungen der eidgenössischen Versicherung den Existenzbedarf im Sinne von Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung nicht decken. Diese Resolutivbedingung ist heute noch nicht erfüllt.

Das *dritte Modell* lässt sich *auf Gesetzesstufe* verwirklichen. Wie bereits erwähnt, wurde das ELG von 1965 gestützt auf Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung erlassen. Die Ergänzungsleistungen wurden als Teil der eidgenössischen Versicherung verstanden. Auch die heutigen Verfassungsgrundlagen (Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 ÜBest. BV) lassen ein Verständnis der Ergänzungsleistungen als Element der eidgenössischen Versicherung und ein Rahmengesetz mit Bundesbeiträgen zu.

Das *vierte Modell* kann ebenfalls *auf Gesetzesstufe* verwirklicht werden.

#### 4.08.23

Die Ergänzungsleistungen sind ein Bestandteil unseres AHV/IV-Systems, das sich über das ganze Land erstreckt. Das Engagement des Bundes hat sich bewährt und als notwendig erwiesen.

Der Bund soll bei den Ergänzungsleistungen eine Führungsrolle beibehalten. Auch in Zukunft muss der Anspruch auf Ergänzungsleistungen sichergestellt bleiben. Wir sehen deshalb für das erste Paket grundsätzlich das bisherige System, das heisst das vierte Modell mit grösseren Leistungen der Kantone, vor. Der Bund leistet seine herabgesetzten Beiträge weiterhin aus allgemeinen Mitteln.

#### 4.08.3 Gesetz

Artikel 9 Absatz 1 ELG erweckt den – heute unzutreffenden – Eindruck, dass die Beiträge des Bundes an die Ergänzungsleistungen ausschliesslich aus der Rückstellung nach Artikel 111 AHVG finanziert werden. Diese Bestimmung muss deshalb durch den Hinweis auf die Finanzierung aus allgemeinen Mitteln ergänzt werden.

Die Beiträge des Bundes werden neu auf 10 bis 35 Prozent festgesetzt (Art. 9 Abs. 2 ELG). Dadurch wird der vertikale Finanzausgleich im Verhältnis zur heutigen Beitragsspanne von 30–70 Prozent leicht verstärkt (1:3,5 statt 1:2,3). Der Bund wird 1986 um rund 190 Millionen Franken entlastet, ein Gegengewicht zu seiner Mehrbelastung bei der AHV. Mit dieser Lösung wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass die Kantone bei den Ergänzungsleistungen über mehr Spielraum verfügen als bei der AHV.

Die Bestimmung, dass die Kantone die Gemeinden zur Beitragsleistung heranziehen können (Art. 9 Abs. 4 ELG), enthält eine staatsrechtliche Selbstverständlichkeit und kann deshalb aufgehoben werden.

## **4.09 Unterstützung von Flüchtlingen**

### **4.09.1 Allgemeines**

Nach dem geltenden Recht (Asylgesetz vom 5. Okt. 1979 [SR 142.31]; Asylverordnung vom 12. Nov. 1980 [SR 142.311]) gewährleistet der Bund die Fürsorge für Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat. Die Verantwortlichkeit des Bundes erlischt, wenn der Ausländer die Flüchtlingseigenschaft verliert, was meistens durch Einbürgerung geschieht. Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt die Flüchtlingsbetreuung durch private Hilfswerke, denen der Bund 90 Prozent der Fürsorgeleistungen erstattet.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Flüchtlingshilfe ist zurückzuführen auf die geschichtliche Entwicklung, steht aber im Gegensatz zur Regel, wonach die öffentliche Fürsorge den Kantonen obliegt. Durch eine Änderung des Asylgesetzes soll die Unterstützungszuständigkeit teilweise den Kantonen übertragen werden.

### **4.09.2 Neuverteilung**

Die Flüchtlinge benötigen wegen ihres besonderen Schicksals, ihrer kulturellen Andersartigkeit oder aus anderen Gründen während des Integrationsprozesses meist eine besondere Betreuung, die ihnen am besten von den spezialisierten Hilfswerken gewährt werden kann. Mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung, auf welche Flüchtlinge nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz Anspruch haben, ist diese Phase in der Regel abgeschlossen. Es scheint daher zweckmässig, die Unterstützungszuständigkeit auf diesen Zeitpunkt den Kantonen zu übertragen (Art. 31 Abs. 1, Art. 40a Abs. 1). Die Kantone regeln die Durchführung der Fürsorge im Rahmen ihrer Organisationsautonomie (Art. 40a Abs. 2). Da die Flüchtlinge vor allem hinsichtlich der Erwerbstätigkeit heute eine optimale Rechtsstellung geniessen, ist der Mehraufwand für die Kantone bescheiden.

Die Schweiz hat neben Flüchtlingen, die sich früher oder später in unsern Alltag einzugliedern vermögen, immer wieder solchen Personen Asyl gewährt, die dauernd einer besonderen Betreuung bedürfen. Sie werden namentlich im Rahmen der sogenannten Hardcore- und Handicap-Programme aufgenommen. Die

intensive Betreuung dieser Flüchtlinge würde die personellen Mittel der allgemeinen öffentlichen Fürsorge übersteigen. Der Bundesrat soll deshalb vorsehen können, dass für die Unterstützung solcher Flüchtlinge auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung die Zuständigkeit des Bundes bestehen bleibt, womit deren kontinuierliche Betreuung durch ein privates Hilfswerk gewährleistet ist (Art. 31 Abs. 3).

Diese Lösung ermöglicht es, den Kantonen mehr Verantwortung zu übertragen, ohne dass die grosszügige Asylpolitik des Bundes gefährdet wird.

### **4.09.3 Übergangsrecht**

Um häufige Unterstützungsfälle mit der nötigen Sorgfalt von Hilfswerken auf die zuständigen kommunalen Fürsorgebehörden übertragen zu können, ist eine Übergangsfrist von sechs Monaten erforderlich. Einzelheiten sollen in einem Kreisschreiben geregelt werden.

## **4.10 Wohnbauförderung**

### **4.10.1 Allgemeines**

Die Wohnbauförderung ist eine Aufgabe, die im wesentlichen auf kantonaler und kommunaler Ebene Wirkungen entfaltet. Entsprechend haben sich die Kantone und Gemeinden seit vielen Jahren für die Wohnbauförderung engagiert. Indessen hat auch der Bund im Laufe der Zeit in verschiedenen Bereichen des Wohnungswesens interveniert und dabei sowohl Massnahmen der Kantone unterstützt als auch eigene Vorkehren zum Schutze der Mieter ergriffen. Bereits zur Zeit des Ersten Weltkrieges, dann aber auch in den dreissiger und vierziger Jahren erliess der Bund Bestimmungen über Umzugstermine, das Kündigungsrecht und die Mietpreise. Diese Regelungen zeigten aber später auch unerwünschte Wirkungen, so dass sie in den fünfziger und sechziger Jahren weitgehend abgebaut wurden. Die heutigen Bestimmungen zum Schutze der Mieter sind nur auf Gemeinden anwendbar, wo Wohnungsnot herrscht. Der Bundesrat hört vor der Bezeichnung der dem Bundesrecht zu unterstellenden Gemeinden die Kantone an.

Bei der Wohnbauförderung hat in den letzten Jahren eine Verlagerung der Kompetenzen zum Bund hin stattgefunden. Der Bund hat seit 1919 in verschiedenen, zeitlich begrenzten Aktionen Massnahmen der Kantone zur Förderung des Wohnungsbaus unterstützt. Insgesamt hat der Bund zwei Drittel der seit diesem Zeitpunkt von den Kantonen mitfinanzierten 200 000 Wohnungen subventioniert. Bei all diesen Aktionen lag teilweise das finanzielle und das administrative Schwergewicht vollständig bei den Kantonen. Auch das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten aus dem Jahre 1970 setzt die Mitwirkung der Kantone voraus. 1972 wurde mit der Aufnahme von Artikel 34<sup>sexies</sup> in die Bundesverfassung die Wohnbauförderung zur Daueraufgabe des Bundes erklärt. Mit dem darauf basierenden Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz aus dem Jahre 1974 wurde ein neuer Weg beschritten, indem der Bund Eigentümer nunmehr direkt unterstützt. Die Bundeshilfe umfasst



zahlreiche Komponenten, wovon Bundesbürgschaften für Wohnungsbauten sowie Grund- und Zusatzverbilligungen für Wohnungs- und Eigenheimbauten die wichtigsten sind.

Die Massnahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes wurden in Zeiten der Hochkonjunktur und der Kapitalknappheit konzipiert. Verschiedene Instrumente haben unter den seither veränderten Bedingungen nie richtig zu greifen begonnen. Die Bundeshilfe wird heute, auch in Gebieten mit Wohnungsnot wie etwa im Kanton Zürich, nur wenig beansprucht. Sie ist somit zu wenig auf die von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Bedürfnisse des Wohnungsmarktes zugeschnitten. Die Bundeshilfe kann auch lähmend auf ergänzende oder zusätzliche Massnahmen der Kantone wirken, weil diese sich von ihren Pflichten zur Wohnbauförderung entbunden glauben.

#### 4.10.2 Neuverteilung

Die Wohnbauförderung soll grundsätzlich an die Kantone und Gemeinden zurückgehen. Auf dieser Ebene werden heute verschiedene Aufgaben wahrgenommen, welche im Zusammenhang mit der Wohnbaupolitik stehen: Raumplanung, Bauvorschriften, Besteuerung des Grundeigentums, Landerschliessung, Bereitstellung der Infrastruktur. In Kantonen und Gemeinden bestehen die besten Kenntnisse über die Verhältnisse am Wohnungsmarkt und die Dringlichkeit der Massnahmen. Fast alle Kantone haben für die Wohnbauförderung eine administrative Infrastruktur aufgebaut. Die Hilfe kann dem Bedarf, den lokalen Verhältnissen sowie den Bedürfnissen der Eigentümer, der Mieter oder einzelner Mieterschichten optimal angepasst werden.

Die vorgeschlagene Kantonalisierung der allgemeinen Wohnbauförderung wird allerdings nur dann Zustimmung finden und langfristig Erfolg haben, wenn die Kantone – sie haben eine Neuverteilung der Aufgaben fast ausnahmslos befürwortet – die anstehenden Probleme rasch und tatkräftig anpacken. Vor allem in den Agglomerationen unseres Landes, wo Wohnungsnot herrscht, sollten Kantone und Gemeinden den Wohnungsbau vermehrt fördern. Verschiedene Kantone sind bereits vorangegangen und haben eigene Massnahmen zur Wohnbauförderung ergriffen oder bereiten solche vor. Wir sind der Überzeugung, dass sich längerfristig eine noch weitergehende Verschiebung der Kompetenzen zum Bund nur bei einer aktiven Rolle der Kantone und Gemeinden vermeiden lässt.

Der Bund soll allerdings nach wie vor in gewissen Teilaufgaben der Wohnbaupolitik tätig sein, welche die Kantone nicht allein bewältigen können. In Übereinstimmung mit seinen anderen Aufgaben in der Regionalpolitik soll der Bund die Kantone weiterhin bei ihren Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten unterstützen können. Die Forschung im Bereich des Wohnungsmarktes und Wohnungsbaus bleibt weiterhin Bundesaufgabe, wird aber in die allgemeine Forschung integriert. Die bisherigen Bestimmungen des Bundes zum Schutze der Mieter im Sinne von Artikel 34<sup>septies</sup> der Bundesverfassung werden durch die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen nicht berührt. Zurzeit sind verschiedene Bestrebungen im Sinne einer Verstärkung des Mieterschutzes im Gang, welche namentlich eine Änderung des

Verfassungsartikels 34<sup>septies</sup> sowie der obligationenrechtlichen Bestimmungen über den Mietvertrag erwirken möchten.

Damit das Engagement des Bundes bei der Wohnbau- und Eigentumsförderung bis zum Inkrafttreten der Aufgabenneuverteilung weitergeführt werden kann, wird für die Zusicherung von Bürgschaften und Schuldverpflichtungen ein neuer Rahmenkredit erforderlich sein. Wir werden Ihnen dazu eine besondere Botschaft unterbreiten, welche inhaltlich und zeitlich auf die Aufgabenteilung abgestimmt ist.

### **4.10.3 Übertragung bestehender Verpflichtungen**

Die Kantonalisierung der allgemeinen Wohnbauförderung hat verschiedene Änderungen gegenüber der heutigen Regelung zur Folge.

Zusicherungen für Bundeshilfe sowie Forschungsaufträge gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz aus dem Jahre 1974 werden nur noch bis Ende 1983 erteilt. Die bis zu diesem Zeitpunkt eingegangenen Verpflichtungen werden vom Bund weitergeführt. Ab 1984 werden noch Zahlungen im Zusammenhang mit den besonderen Massnahmen zur Verbilligung der Mietzinse zu leisten sein. Die Berechnung der vom Bund noch während 25 Jahren festzusetzenden Mietpreise sowie die damit verbundenen Verbilligungsleistungen, aber auch die Anpassung an Veränderungen (z. B. Hypothekarzinsänderungen), erfordern umfangreiche administrative Arbeiten unter Einsatz eines Computers. Eine Übertragung dieser Verpflichtungen auf die Kantone wäre mit erheblichen Problemen und Kosten verbunden.

Die Verpflichtungen und Rückforderungsansprüche des Bundes aus den Förderungsaktionen der Jahre 1958 (BB vom 31. Jan. 1958 über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues; SR 841) und 1965 (BG vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues; SR 842) können ohne grössere administrative Schwierigkeiten und Umstellungen auf die Kantone übertragen werden. Der Bund unterstützte bei diesen Aktionen Massnahmen der Kantone mit dem Ziel, durch Verbilligung der Mietzinse die Erstellung von Wohnungen zu fördern und zu beschleunigen. Die Gewährung der Bundeshilfe setzte in der Regel eine mindestens doppelt so hohe Leistung des Kantons voraus. Die Kantone verfügen bereits heute über alle Unterlagen aus diesen Aktionen, so dass sie die noch bestehenden Verpflichtungen ohne weiteres übernehmen und administrativ betreuen können. Für die Kantone ergeben sich aus der Übertragung der Verpflichtungen und der Rückforderungsansprüche ab 1984 Mehrbelastungen von etwa 15 Millionen Franken. Diese Kosten, zugleich die Entlastung des Bundes, werden sich in den anschliessenden Jahren nach und nach verringern; die Verpflichtungen werden zwischen dem Jahr 1990 und dem Jahr 2000 auslaufen.

Ferner tritt der Bund seine Rückforderungsansprüche aus den Wohnbauförderungsaktionen der Jahre 1942 und 1947 an die Kantone ab. Diese Ansprüche können geltend gemacht werden, wenn die früher subventionierten Bauten ihrem Zweck entfremdet oder mit Gewinn veräussert werden.

Durch den Verzicht auf neue Verpflichtungen ergibt sich ab 1984 eine Entlastung des Bundes, die anfänglich noch gering ist, im Laufe der Jahre jedoch zu-

nehmend bedeutsamer wird. Zusammen mit der Übertragung bestehender Verpflichtungen wird der Bund um etwa 20 Millionen pro Jahr entlastet. Die Kantone werden sich in den kommenden Jahren vermutlich mehr engagieren können, als es der Bund bisher getan hat, so dass ihre Aufwendungen längerfristig höher ausfallen werden.

#### **4.10.4 Verfassung**

##### **4.10.41 Artikel 34<sup>sexies</sup>**

Nach dem geltenden Artikel 34<sup>sexies</sup> der Bundesverfassung trifft der Bund Massnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaus sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum. Der Verfassungsartikel erteilt dem Bund einen umfassenden Auftrag zur Förderung des Wohnungsbaus. Für eine Verstärkung der kantonalen Verantwortung muss die Verfassung revidiert werden.

Wie bereits ausgeführt wurde, soll der Bund Massnahmen der Kantone zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten weiterhin unterstützen können. Für eine solche Aufgabe bedarf der Bund einer klaren Verfassungsgrundlage. Man kann sich fragen, ob diese in den Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung gegeben ist. Nach Artikel 31<sup>bis</sup> ist der Bund, wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile zu erlassen (Abs. 3 Bst. c). Diese regionalpolitische Kompetenz wurde bisher aber nie für Aufgaben beansprucht, welche – wie die Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten – auch wesentliche sozialpolitische Aspekte (Hilfe für Familien, Betagte, Invalide) aufweisen. Es drängt sich somit eine besondere Verfassungsgrundlage für die Aufgaben des Bundes in diesem Bereich auf. Nach dem Entwurf zu einem neuen Artikel 34<sup>sexies</sup> kann der Bund Massnahmen der Kantone zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten unterstützen. Die Bundeshilfe ist nunmehr auf das Berggebiet beschränkt. Die Ausrichtung der Bundeshilfe setzt kantonale Leistungen voraus. Inhaltlich deckt die vorgesehene Verfassungsbestimmung ein weites Spektrum von Massnahmen ab; es können beispielsweise bestimmte Wohnungstypen oder Mieterschichten besonders berücksichtigt werden.

Neben den Massnahmen nach dem neuen Artikel 34<sup>sexies</sup> kann der Bund im Rahmen anderer Aufgaben für die Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum tätig werden. Falls entsprechende Voraussetzungen gegeben sind, lässt sich die Wohnbauförderung in die Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder der Teuerung nach dem Konjunkturartikel (Art. 31<sup>quinquies</sup> Abs. 1 BV) einbeziehen. Sodann decken die Kompetenzen des Bundes zur Forschungsförderung (Art. 27<sup>sexies</sup> BV) auch den Bereich der Wohnungsmarkt- und Wohnbauforschung ab.

##### **4.10.42 Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung**

Mit der vorgesehenen Änderung des Artikels 34<sup>sexies</sup> der Bundesverfassung kann der Bund nur noch im Bereich der Wohnbauförderung in Berggebieten tä-

tig werden. Für die Erfüllung der verbleibenden Aufgaben aus dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 sowie für die Übertragung der Rechte und Pflichten aus den bisherigen Wohnbauaktionen des Bundes auf die Kantone bedarf es einer Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung. Der vorgeschlagene Artikel 17 der Übergangsbestimmungen enthält vier Absätze.

Nach dem ersten Absatz obliegt dem Bund die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen aufgrund des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes von 1974. Wie bereits erwähnt, wäre die Übertragung dieser Verpflichtungen auf die Kantone mit erheblichen Schwierigkeiten und Kosten verbunden.

Im zweiten Absatz werden die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden und die nach diesem Datum entstehenden Rückforderungsansprüche aus den früheren Wohnbauaktionen des Bundes geregelt. Eingegangene Verpflichtungen aus den Wohnbauförderungsaktionen 1958 und 1965 in Form von Kapitalzinszuschüssen und Bürgschaftsverpflichtungen gehen auf die Kantone über. Die bisherigen Empfänger der Wohnbauhilfe haben ein klagbares Recht auf Weiterführung dieser Hilfe nach den bisherigen Vereinbarungen und Bedingungen. Gleichzeitig verzichtet der Bund zugunsten der Kantone auf die neu entstehenden Rückforderungsansprüche aus den Wohnbauförderungsaktionen 1942, 1947, 1958 und 1965.

Für die Rechte und Pflichten des Bundes, der Kantone und der Subventionsempfänger gelten nach dem dritten Absatz die Bestimmungen des Bundesrechts und die im Einzelfall getroffenen Verfügungen und Vereinbarungen. Die Empfänger der bisherigen Bundeshilfe sollen durch die Kantonalisierung bei den früheren Wohnbauaktionen weder besser noch schlechter gestellt werden. Dies entspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben.

Im vierten Absatz wird den zuständigen Bundesbehörden die Möglichkeit eingeräumt, die Rechtsgrundlagen den veränderten Verhältnissen anzupassen. Dies ist bei langfristigen Massnahmen wie der Wohnbauförderung notwendig. Diese Befugnis wird insbesondere erlauben, die Einkommensgrenzen oder die Mietzinse der Teuerung anzupassen. Es versteht sich, dass die Kantone dazu vorher angehört werden.

#### **4.10.5 Gesetz**

Die Neuverteilung der Aufgaben erfordert eine Anpassung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes aus dem Jahre 1974. Der Bund erfüllt alle eingegangenen Verpflichtungen. Bestimmungen, welche diese Verpflichtungen regeln, werden im Gesetz belassen. Der Bund soll jedoch keine neuen Verpflichtungen mehr eingehen können. Dafür wird am Schluss des Gesetzes ein neuer Artikel (67a) eingefügt: Zusicherungen von Bundeshilfe sowie Forschungsaufträge werden noch bis zum 31. Dezember 1983 erteilt. Dieses gesetzestechnische Vorgehen – Einfügen eines neuen Artikels und Belassen der Bestimmungen über eingegangene Verpflichtungen – wurde bereits bei früheren Wohnbauaktionen des Bundes angewendet und hat sich im Vollzug bewährt.

Allerdings enthält das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 noch verschiedene Bestimmungen, welche mit der neuen Aufgabenteilung nicht

mehr im Einklang stehen oder keine praktische Bedeutung mehr haben. Es sind vor allem jene, welche den Rahmen für die Tätigkeit des Bundes oder die Begründung der Verpflichtungen regelten. Im einzelnen geht es um folgende Punkte:

Die Vorschriften über die Erschliessung und Sicherung von Land für den Wohnungsbau (Art. 3–11) werden aufgehoben. Dies entspricht der Aufgabenteilung nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700).

Ferner wird der 2. Titel «Wohnungsmarktforschung, Bauforschung und Baurationalisierung» (Art. 25–32) aufgehoben. Die Wohnungsmarktforschung und die Bauforschung werden in die allgemeine Forschungspolitik des Bundes integriert. Bereits erteilte Forschungsaufträge werden noch abgewickelt. Der Bund wird auch auf den Erlass von Richtlinien und Vorschriften über die Baurationalisierung verzichten.

Schliesslich können Bestimmungen bereinigt werden, die nie praktische Bedeutung erlangt oder sie verloren haben. Verschiedene Hinweise auf die Raumplanung (Art. 3, Art. 14, Art. 65 Abs. 3) sind von den Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes abgelöst worden. Die Hilfe des Bundes bei der Kapitalbeschaffung (Art. 33 und 34) wurde wegen der Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt in den letzten Jahren nicht beansprucht, so dass die betreffenden Bestimmungen gestrichen werden können. Nötigenfalls wird zu prüfen sein, ob diese Art der Wohnbauförderung – sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind – in Massnahmen zur Bekämpfung der Teuerung und der Arbeitslosigkeit nach dem Konjunkturartikel (Art. 31<sup>quinquies</sup> BV) einbezogen werden kann.

Weitere Artikel im Zusammenhang mit dem Umfang und der Budgetierung der Bundeshilfe (Art. 35 Abs. 3, Art. 53) sowie im Zusammenhang mit früheren Aktionen des Bundes (Art. 64, Art. 65 Abs. 1, 2 und 4) haben keine Bedeutung mehr.

Die Bestimmungen über die Kompetenzen beim Vollzug werden gestrichen, weil sie mit der neuen Aufgabenteilung nicht mehr übereinstimmen (Art. 54 Abs. 3, Art. 66 Abs. 2) oder nunmehr selbstverständlich sind (Art. 1 Abs. 3).

## **5            Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **51           Grundsätzliches**

#### **511          Die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen**

Wie unter Ziffer 212 angedeutet, hat fast jede staatliche Tätigkeit eine finanzielle Dimension. Die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen findet daher ihren Niederschlag in der Verteilung der Lasten. Der heutigen intensiven Verflechtung der Kompetenzen entspricht ein umfangreiches Netz finanzieller Beziehungen. Im Jahre 1980 überwies der Bund den Kantonen 2 Milliarden an Bundesbeiträgen, 1,2 Milliarden an Rückvergütungen und 1,4 Milliarden Kantonsanteile an Bundeseinnahmen, insgesamt also rund 4,6 Milliarden. In diesen Zahlen sind allerdings auch die Leistungen des Bundes für die Nationalstrassen sowie die Beiträge an die Kantone zugunsten Drit-

ter enthalten. In der Gegenrichtung, das heisst von den Kantonen an den Bund, flossen Kantonsbeiträge von rund 800 Millionen an die bundeseigenen Sozialwerke. Zählt man die von den Kantonen erhobenen Bundessteuern (Wehrsteuer, Militärpflichtersatz) dazu, so beläuft sich der Geldfluss von den Kantonen an den Bund 1980 auf rund 4,4 Milliarden.

Der heutige finanzielle Verbund hat verschiedene Nachteile. Die Finanzierung von Aufgaben durch mehrere Träger führt zu einer Verwischung der Verantwortungen. Das Subventionswesen mit den damit verbundenen mehrstufigen Kontroll- und Abrechnungsverfahren ist oft die Hauptursache für die hohe Regeldichte. Die finanzielle Beteiligung des Bundes an kantonalen Aufgaben hat die Eigenständigkeit der Kantone eingeschränkt und deren Initiative, neue Aufgaben eigenverantwortlich zu lösen, gelähmt.

Auch unter finanzpolitischen Gesichtspunkten muss die finanzielle Verflechtung von Bund und Kantonen als unbefriedigend bezeichnet werden. Die umfangreichen Transferzahlungen schaffen gegenseitige Abhängigkeiten, die die Haushaltsführung bei Bund und Kantonen und häufig auch bei den Gemeinden einengen und erschweren. Die Neuverteilung der Aufgaben sollte schliesslich auch dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu erhöhen. Die heute in vielen Aufgabenbereichen übliche Mitfinanzierung durch den Bund bewirkt neben unwirtschaftlichen Doppelspurigkeiten, dass Kosten-Nutzen-Überlegungen verfälscht werden, da jene, welche eine öffentliche Leistung beanspruchen, nur einen Teil der Kosten zu tragen haben.

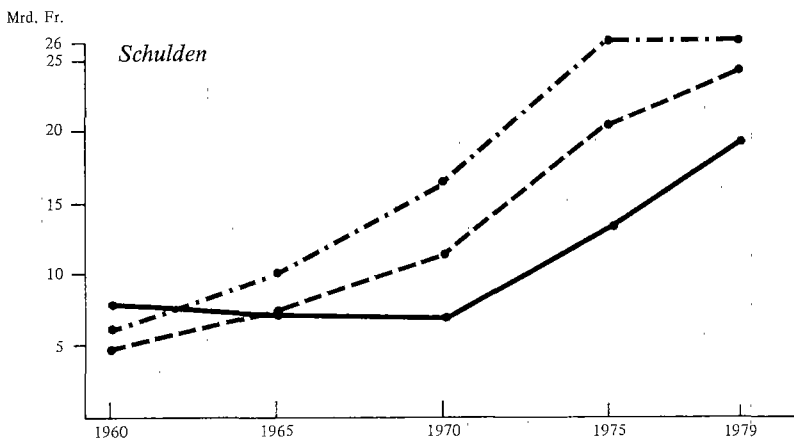
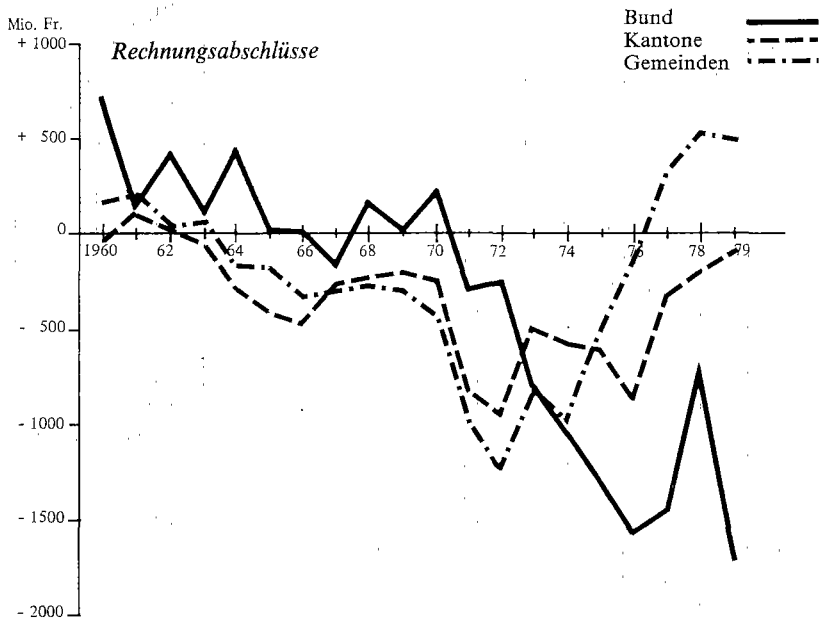
Die Entflechtung und Vereinfachung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sind daher ein zentrales Anliegen dieser Vorlage. Die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge sind primär aufgrund dieses staatspolitischen Ziels zu beurteilen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Bundes-subsidientionen wichtige Lenkungs-, Koordinations-, Anreiz- oder Ausgleichsfunktionen erfüllen können. Ein Abbau dieser Leistungen ist dort möglich, wo es von der Aufgabenerfüllung her sinnvoll und verantwortbar ist.

## **512 Die Entwicklung der Bundes- und der Kantonsfinanzen**

Neben dem Anliegen der Entflechtung der Finanzströme stellt sich die finanzpolitisch bedeutsame Frage nach dem Saldo der finanziellen Auswirkungen der Vorschläge für den Bund und die Kantone insgesamt. Die Beantwortung dieser Frage hat vor allem mit Blick auf die Belastbarkeit der Bundes- und der Kantonsfinanzen zu erfolgen.

Während der Bundeshaushalt in der Nachkriegszeit bis 1970 praktisch durchwegs Einnahmenüberschüsse erzielte, wurden die kantonalen und kommunalen Haushalte 1963 bzw. 1964 zunehmend defizitär. Diese Entwicklung erklärt – mindestens teilweise – den starken Ausbau der Transferzahlungen des Bundes an die Kantone in den sechziger Jahren. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre hat sich die Entwicklung grundlegend gewandelt. Die Finanzrechnung des Bundes schliesst seit 1971 ununterbrochen mit Defiziten ab. Bei den Kantons- und den Gemeindefinanzen setzte etwas später eine Wende zum Besseren ein. Im Jahre 1979 verzeichneten die Kantone noch einen Ausgabenüberschuss von we-

# Rechnungsabschlüsse und Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden seit 1960



niger als 100 Millionen, die Gemeinden sogar einen Einnahmenüberschuss von fast 500 Millionen (vgl. *Grafik*). Die Kantons- und die Gemeindehaushalte können heute – bei allerdings unterschiedlichen Einzelergebnissen – insgesamt als ausgeglichen bezeichnet werden. Der Bund musste in den letzten zehn Jahren Ausgabenüberschüsse von insgesamt 10 Milliarden und einen Zuwachs der Schulden von fast 12 Milliarden in Kauf nehmen. Entsprechend hat sich der

jährliche Aufwand für die Verzinsung der Schulden von weniger als 260 Millionen im Jahre 1970 auf über 880 Millionen im Jahre 1980 erhöht. Die Finanzlage des Bundes hat sich somit in den letzten Jahren stark verschlechtert, während sich die Kantons- und die Gemeindefinanzen gesamthaft günstig entwickelten. Allerdings weisen die Kantone und die Gemeinden im Vergleich zum Bund noch höhere Schulden aus, wobei interkantonal grosse Unterschiede bestehen.

Die Kantone und Gemeinden verfügen über ein im Vergleich zum Bund stärker wachsendes Steuersubstrat. Sie haben ferner ein recht gut ausgebautes Bildungs-, Gesundheits- und Verkehrswesen, wenn auch mit steigenden Folgekosten im Betrieb. Angesichts der relativ günstigen Einnahmenentwicklung und des verflachten Wachstums des Finanzbedarfes konnten in den letzten Jahren verschiedene Kantone und eine grössere Zahl von Gemeinden Steuererleichterungen gewähren. Wie lange diese günstige Tendenz anhält und ob sie sich auf die heute noch defizitären Haushalte ausweitet, ist schwer zu beantworten.

Die Perspektiven des Bundeshaushaltes sind ungünstig. Ohne Gegenmassnahmen setzt sich das bestehende Ungleichgewicht fort. Neben zusätzlichen Belastungen ist dies vor allem darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben in wichtigen Aufgabenbereichen stärker wachsen als das Bruttosozialprodukt. Da die Fiskaleinnahmen zu gut einem Fünftel aus preisunabhängigen Gewichtszöllen und zu mehr als einem Drittel aus proportionalen Verbrauchssteuern stammen, vermag die Entwicklung der Bundeseinnahmen ohne Steuererhöhungen dem allgemeinen Wirtschaftswachstum und der Geldentwertung kaum zu folgen. Die Haushaltentwicklung erschwert es dem Bund immer mehr, seine Aufgaben ordnungsgemäss zu erfüllen. Dies liegt nicht im Interesse der Kantone und schadet letztlich der öffentlichen Hand ganz allgemein.

### **513 Die Aufgabenteilung und die Sanierung der Bundesfinanzen**

Mit dem Ziel, die Defizite im Bundeshaushalt bis 1983 weitgehend zu beseitigen, hat der Bundesrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979 bis 1983 ein mittelfristiges Sanierungsprogramm mit erheblichen Ausgabenkürzungen im Transferbereich und Massnahmen zur Einnahmenbeschaffung angekündigt. Da ein erheblicher Anteil der Transferausgaben auf Übertragungen an öffentliche Haushalte entfällt, ist nicht zu vermeiden, dass von den Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes auch die Kantone betroffen werden. In diesem Sinne soll auch die Vorlage zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen einen Beitrag leisten. Nach dem Legislaturfinanzplan soll der Bund mit dem ersten Paket Aufgabenteilung im Jahre 1983 um 200 Millionen entlastet werden.

Dieser Betrag reduziert sich um 20 Millionen auf 180 Millionen wegen der mit dem Sparpaket 1980 vorweggenommenen Aufhebung der Beiträge an den privaten Zivilschutzraumbau. Diese Massnahme hat die Kantone nicht belastet. Sie werden im Zivilschutz sogar um rund 40 Millionen entlastet, sofern sie von der Aufhebung der Beitragspflicht Gebrauch machen.

Das Inkrafttreten der Aufgabenneuverteilung soll gegenüber den ursprünglichen Absichten um ein Jahr hinausgeschoben werden, so dass die finanziellen Aus-



wirkungen mehrheitlich erst im Jahre 1984 eintreten. Nachdem das Parlament die befristete lineare Kürzung von Bundesbeiträgen auf das Jahr 1983 ausgedehnt hat, wird das Finanzplanziel dadurch nicht gefährdet. Es tritt auch keine Kumulation in der Belastung der Kantone ein. Der finanzielle Saldo der Aufgabenverteilung stellt für die Kantone vielmehr eine teilweise Ablösung der linearen Subventionskürzung dar und belastet die kantonalen Haushalte nur unwesentlich mehr, als dies bereits ab 1981 der Fall ist.

## **514 Verhältnis zu einem Anschlussprogramm**

Priorität hat die dauerhafte Ablösung bzw. Weiterführung von Massnahmen im Sparpaket 1980 durch die Vorschläge in dieser Botschaft. Ein Anschlussprogramm wird auch keine zentralen Vorschläge des zweiten Paketes präjudizieren. Die unumgänglichen zusätzlichen Entlastungen des Bundeshaushaltes werden hier nicht primär bei den Kantonen, sondern in anderen Transferbereichen verwirklicht werden. Wir werden die Sanierung der Bundesfinanzen und die Neuverteilung der Aufgaben auch in Zukunft sorgfältig aufeinander abstimmen.

## **52 Finanzielle Auswirkungen insgesamt**

### **521 Vorbemerkungen**

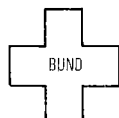
Die Mehrzahl der Vorschläge sollte im Jahre 1984 wirksam werden. Für einige sind jedoch Übergangsregelungen vorgesehen oder sie werden später in Kraft treten. Die endgültigen finanziellen Auswirkungen treten erst nach Ablauf dieser Fristen ein. Dies sollte im Jahre 1986 der Fall sein. Die Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen wird wesentlich beeinflusst durch den vorgesehenen Rhythmus der Renten- oder Subventionsanpassungen bei der Sozialversicherung. Daher wurde der Endzustand aufgrund der geschätzten Mittelwerte für die Jahre 1986 und 1987 ermittelt. Im folgenden werden die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge für den Bund und die Kantone insgesamt somit für die Jahre 1984, 1985 sowie 1986/87 dargestellt.

Da sich die Zahlen auf die Zukunft beziehen, beruhen sie auf Schätzungen, die mit Unsicherheiten behaftet sind und von den heutigen Verhältnissen ausgehen. Sofern es sich als nötig erweisen sollte, werden die Zahlen im Laufe der parlamentarischen Beratung aufdatiert und angepasst. Den vorliegenden Berechnungen liegt im weiteren die Annahme zugrunde, die Aufgabenerfüllung werde durch die Neuverteilung der Aufgaben nicht verändert. Die Zahlen zeigen somit die aus den Vorschlägen sich ergebenden Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen gegenüber der geltenden Ordnung bei unverändertem Angebot an öffentlichen Leistungen und ohne Berücksichtigung der zu erwartenden Rationalisierungseffekte.

Das Finanzplanziel, den Bundeshaushalt um 180–200 Millionen zu entlasten, wird ab 1986 nur erreicht, wenn für diesen Zeitpunkt eine finanzielle Vorgabe von 70 Millionen zu Lasten der Kantone vorgesehen wird. Voraussichtlich muss sie mit dem zweiten Paket erbracht werden. Der zweite Bericht der Studienkommission für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wird in der ersten Hälfte 1982 vorliegen.

## 522 Die Gesamtzahlen

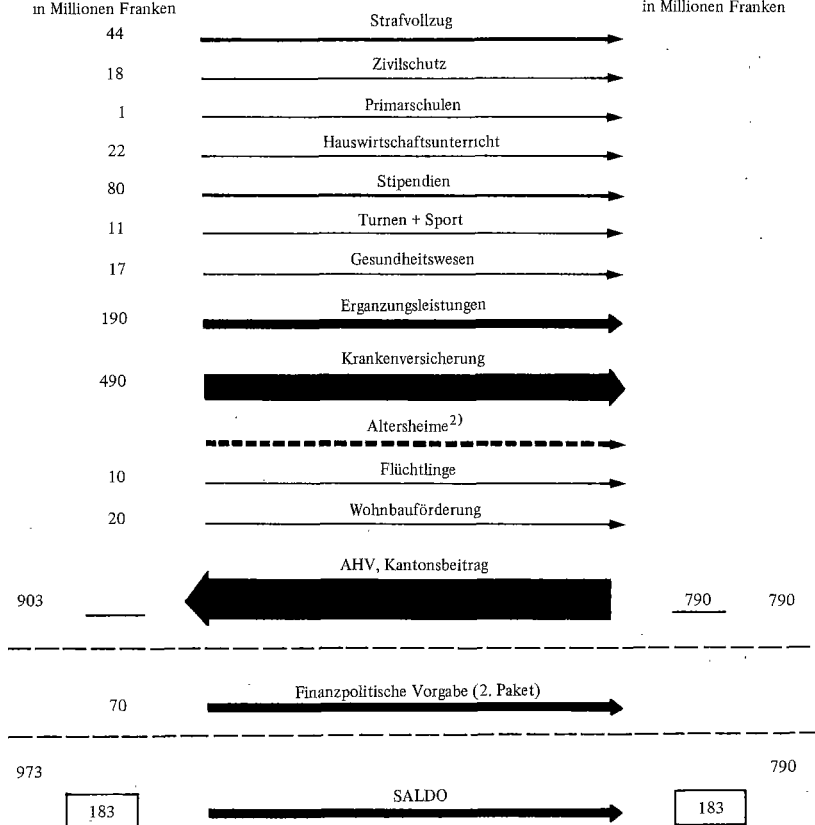
### Aufgabenteilung Bund / Kantone – erste Massnahmen, Auswirkungen 1986/87



Entlastung 1986/87<sup>1)</sup>  
in Millionen Franken



Entlastung 1986/87<sup>1)</sup>  
in Millionen Franken



<sup>1)</sup> Nach Inkrafttreten aller Massnahmen, Jahresmittel.

<sup>2)</sup> Entlastung der AHV/Belastung der Kantone. Die Auswirkungen sind schwer zu berechnen und treten im wesentlichen erst nach 1986 ein.

Im Mittel der Jahre 1986/87, das heisst nach Inkrafttreten aller Vorschläge, bringt diese Vorlage (ohne die Vorgabe von 70 Mio. Fr.)

- den Verzicht auf Bundesbeiträge an die Kantone in zehn Aufgabengebieten von insgesamt 413 Millionen,
- den Verzicht auf die Kantonsbeiträge an die AHV von 790 Millionen,
- neue Kantonsbeiträge an die Krankenversicherung von 490 Millionen.

Die Verwirklichung der Vorschläge führt im Ergebnis dazu, dass die Überweisungen des Bundes an die Kantone um 413 Millionen und die Zahlungen der Kantone an den Bund um rund 300 Millionen vermindert werden. Die Vorschläge leisten damit einen substantiellen Beitrag zur Entflechtung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen.

Den Entlastungen des Bundes von insgesamt 903 Millionen (413 Mio. Bundesbeiträge und 490 Mio. Kantonsbeiträge an die Krankenversicherung) steht eine Entlastung der Kantone von 790 Millionen bei der AHV gegenüber. Ohne die finanzielle Vorgabe von 70 Millionen für das zweite Paket Aufgabenteilung entsteht dadurch per Saldo eine Lastenverschiebung vom Bund zu den Kantonen von 113 Millionen.

### Gesamtübersicht der finanziellen Auswirkungen 1984, 1985 und 1986/87

- + = Belastung des Bundes bzw. Entlastung der Kantone
- = Entlastung des Bundes bzw. Belastung der Kantone

(In Millionen Franken)

Aufgabenbereiche	1984	1985	1986/87
Strafvollzug .....	—	- 2	- 44
Zivilschutz .....	- 9	- 11	- 18
Unterricht			
- Primarschulen .....	- 1	- 1	- 1
- Hauswirtschaftsunterricht .....	- 21	- 21	- 22
- Stipendien .....	—	—	- 80
Turnen und Sport .....	- 11	- 11	- 11
Gesundheitswesen .....	- 11	- 16	- 17
Sozialversicherungen			
- AHV, Kantonsbeiträge <sup>1)</sup> .....	+ 490	+ 490	+ 790
- Krankenversicherung .....	- 440	- 450	- 490
- Ergänzungsleistungen AHV/IV .....	- 170	- 170	- 190
- Altersheime <sup>2)</sup> .....	.	.	.
Flüchtlinge .....	- 5	- 7	- 10
Wohnbauförderung .....	- 20	- 20	- 20
Finanzpolitische Vorgabe (2. Paket) .....			- 70
<b>Total .....</b>	<b>- 198</b>	<b>- 219</b>	<b>- 183</b>

<sup>1)</sup> In den Jahren 1984 und 1985 teilweise, ab 1986 volle Übernahme durch den Bund.

<sup>2)</sup> Entlastung der AHV/Belastung der Kantone. Die Auswirkungen sind schwer zu berechnen und treten im wesentlichen erst nach 1986 ein.

Gemessen an den gesamten Transferzahlungen des Bundes an die Kantone von 4,6 Milliarden beträgt der Saldo der finanziellen Auswirkungen (183 Mio.) 4 Prozent. Im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Kantone und Gemeinden, die sich im Jahre 1979 auf 33 Milliarden beliefen, macht die Lastenverschiebung nur 0,6 Prozent aus. Eine solche Mehrbelastung ist angesichts der gesamthaft günstigeren Entwicklung der Kantonsfinanzen und der mit den Vorschlägen angestrebten Stärkung der kantonalen Selbständigkeit massvoll und begründet.

In den Jahren 1984 und 1985 beläuft sich der finanzielle Saldo aus den Vorschlägen auf 198 bzw. 219 Millionen zugunsten des Bundes. Er liegt damit ebenfalls im Rahmen der finanzplanerischen Annahmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesen Jahren einige Vorschläge noch nicht oder noch nicht voll finanziell wirksam werden. Abweichungen von der Regel, wonach die finanziellen Auswirkungen ab 1984 eintreten, sind für folgende Bereiche vorgesehen:

- *Stipendien*: Der Verzicht auf die Bundesbeiträge tritt erst 1986 in Kraft.
- *Strafvollzug*: Die Betriebsbeiträge des Bundes werden bis Ende 1985 beibehalten.
- *Altersheime*: Der Verzicht auf Beiträge der AHV an Altersheimbauten wird sich finanziell im wesentlichen erst nach 1986 auswirken, da Projekte, die bis Ende 1982 angemeldet werden und mit deren Bau bis Ende 1985 begonnen wird, noch in den Genuss eines Beitrages gelangen.
- *Gesundheitswesen*: Der Verzicht auf die Bundesbeiträge an Krankenpflegeschulen und Rot-Kreuz-Kaderschulen wird ab 1985 beziehungsweise ab 1987 finanziell wirksam.
- *Kantonsbeiträge an die AHV*: Diese werden in den Jahren 1984 und 1985 von 5 Prozent auf 1,5 Prozent herabgesetzt. Die vollständige Aufhebung tritt 1986 in Kraft. Die stufenweise Herabsetzung ist notwendig, um die angestrebte finanzielle Entlastung des Bundes in den Jahren 1984 und 1985 sicherzustellen.

Der finanzielle Saldo der Aufgabenneuverteilung kann sich im Laufe der Zeit verändern. Er hängt wesentlich von der Entwicklung der einzelnen Aufgabengebiete ab. Eine besondere Rolle spielen dabei die kostenmässig bedeutsamen Bereiche AHV, Krankenversicherung und Ergänzungsleistungen. Die Beiträge an die AHV werden auch in den nächsten Jahren der Teuerung und der Lohnentwicklung angepasst und – auch infolge der demografischen Entwicklung – weiter stark zunehmen. Die Entwicklung der Beiträge an die Krankenversicherung wird massgeblich durch die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen beeinflusst. Da die Kantone hierauf einwirken können, wird es auch von ihnen abhängen, wie sich ihre Beiträge an die Krankenversicherung entwickeln. Die Ergänzungsleistungen dürften vermutlich auch in Zukunft periodisch der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden. Der Ausbau der ersten und zweiten Säule der Altersvorsorge sollte indessen dazu führen, dass die Zahl der Bezüger von Ergänzungsleistungen tendenziell weiter zurückgeht. Die Aufwendungen in diesem Bereich sind daher weniger dynamisch als die Beiträge an die AHV. Finanziell wirkt sich dies für die Kantone günstig aus.

Die verschiedenen Aufgabenbereiche können sich unterschiedlich entwickeln. Dadurch können sich die Mehr- und Minderbelastungen des Bundes und der

Kantone verschieben. Dies ist jedoch bei jeder Aufgabenverteilung der Fall. Auch bei der bestehenden Ordnung können sich erhebliche Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen einstellen. Das finanzielle Ergebnis der Lastenverteilung ist auch bei unveränderter Kompetenzverteilung ständig in Bewegung.

## 53      **Finanzielle Auswirkungen nach Aufgabengebieten 1984–1986**

### 531     **Straf- und Massnahmenvollzug**

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
Verzicht auf Betriebsbeiträge an Erziehungs- anstalten .....	—	—	- 46
Einführung von Beiträgen an Modellversuche ....	+ 2	+ 4	+ 8
Straffung der Baubeiträge .....	- 2	- 4	- 4
Verzicht auf Ausbildungsbeiträge .....	—	- 2	- 2
<b>Total .....</b>	<b>—</b>	<b>- 2</b>	<b>- 44</b>

Der finanziell bedeutsamste Vorschlag im Bereich des Strafvollzuges, die Aufhebung der Betriebsbeiträge an Erziehungsanstalten, tritt erst 1986 in Kraft. Damit wird den Kantonen Zeit eingeräumt, eine interkantonale Vereinbarung zur Sicherstellung der Finanzierung dieser Einrichtungen abzuschliessen.

### 532     **Zivilschutz**

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
Verzicht auf Bundesbeiträge an Schutzzräume in öffentlichen Gebäuden .....	—	- 2	- 8
Beschaffung des standardisierten Zivilschutz- materials durch den Bund .....	.	.	.
Reduktion der Ansätze für die Ausbildungs- beiträge .....	- 8	- 8	- 9
Verzicht auf Bagatellsubventionen (Lagerung Zivilschutzmaterial, Zivilschutzpläne) .....	- 1	- 1	- 1
<b>Total .....</b>	<b>- 9</b>	<b>- 11</b>	<b>- 18</b>

Der Verzicht auf Bundesbeiträge an Schutzräume in öffentlichen Gebäuden wird sich finanziell erst einige Jahre nach Inkrafttreten voll auswirken. Das standardisierte Material, das künftig vom Bund zu beschaffen ist, muss erst noch definiert werden. Wegleitend wird dabei sein, dass der Bund jene Geräte und Ausrüstungsgegenstände beschafft, die für einen reibungslosen Einsatz gesamtschweizerisch einheitlich sein müssen. Aus dem Vorschlag dürfte eine gewisse Mehrbelastung des Bundes entstehen, die jedoch in engen Grenzen gehalten werden soll. Da eine zuverlässige Quantifizierung heute noch kaum möglich ist, wurden keine Zahlen eingesetzt.

Es sei hier in Erinnerung gerufen, dass die im Rahmen des Sparpaketes vorweggenommene Aufhebung der Bundesbeiträge an die privaten Schutzräume den Bund um gut 20 Millionen entlastet hat. Gleichzeitig wurde auch die Beitragspflicht der Kantone aufgehoben, was diesen Einsparungen von etwa 40 Millionen ermöglicht.

### 533 Unterricht

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
<i>Primarschulen</i>			
- Aufhebung der Primarschulsubvention.....	- 3	- 3	- 3
- Erhöhung der Beiträge an die Kantone GR und TI .....	+ 2	+ 2	+ 2
<i>Hauswirtschaftsunterricht</i>			
Verzicht auf Bundesbeiträge an hauswirtschaftliche(n)	}		
- Unterricht an der Volksschule .....			
- Fortbildung .....			
- Kurse für Erwachsene .....			
- Lehrerinnenseminarien .....			
- Unterrichtsräume an Volksschulen und Lehrerinnenseminarien .....	- 21	- 21	- 22
<i>Stipendien</i>			
Aufhebung der Bundesbeiträge .....	-	-	- 80
Total .....	- 22	- 22	- 103

Die Aufhebung der Bundesbeiträge an die kantonalen Aufwendungen für Stipendien wird erst im Jahre 1986 wirksam. Sie entlastet den Bund jährlich um rund 80 Millionen. Zusammen mit dem Verzicht auf die Subventionierung der Primarschulen und verschiedener Kategorien des hauswirtschaftlichen Unterrichts, ergibt sich 1986/87 im Bildungsbereich eine Entlastung des Bundes von

gut 100 Millionen. Dabei ist berücksichtigt, dass der heute im Rahmen der Primarschulsubvention ausgerichtete Sprachzuschlag an die Kantone Graubünden und Tessin kompensiert und der Beitrag zugunsten der sprachlichen Minderheiten im Kanton Graubünden um 1 Million erhöht wird.

## 534 Turnen und Sport

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
<i>Turnen und Sport in der Schule</i>			
Verzicht auf Bundesbeiträge, ausgenommen			
zentrale Kurse .....	- 2	- 2	- 2
<i>Jugend + Sport</i>			
- Verzicht auf Förderungsbeiträge an Kantone ..	- 3	- 3	- 3
- Weitere Entflechtung (noch zu prüfen, Schätzung) .....	- 3	- 3	- 3
<i>Sportstättenbau</i>			
Verzicht auf Bundesbeiträge .....	(- 3)	(- 3)	(- 3)
Total .....	-11	-11	-11

Bei Jugend + Sport ist ein Teil der Entflechtungsvorschläge noch zu konkretisieren. Der eingestellte Betrag ist teilweise eine finanzielle Vorgabe. Der Verzicht auf die Möglichkeit zur Subventionierung des Sportstättenbaues bringt den Kantonen praktisch keine zusätzliche Belastung, da mangels Kredite schon seit längerer Zeit keine Beitragszusicherungen mehr abgegeben wurden.

## 535 Gesundheitswesen (Bagatellsubventionen)

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
<i>Bekämpfung der Tuberkulose</i>			
- Verzicht auf Beiträge an Kantone .....	- 0,5	- 0,5	- 0,6
- Verzicht auf Beiträge an Ligen für nicht medizinische Massnahmen .....	- 1,9	- 2,0	- 2,0
<i>Epidemienbekämpfung</i>			
- Verzicht auf Beiträge an Kantone .....	- 0,5	- 0,5	- 0,6

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
<i>Bekämpfung rheumatischer Krankheiten</i>			
- Verzicht auf Betriebsbeiträge .....	- 6,4	- 6,6	- 6,8
<i>Lebensmittelkontrolle</i>			
- Verzicht auf Beiträge an Kantone .....	- 2,1	- 2,2	- 2,3
<i>Krankenpflegesschulen</i>			
- Verzicht auf Subventionierung .....	—	- 4,2	- 4,8
Total .....	- 11,4	- 16,0	- 17,1

Bei der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen wurde davon ausgegangen, dass der bis Ende 1981 befristete Bundesbeschluss über Bundesbeiträge an anerkannte Krankenpflegesschulen verlängert wird, und zwar für die Krankenpflegesschulen um zwei Jahre und für die Kaderschule um vier Jahre. Da die Beitragszahlungen ex-post erfolgen, treten die finanziellen Auswirkungen erstmals 1985 bzw. 1987 ein.

## 536 Soziale Sicherheit

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
<i>Kantonsbeiträge an die AHV</i>			
Herabsetzung auf 1,5 Prozent in den Jahren 1984/ 1985, vollständige Übernahme durch den Bund ab 1986; neuer Bundesbeitrag ab 1986: 20 Prozent	+ 490 <sup>1)</sup>	+ 490 <sup>1)</sup>	+ 790
<i>Subventionierung der Krankenkassen</i>			
Hälftige Beteiligung der Kantone .....	- 440	- 450	- 490
<i>Ergänzungsleistungen AHV/IV</i>			
Reduktion der Bundesbeiträge von 30–70 Prozent auf 10–35 Prozent .....	- 170	- 170	- 190
<i>Altersheime</i>			
Aufhebung der Beiträge der AHV .....	.	.	.
Total .....	- 120	- 130	+ 110

<sup>1)</sup> Nur teilweise Übernahme der Kantonsbeiträge durch den Bund.



Die finanziell bedeutsamsten Vorschläge des ersten Paketes Aufgabenteilung sind jene im Bereiche der Sozialversicherungen, wo die Kantone von der Beitragsleistung an die AHV entlastet werden (1986/87: 790 Mio.). Dafür haben sie die Hälfte der Krankenkassensubventionen (1986/87: 490 Mio.) zu tragen sowie die Ergänzungsleistungen mit geringeren und die Altersheimbauten ohne Beiträge des Bundes bzw. der AHV zu finanzieren. Per Saldo entsteht indessen nur eine geringe Verschiebung der Soziallasten zwischen Bund und Kantonen: der Bund wird 1986/87 um 110 Millionen mehr belastet, und die Kantone werden entsprechend entlastet.

Die Aufhebung der Beiträge der AHV an die Altersheimbauten wird sich nach dem vorgeschlagenen Inkrafttreten finanziell im wesentlichen erst nach 1986 auswirken. Die Prognosen über die Entwicklung der Altersheimbauten in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre gehen auseinander. Es gibt Anzeichen dafür, dass der Bedarf an zusätzlichen Altersheimplätzen in diesem Zeitraum zurückgeht. Wie stark die AHV-Rechnung durch die Aufhebung der Beiträge an Altersheime entlastet wird und die Kantone belastet werden, ist schwer zu schätzen.

Die Kantonsbeiträge an die AHV sind mittelfristig relativ gut prognostizierbar, da das Verfahren der Rentenanpassung mit der 9. AHV-Revision gesetzlich verankert worden ist. Die Rentenerhöhungen aufgrund des sogenannten Mischindex (Mittel aus Lohn- und Preisindex), verbunden mit der wachsenden Zahl von Rentnern und den steigenden Durchschnittsrenten, hat zur Folge, dass die Aufwendungen der AHV über die Teuerung hinaus real weiter zunehmen.

Schwieriger abschätzbar ist die Entwicklung der Krankenkassensubvention. Ausschlaggebend ist dafür primär die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen, die namentlich auch durch die Spitalkosten und -taxen beeinflusst wird. Den vorliegenden Zahlen über die Krankenkassensubvention liegen die Vorschläge der Botschaft zur Teilrevision der Krankenversicherung zugrunde. Danach ist eine erste Subventionsanpassung – Anpassungen sollen jeweils alle drei Jahre erfolgen – für 1987 vorgesehen. In den vorliegenden Berechnungen wurde für diesen Zeitpunkt eine Erhöhung des Kantonsbeitrages auf 520 Millionen angenommen.

### 537 Unterstützung von Flüchtlingen

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
Zeitliche Beschränkung der Unterstützung von Flüchtlingen auf fünf Jahre/Übertragung dieser Aufgabe auf die Kantone .....	-5	-7	-10

Die finanziellen Auswirkungen dieses Vorschlages sind schwer abschätzbar. Die Aufwendungen des Bundes für die Unterstützung von Flüchtlingen steigen zeitlich.

Die Lastenverschiebung von 10 Millionen im Jahre 1986 ist als Grössenordnung zu betrachten.

## 538 Wohnbauförderung

Vorschläge	Finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken (+ = Belastung / - = Entlastung des Bundes)		
	1984	1985	1986/87
<i>Übertragung bestehender Verpflichtungen auf die Kantone</i>			
- BB vom 31. Januar 1958, Förderung des sozialen Wohnungsbaues .....	- 0,1	- 0,1	- 0,1
- BG vom 19. März 1965, Förderung des Wohnungsbaues .....	- 15	- 13	- 11
<i>Verzicht auf neue Verpflichtungen aus dem WEG vom 4. Oktober 1974</i>			
- Zusatzverbilligung .....	- 5	- 7	- 9
- Vorschüsse für Grundverbilligung .....			
- Gemeinnützige Bauträger .....			
<b>Total .....</b>	<b>- 20</b>	<b>- 20</b>	<b>- 20</b>

Die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge für die Übertragung bestehender Verpflichtungen sind relativ gut abschätzbar. Diese Aufwendungen werden sich rückläufig entwickeln und im Laufe der Zeit vollständig wegfallen. Bedeutend schwieriger ist es, die Lastenverschiebung aus den neuen Verpflichtungen zu quantifizieren. Die vorliegenden Zahlen zeigen im Sinne einer Grössenordnung auf, welche Engagements der Bund ab 1984 ungefähr eingehen könnte. Es darf erwartet werden, dass die Kantone angesichts ihrer besseren Finanzlage bei eigenständiger Aufgabenerfüllung mehr tun, als dem Bund heute möglich ist. Die Aufwendungen der Kantone sind daher längerfristig höher. Die bisher eingegangenen Verpflichtungen des Bundes aus dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz werden nach Ablauf der Fristen ebenfalls entfallen. Daraus ergibt sich eine weitere Entlastung des Bundes. Die hier angezeigte Lastenverschiebung von 20 Millionen dürfte daher auf lange Sicht gesehen eher an der unteren Grenze liegen.

## 54 Personelle Auswirkungen

### 541 Auswirkungen für den Bund

Mit einer Ausnahme (Krankenversicherung) bringen die Vorschläge eine Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Der Bund wird nur in einem einzigen Bereich finanziell mehr belastet (Übernahme der Kantonsbei-

träge an die AHV), ohne aber eine neue Aufgabe zu übernehmen. Somit wird für den Bund keiner der Vorschläge personelle Mehraufwendungen zur Folge haben. Hingegen sind in einigen Bereichen gewisse Personaleinsparungen möglich. Solche sollten sich insbesondere dort einstellen, wo wichtige Aufgabenverschiebungen vorgeschlagen werden (Wohnungsbau, Zivilschutz). Aber auch in den anderen Bereichen sollten sich dank der entfallenden Subventionsverfahren administrative Vereinfachungen ergeben (Hauswirtschaftsunterricht, Stipendien, Turnen und Sport, Gesundheitswesen, Altersheime). Es ist zu berücksichtigen, dass sich diese Entlastungen nicht sofort einstellen. Wir werden indessen darauf achten, dass die Rationalisierungswirkungen im Personalbereich voll ausgeschöpft und freigesetzte Stellen für andere dringende Aufgaben verwendet werden.

## **542      Auswirkungen für die Kantone**

Für die Kantone dürften die personellen Auswirkungen der Aufgabenneuverteilung gesamthaft ungefähr ausgeglichen sein. Einerseits sollte die Aufgabenentflechtung den administrativen Verkehr mit dem Bund erleichtern. Andererseits übernehmen die Kantone gewisse Aufgaben wieder zur Erledigung in eigener Verantwortung. Es sind dies im wesentlichen allerdings keine neuen Pflichten, sondern solche, an deren Erfüllung sie schon bisher beteiligt waren. Immerhin wird die grössere Eigenständigkeit in einzelnen Bereichen auch einen Ausbau der personellen Infrastruktur verlangen. So dürfte das erhöhte Engagement der Kantone im Wohnungswesen zusätzliches Personal erfordern.

## **6          Finanzausgleich**

### **61        Ausgangslage**

#### **611      Grundsätzliches**

Die Bundesbeiträge an die Kantone und die Kantonsbeiträge an die bundeseigenen Sozialwerke werden grundsätzlich nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft. Hinzu kommt, dass die Transferzahlungen an sich oft die finanzschwächeren Kantone besonders begünstigen. Gesamthaft gehen daher von den Zahlungen des Bundes an die Kantone wie auch von den Kantonsbeiträgen an die Sozialwerke des Bundes starke ausgleichende Wirkungen aus. Im Jahre 1980 beliefen sich die Überweisungen des Bundes an

- die finanzstarken Kantone auf 562 Franken je Einwohner,
- die mittelstarken Kantone auf 730 Franken je Einwohner,
- die finanzschwachen Kantone auf 1087 Franken je Einwohner.

Allerdings sind in diesem Vergleich die Anteile des Bundes am Nationalstrassenbau und die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen berücksichtigt. Auch wenn diese nicht einbezogen werden, ergibt sich für das Jahr 1980 unter dem Aspekt des Finanzausgleichs ein eindruckliches Bild. Es erhielten nämlich

- die finanzstarken Kantone mit 31 Prozent der Wohnbevölkerung 21 Prozent der Bundesbeiträge, oder rund 216 Franken je Einwohner,

- die finanziell mittelstarken Kantone mit 56 Prozent der Wohnbevölkerung 60 Prozent der Bundesbeiträge, oder 341 Franken je Einwohner,
- die finanzschwachen Kantone mit 13 Prozent der Wohnbevölkerung 19 Prozent der Bundesbeiträge, oder 462 Franken je Einwohner.

Pro Kopf der Bevölkerung erhielten die finanzschwachen Kantone also mehr als zweimal so hohe Bundesbeiträge wie die finanzstarken Kantone.

Die Überweisungen der Kantone an den Bund zeigen im wesentlichen das umgekehrte Bild der Zahlungen des Bundes an die Kantone. Die finanzstärkeren Kantone leisten wesentlich höhere Beiträge als die finanzschwächeren. Dies sei hier anhand der Kantonsbeiträge an die AHV für das Jahr 1980 dargestellt.

Pro Kopf der Bevölkerung bezahlten bei einem schweizerischen Mittel von 83 Franken

- die finanzstarken Kantone ..... 111 Franken,
- die mittelstarken Kantone ..... 75 Franken,
- die finanzschwachen Kantone ..... 47 Franken.

Insgesamt machen die Kantonsbeiträge an die AHV im Jahre 1980 2,4 Prozent der kantonalen Gesamtausgaben aus. Diese Quote belief sich

- bei den finanzstarken Kantonen auf ..... 2,6 Prozent,
- bei den mittelstarken Kantonen auf ..... 2,5 Prozent,
- bei den finanzschwachen Kantonen auf ..... 1,5 Prozent.

Ganz erheblich sind die Ausgleichswirkungen der Wehrsteuer, stammen doch 42 Prozent der Eingänge allein aus den drei finanzstarken Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Genf.

Diese Darlegungen zeigen, dass eine Entflechtung im Transferbereich die finanzschwächeren Kantone relativ mehr belastet als die finanzstärkeren. Sie führt somit - ohne Gegenmassnahmen - tendenziell zu einer Verminderung der bestehenden Finanzausgleichswirkungen.

## **612 Die Ermittlung der Auswirkungen auf die einzelnen Kantone**

Die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge lassen sich für die einzelnen Kantone nur aufgrund von Vergangenheitswerten ermitteln. Den vorliegenden Berechnungen liegen daher grundsätzlich die neuesten verfügbaren Rechnungszahlen (1980) zugrunde. Um aber die Situation nach Verwirklichung aller Vorschläge deutlicher sichtbar zu machen, wurden die prognostizierten Gesamtzahlen 1986/87 nach Massgabe der Zahlen 1980 auf die einzelnen Kantone umgelegt. Die in der Tabelle unter Ziffer 624 dargestellten Ergebnisse enthalten somit eine Projektion der heutigen Verhältnisse auf das Jahresmittel 1986/87.

Die finanzielle Vorgabe von 70 Millionen für das zweite Paket kann noch nicht auf die Kantone verteilt werden. Ebenso wenig lassen sich die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone für die neue Unterstützungszuständigkeit von Flüchtlingen sowie für gewisse Vorschläge im Strafvollzug und im Bereiche von Turnen und Sport ermitteln. Sie fallen allerdings finanziell nicht stark ins Gewicht. Aus den bereits erwähnten Gründen sind schliesslich die Auswirkungen der Aufhebung der Beiträge an die Altersheime und der neuen Ordnung bei

der Beschaffung von Zivilschutzmaterial nicht berücksichtigt worden. Der gesamte, nach Kantonen aufgeschlüsselte Saldo des ersten Aufgabenteilungspaketes beläuft sich daher auf rund 100 Millionen.

Die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone hängen stark vom Schlüssel für die Berechnung der Kantonsbeiträge an die Krankenversicherung ab. Nach den Vorschlägen der Botschaft zur Teilrevision Krankenversicherung sollen diese Beiträge namentlich nach folgenden Kriterien ermittelt werden:

- gesetzliche Leistungen für Krankenpflege, welche die Kassen für die Versicherten im Kantone erbringen,
- Abweichung der Leistungen je Versicherten vom schweizerischen Durchschnitt,
- kantonale Aufwendungen für das Spitalwesen und für die Verbilligung der Mitgliederbeiträge wirtschaftlich schwächerer Versicherter.

Die Einzelheiten des Schlüssels, das heisst namentlich die Ausgestaltung und Gewichtung der einzelnen Elemente sowie die Bestimmung der statistischen Grundlagen, werden vom Bundesrat nach Anhören der Kantone festgelegt. Für die vorliegenden Berechnungen konnten lediglich hypothetische Annahmen getroffen werden. So wurde für die Gewichtung der einzelnen Elemente des Schlüssels von folgenden Werten ausgegangen:

- Krankenpflegekosten ..... 60 Prozent,
- Aufwendungen für das Spitalwesen ..... 30 Prozent,
- Prämienverbilligung ..... 10 Prozent.

Im definitiven Schlüssel soll den Spitalaufwendungen nach Möglichkeit ein höheres Gewicht beigemessen werden, da die Kantone hierauf einen besonders grossen Einfluss haben. Die diesbezüglichen statistischen Unterlagen lassen noch gewisse Fragen offen, so dass hier auf eine stärkere Berücksichtigung dieses Kriteriums verzichtet wird.

Die angegebenen Zahlen für die Beteiligung der Kantone an der Krankenversicherung sind daher provisorisch. Hervorzuheben ist, dass bei der Berechnung dieser Beiträge auf die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone verzichtet werden soll, damit der Zusammenhang zwischen Beitragshöhe einerseits und den kantonalen Anstrengungen für das Gesundheitswesen andererseits möglichst eng gestaltet werden kann. Immerhin ist vorgesehen, dass der Bund an die Gebirgskantone Beiträge zur Erleichterung ihrer Prämienverbilligungen leisten kann.

Die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone aufgrund der effektiven Zahlungen 1980 stellt eine Momentaufnahme dar, deren Aussagekraft für die Zukunft begrenzt ist. Aus verschiedenen Gründen kann sich die Verteilung auf die einzelnen Kantone im Laufe der Zeit ändern. So hängen beispielsweise die Beiträge der Kantone an die AHV stark von Veränderungen der kantonalen Finanzkraft ab. Ein geeigneteres und zuverlässigeres Vorgehen bietet sich indessen nicht an.

## 62 Verstärkung des Finanzausgleichs

### 621 Allgemeines

Der mit der Entflechtung verbundene Abbau der Finanzausgleichsleistungen und der Verzicht auf die Berücksichtigung der Finanzkraft bei der Bemessung der Kantonsbeiträge an die Krankenversicherung erfordern, unabhängig vom Saldo für die Kantone insgesamt, flankierende Massnahmen im Finanzausgleich. Bereits die Studienkommission hatte zur Kompensation dieser Auswirkungen eine Verstärkung des Finanzausgleichs mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer vorgeschlagen. In einem Ergänzungsbericht vom November 1979 wurden drei Lösungsmodelle zur Diskussion gestellt:

#### *Modell 1:*

Erhöhung der für den Finanzausgleich bestimmten Quote an den Wehrsteuer-eingängen von 7,5 Prozent auf 10 Prozent.

#### *Modell 2:*

Erhöhung der für den Finanzausgleich bestimmten Quote an den Wehrsteuer-eingängen von 7,5 Prozent auf 12 Prozent.

#### *Modell 3:*

Erhöhung der für den Finanzausgleich bestimmten Quote an den Wehrsteuer-eingängen von 7,5 Prozent auf 15 Prozent.

Konkrete Berechnungen zeigen, dass die Ausgleichswirkungen mit der Erhöhung der Finanzausgleichsquote erheblich verstärkt werden können. Das heisst, je höher die Quote ist, desto stärker sind die Ausgleichswirkungen.

Bei allen Modellen bleibt der Anteil der Kantone insgesamt an der Wehrsteuer unverändert 30 Prozent. Mit den aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten wird somit lediglich die Verteilung dieser Mittel unter die Kantone, nicht jedoch die gesamte Leistung des Bundes beeinflusst.

Als Ausgleichsziele wurden im Ergänzungsbericht zwei Möglichkeiten aufgezeigt:

- Angleichung der Belastung der Kantone nach Massgabe der Einwohnerzahl (gleichmässige Pro-Kopf-Belastung).
- Angleichung der Belastung der Kantone nach Massgabe der Steuerkraft (gleichmässige Belastung im Verhältnis zur Steuerkraft).

Im Vernehmlassungsverfahren äusserten 23 Kantone den Wunsch nach oder die Bereitschaft zu einem verstärkten Finanzausgleich. Auch der Bundesrat hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass der Finanzausgleich auf die neue Lastenverteilung abgestimmt werden muss. Nur mit einem verstärkten Finanzausgleich ist es den finanzschwächeren Kantonen möglich, die bisher vom Bund mitgetragenen Aufgaben selbständig zu erfüllen und zu finanzieren.

## 622 Der geltende Finanzausgleich mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer

Nach geltender Finanzordnung des Bundes fallen drei Zehntel vom Rohertrag der Wehrsteuer den Kantonen zu; davon ist wenigstens ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden (Art. 41<sup>ter</sup> BV). Bis 1980 betrug die im Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen (SR 613.1) festgelegte Finanzausgleichsquote 5 Prozent der Wehrsteuereingänge (d. h.  $\frac{1}{2}$  der Kantonsanteile).

Aufgrund einer Eingabe der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und unserer Botschaft vom 21. November 1979 (BBl 1980 I 41) wurde die für den Finanzausgleich bestimmte Quote an den kantonalen Wehrsteueranteilen von einem Sechstel auf einen Viertel (d. h. von 5% auf 7,5% des Wehrsteuerertrages) erhöht und die Verteilung neu geregelt (AS 1980 1791). Die gesamte Beteiligung der Kantone blieb unverändert 30 Prozent.

Die Mittel des Finanzausgleichs mit der Wehrsteuer werden wie folgt unter die Kantone verteilt:

- Wie schon im früheren Verteilungsschlüssel wird ein Viertel des für den Finanzausgleich verfügbaren Wehrsteuerertrages nach der Bevölkerung verteilt.
- Drei Viertel der verfügbaren Mittel werden nach einer gleitenden Skala aufgrund der Finanzkraft auf jene Kantone verteilt, deren Finanzkraftindex kleiner ist als 170. Früher erfolgte die Verteilung nach der Wehrsteuerkopfquote und den Finanzkraftgruppen.

Mit dieser Regelung wurde der Finanzausgleich mit den Kantonsanteilen verfeinert und verstärkt. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der neuen und der früheren Regelung nach Finanzstärkeklassen:

### Verteilung der gesamten Wehrsteueranteile<sup>1)</sup>

Kantone (Anzahl)	Frühere Regelung		Neue Regelung		Differenz	
	in Mio. Fr.	in Fr. pro Kopf	in Mio. Fr.	in Fr. pro Kopf	in Mio. Fr.	in Prozent
Finanzstarke (5) ..	384	197	358	184	-26	- 7
Mittelstarke (15) .	459	121	478	126	+19	+ 4
-Index 81-120 (7)	202	122	198	120	- 4	- 2
-Index 61-80 (8) .	257	120	280	130	+23	+ 9
Finanzschwache (6) .....	73	139	80	152	+ 7	+10
Total .....	916	146	916	146	±26	-

<sup>1)</sup> Annahmen: Wehrsteuerertrag im Mittel 1976/77, Wehrsteuerstatistik 17. Periode. Finanzkraft 1978/79.

Diese bereits geltende Verbesserung des Finanzausgleichs mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer ist im Hinblick auf die Neuverteilung der Aufgaben in zweifacher Hinsicht von Bedeutung:

- Durch die Verfeinerung des Verteilungsschlüssels wird eine wichtige Voraussetzung für eine weitere Verstärkung des Finanzausgleichs zur Kompensation der durch die Aufgabenteilung verminderten Ausgleichswirkungen geschaffen.
- Die mit der Gesetzesrevision verbundene Verstärkung des Finanzausgleichs zu Lasten der finanzstärksten Kantone ist bei weiteren Massnahmen zu berücksichtigen. Eine zusätzliche Verbesserung des Finanzausgleichs bleibt jedoch unerlässlich.

Der Wehrsteuerfinanzausgleich ist ein allgemein anerkanntes und leistungsfähiges Solidaritätswerk der Kantone. Er ist ein geeignetes Instrument, um die ungleichen Belastungen aus der Aufgabenneuverteilung auszugleichen. Sein Ausbau führt zu einer ohnehin erwünschten Verlagerung von zweckgebundenen Finanzausgleichsleistungen zu solchen, über welche die Kantone frei verfügen können. Die Lösung des aufgabenteilungsbedingten Finanzausgleichs über die Wehrsteuer hat auch den Vorteil, dass das Finanzausgleichssystem überschaubar bleibt, was insbesondere für dessen Weiterentwicklung wesentlich ist. Der Wehrsteuerfinanzausgleich verfügt schliesslich über genügend Flexibilität, um auch Finanzausgleichsbedürfnisse aus einem zweiten Aufgabenteilungspaket und Übergangslösungen gleichzeitig abzudecken. Für die finanzschwächeren Kantone wirkt sich die Verstärkung des Finanzausgleichs mit der Wehrsteuer auch insofern günstig aus, als die Wehrsteuererträge relativ stark wachsen und sich damit im Laufe der Zeit auch die Ausgleichswirkungen automatisch erhöhen.

## **623      Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren**

Auf Ersuchen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes hat sich die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eingehend mit der Lösung des Finanzausgleichs im Zusammenhang mit der Aufgabenneuverteilung befasst und in einem Schreiben vom 8. Juli 1981 folgende Vorschläge unterbreitet:

1. Die unterschiedlichen Belastungen aus der Aufgabenteilung sind über den Finanzausgleich bei der Wehrsteuer zu verteilen.
2. Sie sind nach Massgabe der Steuerkraft möglichst gut auszugleichen.
3. Soweit es für die Beseitigung der Härten aus der Aufgabenteilung erforderlich ist, wird hiefür ein entsprechender Anteil der Wehrsteuer verwendet.
4. Die konkrete Ausgestaltung der Finanzausgleichslösung und des Schlüssels für die Bemessung der Kantonsbeiträge an die Krankenversicherung ist begleitend zu den Beratungen in den eidgenössischen Räten in Verbindung mit den kantonalen Finanzdirektoren festzulegen.

Die Finanzdirektorenkonferenz befürwortet somit grundsätzlich die schon von der Studienkommission angeregte Lösung, die Unterschiede in der Belastung der Kantone aus der Aufgabenteilung über den Finanzausgleich mit der Wehrsteuer auszugleichen, und zwar so, dass die Ergebnisse im Verhältnis zur Steuerkraft möglichst gleichmässig sind. Erste Berechnungen haben aber gezeigt, dass eine Erhöhung der für den Finanzausgleich bestimmten Quote und deren Verteilung nach Massgabe der Finanzkraft allein die kantonalen Mehrbelastungen



nicht mit der erwünschten Feinheit zu verteilen vermag. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren schlägt daher zusätzlich vor, für den Ausgleich der Mehrbelastungen, soweit es zur Beseitigung der Härten aus der Aufgabenteilung erforderlich ist, einen entsprechenden Anteil der Wehrsteuer auszuscheiden (Härteausgleich). Der Schwerpunkt des Lastenausgleichs soll jedoch auf der Verteilung der Wehrsteuer nach der Finanzkraft (und allenfalls der Bevölkerung) liegen.

Als Richtgrösse wird dabei nach dem heutigen Stand der Dinge eine Erhöhung der Finanzausgleichsquote von 7,5 auf 13 Prozent angenommen, wovon 3 Prozent für den Härteausgleich verwendet werden.

## 624 Konkretes Lösungsmodell

Wie bereits dargelegt, sind Berechnungen über die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone zurzeit nur provisorisch möglich, da der Schlüssel zur Ermittlung der Kantonsbeiträge an die Krankenkassen noch zu konkretisieren ist. Ferner kann die Vorgabe von 70 Millionen für das zweite Paket Aufgabenteilung nicht kantonsweise aufgeteilt werden, so dass die Berechnungen zum Finanzausgleich lediglich auf einen Saldo von 100 Millionen ausgerichtet werden können. Überdies stellen diese Zahlen eine Momentaufnahme der heutigen Verhältnisse dar. Das Datenmaterial wird daher bei der Beschlussfassung über die Finanzausgleichslösung auf den neuesten Stand gebracht werden müssen. Schliesslich wird der Finanzausgleich im Rahmen des zweiten Paketes Aufgabenteilung ohnehin erneut überprüft werden müssen. Eine völlig abschliessende Beurteilung, die im übrigen in enger Verbindung mit den kantonalen Finanzdirektoren erfolgt, ist daher heute nicht möglich.

Mit Rücksicht auf die zentrale Bedeutung der Finanzausgleichsfrage für die finanzschwächeren Stände kommen wir indessen nicht umhin, schon heute konkrete Anträge zu stellen. In diesem Sinne schlagen wir – gestützt auf die von den kantonalen Finanzdirektoren unterbreitete Lösung – vor, *als Richtgrösse die für den Finanzausgleich bestimmte Quote an der Wehrsteuer von heute 7,5 Prozent auf 13 Prozent zu erhöhen* und wie folgt zu verteilen:

- 10/13 ausschliesslich nach einer gleitenden Skala aufgrund der Finanzkraft,
- 3/13 zur Milderung besonderer Belastungen (Härteausgleich).

Wir behalten uns vor, zu gegebener Zeit und nach Rücksprache mit den Kantonsregierungen und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren die Regelung des Finanzausgleichs zu präzisieren und nötigenfalls zusätzliche Anträge zu stellen.

Die folgende *Tabelle* zeigt die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenneuerteilung auf die einzelnen Kantone ohne und mit den flankierenden Massnahmen im Finanzausgleich. Die Berechnungen bestätigen, dass unter den getroffenen Annahmen mit dem oben skizzierten Lösungsmodell das Ziel einer angemessenen gleichmässigen Belastung der Kantone im Verhältnis zur Steuerkraft erreicht werden kann.

## Finanzielle Auswirkungen auf die einzelnen Kantone

Berechnung aufgrund der Rechnungszahlen 1980 für die Globalbeträge 1986/87; ohne finanzpolitische Vorgabe und ohne gewisse andere, nicht quantifizierbare Vorschläge

(+ = Belastung / - = Entlastung)

Kantone nach Finanzkraft 1980/81	Belastung aus Aufgabenteilung ohne Finanz- und Härteausgleich in 1000 Fr.	Verstärkung Wehrsteuerfinanzausgleich <sup>1)</sup> (Erhöhung der Quote von 7,5 auf 10%) in 1000 Fr.	Härteausgleich (3% der Wehrsteuer verteilt nach Mehrbelastung) in 1000 Fr.	Belastung aus Aufgabenteilung mit Finanz- und Härteausgleich	
				in 1000 Fr.	in Prozent der Steuerkraft
Zug .....	- 1 876	+ 5 124	- 1 592	+ 1 656	+0,59
Basel-Stadt .....	-13 070	+11 917	+ 6 617	+ 5 464	+0,52
Genf .....	+ 366	+15 526	- 7 022	+ 8 870	+0,55
Zürich .....	-54 225	+46 656	+30 261	+22 692	+0,51
Basel-Landschaft .....	- 3 270	+ 8 109	- 1 283	+ 3 556	+0,54
<b>Finanzstarke total</b>	<b>-72 075</b>	<b>+87 332</b>	<b>+26 981</b>	<b>+42 238</b>	<b>+0,52</b>
Nidwalden .....	- 96	+ 829	- 291	+ 442	+0,54
Aargau .....	- 8 160	+10 389	+ 3 948	+ 6 177	+0,51
Schaffhausen .....	- 1 884	+ 1 277	+ 1 160	+ 553	+0,27
Tessin .....	+15 376	+ 2 790	-13 169	+ 4 997	+0,57
Waadt .....	+24 780	+ 5 711	-21 540	+ 8 951	+0,57
Thurgau .....	- 935	+ 39	+ 2 354	+ 1 458	+0,31
Glarus .....	- 894	+ 408	+ 973	+ 487	+0,51
St. Gallen .....	+ 3 197	- 1 773	+ 3 602	+ 5 026	+0,51
Graubünden .....	+ 6 094	- 1 073	- 2 251	+ 2 770	+0,54
Appenzell A. Rh. .	+ 2	- 1 026	+ 640	- 384	-0,32
Schwyz .....	+ 2 784	- 2 398	+ 776	+ 1 162	+0,51
Solothurn .....	+ 5 222	- 6 842	+ 3 483	+ 1 863	+0,35
Bern .....	+42 396	-30 512	+ 1 188	+13 072	+0,52
Neuenburg .....	+10 071	- 7 519	- 452	+ 2 100	+0,53
<b>Mittelstarke total</b>	<b>+97 953</b>	<b>-29 700</b>	<b>-19 579</b>	<b>+48 674</b>	<b>+0,50</b>
Luzern .....	+19 324	-13 381	- 2 399	+ 3 544	+0,54
Wallis .....	+20 685	-13 600	- 4 222	+ 2 863	+0,55
Uri .....	+ 2 302	- 2 671	+ 622	+ 253	+0,35
Obwalden .....	+ 1 544	- 2 152	+ 331	- 277	-0,50
Freiburg .....	+20 238	-15 650	- 2 540	+ 2 048	+0,56
Appenzell I. Rh. .	+ 673	- 1 457	+ 130	- 654	-2,43
Jura .....	+ 8 636	- 8 721	+ 676	+ 591	+0,45
<b>Finanzschwache total</b>	<b>+73 402</b>	<b>-57 632</b>	<b>- 7 402</b>	<b>+ 8 368</b>	<b>+0,46</b>
<b>Total</b> .....	<b>+99 280</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>+99 280</b>	<b>+0,50</b>

<sup>1)</sup> Annahmen: - Finanzkraft 1980/81  
- geschätzter Wehrsteuerertrag 1986  
- Wehrsteuerstatistik 18. Periode  
- Verteilung ausschliesslich nach einer gleitenden Skala aufgrund der Finanzkraft (quadratische Differenzen zu 140)

## 7 Kantonsanteile

### 71 Allgemeines

Nach dem Finanzplan 1981–1983 gehört die dauerhafte Aufhebung der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung (unter Beibehaltung des Alkoholzehntels) und am Reinertrag der Stempelsteuer zum Sanierungskonzept für den Bundeshaushalt.

Diese vom Bundesrat im Rahmen der Botschaft für das Sparpaket 1980 beantragte Massnahme (BBl 1980 I 477) wurde vom Parlament in einen auf Ende 1985 befristeten Abbau der beiden Anteile umgewandelt.

Nach den dabei beschlossenen Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung (Art. 14 und 15) hat die Bundesversammlung die Frage der Aufteilung dieser Einnahmen im Rahmen der Arbeiten über die erste Stufe der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen erneut zu prüfen.

Verschiedene Kantonsregierungen gehen im Vernehmlassungsverfahren zur Aufgabenneuverteilung davon aus, dass den Kantonen die beiden Anteile ab 1986 wieder zukommen werden. Sie wenden sich gegen eine dauernde Kumulation von Entlastungen des Bundes. In der Befristung durch das Parlament wird die Schaffung einer Manövriermasse für die Verwirklichung des ersten Paketes Aufgabenteilung gesehen.

In der Abstimmung vom 30. November 1980 wurde der befristete Abbau der Kantonsanteile deutlich angenommen (*Stempelabgaben*: 1 059 000 Ja : 515 000 Nein; 20 : 3 Ständen. *Reingewinn Alkoholverwaltung* 1 127 000 Ja : 459 000 Nein; 21 : 2 Ständen.).

### 72 Überprüfung

Im Sinne des verfassungsmässig festgelegten Auftrages der Bundesversammlung wird die Frage der beiden Kantonsanteile im Rahmen dieser Botschaft geprüft. Es handelt sich dabei in erster Linie um eine Massnahme zur Sanierung der Bundesfinanzen. Ursprünglich stand dieser Vorschlag nicht im Zusammenhang mit der Neuverteilung der Aufgaben.

Die Perspektiven für den Bundeshaushalt haben sich seit der Veröffentlichung des Finanzplanes 1981–1983 nicht derart verbessert, dass auf die dauerhafte Aufhebung der beiden Kantonsanteile verzichtet werden kann. Die im Sanierungskonzept vorgesehene Beschaffung von Mehreinnahmen stösst auf Schwierigkeiten. Demgegenüber nimmt der Finanzbedarf für die Aufgaben, die der Bund erfüllen muss, noch zu. Der finanzpolitische Spielraum ist klein. Zudem verlangen Motionen der eidgenössischen Räte unmittelbar (Christlichdemokratische Fraktion – Bundeshaushalt. Einsparungen. 20. September 1979) oder mittelbar (Freisinnig-demokratische Fraktion – Sparpaket 1980. Anschlussprogramm. 1. Dez. 1980) die dauerhafte Aufhebung der Kantonsanteile am Reinertrag der Stempelabgaben und am Reingewinn der Alkoholverwaltung.

Diese Massnahme ermöglicht eine Weiterführung der Entlastung des Bundes, im Jahre 1986 in der Grössenordnung von 290 Millionen Franken. Da die Kan-

tone durch das Sparpaket 1980 bereits 1981 die Mehrbelastung erfahren haben, werden sie bei der dauerhaften Verankerung immerhin keine neuen Lasten übernehmen müssen. Der kantonale Finanzhaushalt ist auf den Ausfall der Kantonsanteile eingerichtet.

Der Abbau der kalten Progression bei der Wehrsteuer im Rahmen der Verlängerung der Bundesfinanzordnung (BB vom 19. Juni 1981; BBl 1981 II 561) bringt auch für die Kantone entsprechend ihrem Anteil von 30 Prozent am Ertrag dieser Steuer einen Einnahmenausfall. Der Ausfall ist aber für den Bund grösser. Er muss ihn bei der Warenumsatzsteuer kompensieren. Die Kantone sind dafür auf ihr eigenes Substrat bei den direkten Steuern verwiesen. Eine eigentliche Lastenverschiebung im bundesstaatlichen Verhältnis, die sich mit der Aufhebung der Kantonsanteile kumulieren würde, wird durch den Abbau der kalten Progression nicht bewirkt.

Aus diesen Gründen können wir dem Wunsch der Kantonsregierungen nach Wiedereinräumung der Kantonsanteile nicht entsprechen. Wir müssen Ihnen erneut beantragen, die Frage der Aufteilung der Einnahmen bei den Stempelabgaben und bei der Alkoholverwaltung im Sinne der dauerhaften Aufhebung der Kantonsanteile zu beantworten. Von der Aufhebung ausgenommen wäre der «Alkoholzehntel» der Kantone für die Bekämpfung des Alkoholismus.

## 73      **Verfassung**

Beim Reinertrag der Stempelabgaben wird der Satz «Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu» (Art. 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. a BV) ersatzlos gestrichen. Diese Verfassungsänderung tritt mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Deshalb kann Artikel 14 der Übergangsbestimmungen mit Geltung bis Ende 1985 sofort aufgehoben werden. Damit wird auch vermieden, dass bedeutungsloses Übergangsrecht die Verfassungsurkunde belastet.

Beim Reinertrag aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser soll zunächst der Kantonsanteil von 50 Prozent aufgehoben werden. Die Kantone erhalten aber weiterhin den «Alkoholzehntel», den sie für die Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen verwenden müssen. Da dieser Beitrag nicht mehr auf einen Kantonsanteil von 50 Prozent bezogen werden kann, wird er zum «Alkoholzwanzigstel», nämlich zu 5 Prozent am gesamten Reinertrag (Art. 32<sup>bis</sup> Abs. 9 BV), ohne dass sich der Betrag dadurch ändert. Für Artikel 15 der Übergangsbestimmungen gilt dasselbe wie für Artikel 14.

## 74      **Gesetz**

Im Bundesgesetz über die Stempelabgaben (SR 641.10) werden die Bestimmungen aufgehoben, welche sich auf den bisherigen Kantonsanteil beziehen. Der Bundesbeschluss vom 20. Juni 1980 (AS 1981 167), der die Ausrichtung des Kantonsanteils bis Ende 1985 einstellt, wird überflüssig und kann aufgehoben werden.

Im Alkoholgesetz (SR 680) muss der Beitrag an die Kantone auf 5 Prozent vom Reinertrag der Alkoholverwaltung festgelegt werden (Art. 44). Neu ist, dass der Beitrag in den Jahren zwischen den hauptsächlich massgebenden eidgenössischen Volkszählungen auch nach den Zahlen der Bevölkerungsfortschreibung bestimmt werden kann (Abs. 3). Die Bindung an die Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen soll nicht geändert werden (Art. 45). Die Kantone erstatten dem Bundesrat weiterhin jährlich Bericht. Hingegen soll der bisherige Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Alkoholzehntel neu nur alle drei Jahre unterbreitet werden. Damit wird die Berichterstattung vereinfacht und gerade dadurch an Bedeutung gewinnen. Das Parlament kann in der Zwischenzeit nötigenfalls seine Auskunftsrechte geltend machen.

Der Bundesbeschluss vom 20. Juni 1980 zum Alkoholgesetz (AS 1981 169) kann aufgehoben werden.

## **8 Richtlinien der Regierungspolitik 1979–1983**

In den Richtlinien der Regierungspolitik 1979–1983 haben wir das vorliegende erste Paket konkreter Neuverteilungsvorschläge angekündigt (BBl 1980 I 588, 2. Hauptteil, Ziff. 22). Es handelt sich um ein Vorhaben der ersten Priorität.

## **9 Finanzplan 1981–1983**

Nach dem Finanzplan 1981–1983 soll die Neuverteilung der Aufgaben den Bund ab 1983 um rund 200 Millionen Franken entlasten (BBl 1980 I 731). Dieses Ziel kann mit den vorgeschlagenen Massnahmen erreicht werden. Nachdem Sie die lineare Herabsetzung von Bundesleistungen im Rahmen der Sparmassnahmen 1980 auf Ende 1983 befristet haben, entstand eine zeitliche Flexibilität, die hier genutzt wird. Die Befristung des Abbaus der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung und am Reinertrag der Stempelsteuer auf Ende 1985 führt dazu, dass diese Aspekte in der vorliegenden Botschaft noch einmal behandelt werden müssen. Mit den Massnahmen der Neuverteilung der Aufgaben sowie mit der dauerhaften Aufhebung der beiden Kantonsanteile wird der Bundeshaushalt 1986 gesamthaft um 473 Millionen Franken entlastet. Die Finanzströme zwischen Bund und Kantonen werden dabei in der Grössenordnung von 1 Milliarde Franken vermindert. Wir verweisen im übrigen auf die Ausführungen unter den Ziffern 212, 5 und 7.

## **10 Verfassungsmässigkeit**

Änderungen der Bundesverfassung sind namentlich dort nötig, wo die Verfassungsgebietsbezogenen Finanzierungsfragen regelt oder den Aufgabenbereich des Bundes detailliert umschreibt: Volksschulen, Gesundheitswesen, Wohnbauauf-

derung. Für die Ausbildungsbeiträge wird die Aufgabenteilung grundsätzlich neu festgelegt.

Auf Fragen des Inhalts, der Form und des Verfahrens sind wir in Ziffer 22 eingetreten.

Die einzelnen Verfassungsrevisionen wurden in Ziffer 4 begründet und erläutert.

8049

## **Erlassesentwürfe**

- 1 *Straf- und Massnahmenvollzug*
  - Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug
- 2 *Zivilschutz*
  - Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung
- 3 *Volksschule*
  - Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht
  - Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache
- 4 *Ausbildungsbeiträge*
  - Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge
  - Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone
- 5 *Turnen und Sport*
  - Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport
- 6 *Gesundheitswesen*
  - Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen
  - Bundesgesetz über die Aufhebung von Bagatellsubventionen im Gesundheitswesen
- 7 *Alters- und Hinterlassenenversicherung/Altersheime*
  - Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)
- 8 *Ergänzungsleistungen AHV/IV*
  - Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)
- 9 *Unterstützung von Flüchtlingen*
  - Asylgesetz
- 10 *Wohnbauförderung*
  - Bundesbeschluss über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in der Wohnbauförderung
  - Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz
- 11 *Finanzausgleich*
  - Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen

12 *Kantonsanteile*

- Bundesbeschluss über die Aufhebung des Kantonsanteiles am Reinertrag der Stempelabgaben
- Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG)
- Bundesbeschluss über die Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser
- Alkoholgesetz

8049



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

*Entwurf*

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 64<sup>bis</sup> der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

**1. Abschnitt: Zweck**

**Art. 1**

Die in diesem Gesetz vorgesehenen Leistungen sollen dazu beitragen,  
a. die Anforderungen und Grundsätze des Straf- und Massnahmenvollzugs-  
rechts zu verwirklichen;  
b. Grundlagen für neue Entwicklungen auf diesem Gebiet bereitzustellen.

**2. Abschnitt: Baubeiträge**

**Art. 2** Bereich

<sup>1)</sup> Der Bund gewährt Beiträge an den Neu-, Aus- und Umbau folgender öffentlicher und privater Einrichtungen:

- a. Anstalten für Erstmalige und Rückfällige (Art. 37 StGB<sup>2)</sup>);
- b. Anstalten und spezialisierte Anstaltsabteilungen für kurze Freiheitsstrafen (Art. 37<sup>bis</sup> und 39 StGB);
- c. Anstalten für sichernde Massnahmen, die einer für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen Behörde unterstellt sind (Art. 42–44 StGB);
- d. Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene (Art. 100<sup>bis</sup> StGB);
- e. spezialisierte Abteilungen für strafrechtlich Eingewiesene in Anstalten, die nicht einer für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen Behörde unterstellt sind (Art. 40, 42–44 und 100<sup>bis</sup> StGB);
- f. spezialisierte Einrichtungen für bedingt oder probeweise aus einer Freiheitsstrafe oder Massnahme Entlassene und für bedingt Verurteilte (Art. 38, 41 und 45 StGB);
- g. Heime für Kinder und Jugendliche, in denen mindestens ein Drittel der Aufenthaltstage auf strafrechtlich Eingewiesene entfällt oder die für den

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 311.0

Vollzug strafrechtlicher Massnahmen unerlässlich sind (Art. 82 ff. und 89 ff. StGB).

<sup>2</sup> Der Bund kann, im Rahmen der verfügbaren Kredite, Beiträge gewähren an den Neu-, Aus- und Umbau spezialisierter Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, die in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind, sofern diese Einrichtungen auch strafrechtlich Eingewiesene aufnehmen.

<sup>3</sup> An Baukosten von weniger als 500 000 Franken werden keine Beiträge gewährt.

### Art. 3 Voraussetzungen

<sup>1</sup> Beiträge 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. ein Aus- oder Umbau ist Teil einer Gesamtplanung der Einrichtung;
- c. die Einrichtung steht Eingewiesenen aus verschiedenen Kantonen offen;
- d. die Bauvorhaben bewirken Verbesserungen im Sinne von Artikel 1, die in einem angemessenen Verhältnis zu den finanziellen Aufwendungen stehen;
- e. das Betriebskonzept und die Trägerschaft gewährleisten, dass der Zweck der Einrichtung erfüllt wird.

<sup>2</sup> Sofern nicht ein Kanton Bauherr ist, treten noch folgende Voraussetzungen hinzu:

- a. die zuständige kantonale Behörde befürwortet das Bauvorhaben;
- b. die Finanzierung des Bauvorhabens und des Betriebs der Einrichtung sind gesichert;
- c. kantonale Beiträge von mindestens 40 Prozent der anerkannten Baukosten sind gesichert;
- d. bei privaten Einrichtungen ist der Träger eine juristische Person mit gemeinnützigem Charakter; einer ihrer Hauptzwecke liegt im Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

### Art. 4 Höhe der Beiträge

<sup>1</sup> Der Beitrag beläuft sich auf 50 Prozent der anerkannten Baukosten.

<sup>2</sup> Er wird entsprechend herabgesetzt, wenn

- a. die Einrichtung nur teilweise Aufgaben nach Artikel 2 erfüllt;
- b. ein Baubeitrag aus der Invalidenversicherung gewährt werden kann; Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung<sup>1)</sup> gilt nicht.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt, welche Kosten als Baukosten anerkannt werden.

<sup>1)</sup> SR 831.20

### 3. Abschnitt: Beiträge an Modellversuche

#### Art. 5 Bereich

<sup>1</sup> Der Bund kann, im Rahmen der verfügbaren Kredite, Beiträge gewähren an die Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Konzeptionen:

- a. im Straf- und Massnahmenvollzug, einschliesslich Versuche mit abweichenden Vollzugsformen (Art. 397<sup>bis</sup> Abs. 4 StGB<sup>1)</sup>);
- b. für spezialisierte Einrichtungen und Vorkehrungen für Kinder und Jugendliche, die in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind.

<sup>2</sup> Die Beiträge können für eine Versuchsdauer von höchstens fünf Jahren gewährt werden.

<sup>3</sup> Beiträge können auch an die Kosten der Auswertung solcher Versuche gewährt werden.

#### Art. 6 Voraussetzungen

<sup>1</sup> Beiträge können unter den folgenden Voraussetzungen gewährt werden:

- a. der Träger, die Organisation und die mit der Durchführung des Versuchs beauftragten Personen bieten Gewähr, dass dieser zweckentsprechend verwirklicht und systematisch ausgewertet wird;
- b. die Finanzierung ist für den Versuch und die Auswertung gesichert.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann den Beitrag von weiteren Voraussetzungen abhängig machen.

#### Art. 7 Höhe der Beiträge

Der Beitrag beläuft sich auf höchstens 80 Prozent der anerkannten Projektkosten, bei bestehenden Einrichtungen auf höchstens 80 Prozent der projektbedingten Mehrkosten.

### 4. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

#### Art. 8 Verwendung der Beiträge

Das Bundesamt für Justiz (Bundesamt) prüft, ob die Beitragsvoraussetzungen eingehalten werden, die Einrichtung zweckentsprechend betrieben oder der Modellversuch richtig durchgeführt wird.

#### Art. 9 Rückerstattung von Beiträgen

<sup>1</sup> Beiträge werden zurückgefordert, wenn sie zu Unrecht ausbezahlt wurden oder wenn der Empfänger sie trotz Mahnung nicht zweckentsprechend verwendet.

<sup>1)</sup> SR 311.0

<sup>2</sup> Stellt eine Einrichtung, für die Baubeiträge ausgerichtet wurden, innerhalb von 20 Jahren nach der Schlusszahlung ihren Betrieb ein oder wird sie für einen andern Zweck verwendet, so werden für jedes verbleibende Jahr 5 Prozent des Beitrags zurückgefordert.

<sup>3</sup> Der Anspruch auf Rückerstattung verjährt fünf Jahre nach seiner Entstehung.

## **5. Abschnitt: Organisation und Verfahren**

### **Art. 10 Beitragsgesuche**

<sup>1</sup> Beitragsgesuche kantonaler Behörden sind vor Baubeginn beziehungsweise vor Beginn des Modellversuchs mit den erforderlichen Unterlagen dem Bundesamt einzureichen.

<sup>2</sup> Andere Beitragsgesuche sind vor Baubeginn beziehungsweise vor Beginn des Modellversuchs mit den erforderlichen Unterlagen der zuständigen kantonalen Behörde einzureichen. Diese prüft die Gesuche und leitet sie mit ihrem Antrag an das Bundesamt weiter. Gesuche um Beiträge nach Artikel 5 sind direkt dem Bundesamt einzureichen, wenn sie bloss die Entwicklung neuer Konzeptionen bezwecken.

### **Art. 11 Beitragsverfügung**

<sup>1</sup> Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement verfügt die Zusicherung, Auszahlung und Rückerstattung von Beiträgen.

<sup>2</sup> Gegen Verfügungen über die Zusicherung von Beiträgen, auf die dieses Gesetz keinen Anspruch einräumt, kann Beschwerde an den Bundesrat erhoben werden, gegen andere Verfügungen Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.

### **Art. 12 Änderung der Voraussetzungen**

<sup>1</sup> Werden Projekte wesentlich geändert oder erweitert, so ist ein Ergänzungsgesuch zu stellen. Das Ergänzungsgesuch ist nach Artikel 10 einzureichen und zu behandeln.

<sup>2</sup> Ein zugesicherter Beitrag kann aufgrund der Schlussabrechnung erhöht werden, wenn während der Bauausführung oder der Durchführung des Versuchs infolge Teuerung oder anderer nicht voraussehbarer Umstände Mehrkosten entstanden sind. Ein Ergänzungsgesuch ist nicht erforderlich.

### **Art. 13 Auszahlung der Beiträge, Vorschüsse**

<sup>1</sup> Das Bundesamt setzt den endgültigen Beitrag aufgrund der Schlussabrechnung fest und veranlasst die Auszahlung der Beiträge im Rahmen der verfügbaren Kredite:

- a. für Bauten nach Prüfung der Bauabrechnung und der Abrechnungsbelege sowie nach Zusicherung der kantonalen Beiträge;
- b. für Modellversuche nach Prüfung der periodischen Abrechnungen und der Abrechnungsbelege.

<sup>2</sup> Das Bundesamt kann auf Gesuch hin und im Rahmen der verfügbaren Kredite Vorschüsse im Umfang von höchstens 80 Prozent der zugesicherten Beiträge gewähren.

## **6. Abschnitt: Information, Dokumentation und Statistik**

### **Art. 14** Information und Dokumentation

Das Bundesamt sammelt zur Unterstützung der Anstrengungen, die Bund und Kantone nach Artikel 1 unternehmen, Erfahrungen und Erkenntnisse des In- und Auslandes und informiert darüber die zuständigen Organe der Kantone und der Einrichtungen sowie die interessierten Organisationen. Es kann auch beratende Aufgaben übernehmen.

### **Art. 15** Statistik

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann für die Aufgaben nach Artikel 1 Statistiken über Einrichtungen zum Vollzug von Strafen und Massnahmen, ihre Insassen und andere Personen im Straf- und Massnahmenvollzug durchführen. Er kann die Kantone und private Einrichtungen mit der Erhebung der Daten beauftragen und sie verpflichten, in eigener Kompetenz beschaffte statistische Angaben zur Verfügung zu stellen.

<sup>2</sup> Die beschafften Personendaten dürfen nur für Statistiken nach Absatz 1 verwendet werden; sie dürfen nicht bekanntgegeben werden.

## **7. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

### **Art. 16** Vollzug

Der Bundesrat vollzieht dieses Gesetz und erlässt die Ausführungsbestimmungen.

### **Art. 17** Aufhebung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966<sup>1)</sup> über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten wird aufgehoben.

<sup>1)</sup> SR 341; AS 1967 29, 1977 2249

**Art. 18** Übergangsbestimmung

Nach dem bisherigen Recht werden noch gewährt:

- a. Baubeiträge, für die das Beitragsgesuch vor dem 31. Dezember 1982 eingereicht wurde;
- b. Beiträge an Bildungsstätten bis zum 31. Dezember 1984;
- c. Betriebsbeiträge für Einrichtungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens beitragsberechtigt sind, bis zum 31. Dezember 1985.

**Art. 19** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

**Bundesgesetz  
über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

I

Das Zivilschutzgesetz vom 23. März 1962<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 4 Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann das Gesamt- oder Teilaufgebot der Zivilschutzorganisationen zum aktiven Dienst jederzeit anordnen, wenn es der Schutz der Bevölkerung erfordert.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

*Art. 7 Abs. 2*

<sup>2</sup> Bietet er die Zivilschutzorganisationen auf, so ordnet er die notwendigen ergänzenden Massnahmen und Mittel an.

*Art. 8 Abs. 3 (neu)*

<sup>3</sup> Das Bundesamt ist befugt, Vorschriften technischer, organisatorischer und administrativer Art zu erlassen.

*Art. 34*

1. Obligatorium  
a. Männer

<sup>1</sup> Für Männer dauert die Schutzdienstpflicht vom Anfang des Jahres, in dem das 20., bis zum Ende des Jahres, in dem das 60. Altersjahr vollendet wird.

<sup>2</sup> Wenn die Verhältnisse es erfordern, kann der Bundesrat die Schutzdienstpflicht vom Anfang des Jahres, in dem das 16., und bis zum Ende des Jahres, in dem das 65. Altersjahr vollendet wird, ausdehnen.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 520.1

<sup>3</sup> Bei zwingenden Gründen können der Bund und die Kantone die Befreiung oder die Dispensation von der Schutzdienstleistung verfügen. Der Bundesrat erlässt die entsprechenden Vorschriften. Die Entscheide der Dispensationsstellen sind endgültig.

*Art. 35 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu) und 2*

<sup>1bis</sup> Wehrmänner, die für zivile Aufgaben von der Dienst- oder Hilfsdienstpflicht befreit sind, können von ihrem Betrieb in Friedenszeiten und in Zeiten aktiven Dienstes zum Schutzdienst in der Betriebsschutzorganisation verpflichtet werden.

<sup>2</sup> Wehrmänner, die für zivile Aufgaben vom aktiven Dienst dispensiert sind, können von ihrem Betrieb in Zeiten aktiven Dienstes zum Schutzdienst in der Betriebsschutzorganisation verpflichtet werden.

*Art. 36 Abs. 3 und 4*

*Aufgehoben*

*Art. 36a (neu)*

d. Besondere  
Fälle

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann Schutzdienstpflichtige, die in der Armee benötigt werden und Dienst leisten wollen, von der Schutzdienstpflicht befreien.

<sup>2</sup> Der Bundesrat stellt den Kantonen und Gemeinden eine angemessene Zahl von Schutzdienstpflichtigen zur Verstärkung der zivilen Führungsstäbe und der Polizei zur Verfügung.

*Art. 43 Abs. 1 Bst. b*

<sup>1</sup> Entlassungsgründe sind:

b. nachträglich eingetretene Befreiungsgründe nach Artikel 36a Absatz 1;

*Art. 54 Abs. 3 Bst. a*

<sup>3</sup> Vorgesetzte und Spezialisten können zusätzlich für folgende jährliche Dienstleistungen einberufen werden:

a. Orts-, Abschnitts-, Sektor-, Quartier- und Betriebsschutzchefs und ihre Stellvertreter sowie Dienstchefs und Blockchefs für längstens acht Tage;



*Gliederungstitel*

**V. Abschnitt: Material und Anlagen**

*Art. 62*

1. Material  
a. Bund

<sup>1</sup> Für Material, das ausschliesslich dem Zivilschutz dient, stellt der Bundesrat Vorschriften auf; er sorgt auch für die notwendige Forschung.

<sup>2</sup> Der Bund beschafft die Überlebensnahrung sowie in der Regel das Material, soweit es notwendigerweise standardisiert sein muss.

<sup>3</sup> Für Material, das behelfsmässig im Zivilschutz verwendet wird, kann das Bundesamt für Zivilschutz Richtlinien aufstellen.

<sup>4</sup> Der Bund legt Reserven von standardisiertem Material an.

<sup>5</sup> Zur Dezentralisation kann er die Kantone und Gemeinden verpflichten, solche Reserven zu lagern, zu verwalten und zu unterhalten.

*Art. 63*

b. Kantone

<sup>1</sup> Die Kantone beschaffen das Material für die Schutzorganisationen der kantonalen Betriebe und Verwaltungen, soweit es nicht vom Bund abgegeben wird.

<sup>2</sup> Die Kantone können zusätzlich zu dem ihnen vom Bund anvertrauten Material weitere Vorräte, insbesondere an Sanitätsmaterial, anlegen.

*Art. 64*

c. Gemeinden

<sup>1</sup> Die Gemeinden beschaffen das Material für die örtlichen Schutzorganisationen und die Schutzraumorganisationen, soweit es nicht vom Bund abgegeben wird; sie legen angemessene Reserven an.

<sup>2</sup> Die Gemeinden geben, soweit notwendig, den Angehörigen der örtlichen Schutzorganisationen und der Schutzraumorganisationen die persönliche Ausrüstung leihweise ab.

*Art. 65 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die Betriebe beschaffen das Material für ihre Betriebsschutzorganisationen, soweit es nicht vom Bund abgegeben wird; sie legen angemessene Reserven an.

*Art. 66*

*Aufgehoben*

*Art. 68*

2. Anlagen

<sup>1</sup> Die Gemeinden und Betriebe erstellen für ihre Schutzorganisationen die erforderlichen Anlagen und rüsten sie aus.

<sup>2</sup> Der Bundesrat erlässt Vorschriften. Er kann zur Erreichung eines ausgewogenen Vorbereitungsstandes eine Rangordnung für den Bau der Anlagen festlegen.

*Art. 69*

1. Bund  
a. Kosten-  
übernahme

<sup>1</sup> Der Bund trägt die Kosten für den Zivilschutz, soweit er diesen durchzuführen und zu verwalten hat, insbesondere für seine Betriebsschutzorganisationen, für seine Instruktionsdienste sowie für das technische Instruktionsmaterial.

<sup>2</sup> Der Bund trägt die Kosten für die erstmalige Beschaffung der Überlebensnahrung und für das notwendigerweise standardisierte Material, soweit es nicht zur Ausrüstung der Anlagen (Art. 68), der geschützten Operationsstellen und Pflegeräume sowie der Notspitäler (Art. 3 des Schutzbautengesetzes [BMG] vom 4. Oktober 1963<sup>1)</sup>) oder der Schutzräume (Art. 4 und 8 Abs. 2 BMG<sup>1)</sup>) dient.

*Art. 69a*

b. Bundes-  
beiträge

<sup>1</sup> Der Bund leistet unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone folgende Beiträge:

- a. 30–40 Prozent an die Kosten der nach den Bundesvorschriften durchgeführten Kurse, Übungen und Rapporte sowie der Instruktionsdienste für Schutzdienstpflichtige, die den Gemeinden und Kantonen zur Verstärkung der zivilen Führungsstäbe und der Polizei überlassen werden;
- b. 55–65 Prozent an diestellungs- und Ausrüstungskosten für die Anlagen der Schutzorganisationen (Art. 68) sowie für die Ausbildungszentren (Art. 60);
- c. 55–65 Prozent an die Kosten des Aufgebotes der Zivilschutzorganisationen durch den Bund.

<sup>2</sup> Beiträge nach Absatz 1 Buchstabe b werden nicht gewährt an:

- a. die Baunebenkosten, wie zum Beispiel kantonale und kommunale Abgaben und Gebühren;
- b. die Kapitalzinsen;
- c. die Teuerungskosten auf dem zivilschutzfremden Teil eines Gebäudes, die durch die Errichtung des Zivilschutzteils verursacht werden.

<sup>1)</sup> SR 520.2

<sup>3</sup> Beiträge nach Absatz 1 Buchstaben a und c können vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement pauschaliert werden.

<sup>4</sup> Bundesbeiträge werden zugesichert und ausgerichtet, soweit es die bewilligten Kredite gestatten.

<sup>5</sup> Die Kredite für Erstellung und Ausrüstung der Anlagen können nach den Bedürfnissen des Zivilschutzes und nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden. Nicht benützte Kreditbeträge eines Kantons können für andere Kantone verwendet werden.

<sup>6</sup> Der Kanton teilt den ihm zukommenden Kredit den Gemeinden je nach den Bedürfnissen ihres Zivilschutzes zu.

*Art. 70 Abs. 2 und 3 (neu)*

<sup>2</sup> Sie tragen überdies die nach Abzug der Bundesbeiträge (Art. 69a) verbleibenden Kosten.

<sup>3</sup> Sie übernehmen auch die Kosten für das Material, das vorzeitig ersetzt werden muss.

*Art. 71 Abs. 2 und 3 (neu)*

<sup>2</sup> Sie tragen überdies die nach Abzug der Beiträge von Bund und Kanton verbleibenden Kosten.

<sup>3</sup> Sie übernehmen auch die Kosten für das Material, das vorzeitig ersetzt werden muss.

*Art. 73 Abs. 2-4*

<sup>2</sup> Sie tragen überdies die nach Abzug der Beiträge von Bund und Kantonen verbleibenden Kosten.

<sup>3</sup> Sie übernehmen auch die Kosten für das Material, das vorzeitig ersetzt werden muss.

<sup>4</sup> *Aufgehoben*

*Art. 74*

*Aufgehoben*

*Art. 76a*

Bei Anordnung eines Zivilschutzaufgebotes durch den Bundesrat stellen die Eigentümer und Besitzer von Schutzbauten die überzähligen Schutzplätze unentgeltlich dem Zivilschutz zur Verfügung.

3. Für die Schutzraumbelegung

*Art. 84 Ziff. 1 Bst. c (neu)*

1. ...

c. mit der Alarmierung verbundene Anordnungen und Verhaltensanweisungen missachtet,

...

II

Das Schutzbautengesetz vom 4. Oktober 1963<sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 2 Abs. 1 und 4*

<sup>1</sup> Die Hauseigentümer müssen in allen üblicherweise mit Kellergeschossen versehenen Neubauten sowie bei wesentlichen Umbauten von Gebäuden mit Kellergeschossen Schutzräume erstellen und Fluchtwege anlegen.

<sup>4</sup> Die Kantone und Gemeinden können anordnen, dass die in Absatz 1 vorgeschriebenen Schutzräume zu einem oder mehreren gemeinsamen Schutzräumen zusammengelegt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die gemeinsamen Schutzräume spätestens drei Jahre nach Baubeginn des ersten betroffenen Bauvorhabens erstellt werden.

*Art. 4 Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> Die Gemeinden sorgen dort, wo es wegen des Publikumsverkehrs geboten erscheint, zum Beispiel in Geschäftszentren und an Verkehrsknotenpunkten, für den Bau und die Ausrüstung öffentlicher Schutzräume.

<sup>2</sup> Ebenso sorgen die Gemeinden für den Bau und die Ausrüstung öffentlicher Schutzräume für die Bewohner von Gebieten, in denen keine privaten Schutzräume bestehen oder gebaut werden können.

*Art. 5*

<sup>1</sup> Der Bund leistet unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone folgende Beiträge:

a. 55–65 Prozent an die Bau- und Ausrüstungskosten für die geschützten Operationstellen und Pflegeräume sowie die Notspitäler (Art. 3);

b. 40–50 Prozent, in besonderen Fällen bis 60 Prozent, an die Bau- und Ausrüstungskosten der öffentlichen Schutzräume mit:

2. Beiträge  
a. Bundes-  
beiträge

<sup>1)</sup> SR 520.2

1. mindestens 100 Schutzplätzen;
2. mindestens 25 Schutzplätzen, wenn sie in Gemeinden oder abgelegenen Gemeindeteilen mit weniger als 200 Einwohnern liegen.

<sup>2</sup> Bei der Beitragsfestsetzung werden die Vorteile angerechnet, welche die Bauten und Einrichtungen dem Eigentümer voraussichtlich einbringen.

<sup>3</sup> Der Bund leistet keine Beiträge an:

- a. Baunebenkosten, wie zum Beispiel kantonale und kommunale Abgaben und Gebühren;
- b. Kapitalzinsen;
- c. Teuerungskosten auf dem zivilschutzfremden Teil eines Gebäudes, die durch den Bau des Zivilschutzteils verursacht werden.

<sup>4</sup> Bundesbeiträge werden zugesichert und ausgerichtet, soweit es die bewilligten Kredite gestatten.

<sup>5</sup> Die Kredite für den Bau und die Ausrüstung geschützter Operationsstellen und Pflegeräume, von Notspitälern sowie von öffentlichen Schutzräumen können nach den Bedürfnissen des Zivilschutzes und der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden. Nicht benützte Kreditbeträge eines Kantons können für andere Kantone verwendet werden.

<sup>6</sup> Der Kanton teilt den ihm zukommenden Kredit den Gemeinden je nach den Bedürfnissen ihres Zivilschutzes zu.

#### *Art. 6*

b. Beiträge der Kantone und Gemeinden

<sup>1</sup> Die Kantone und Gemeinden übernehmen die restlichen Kosten für den Bau und die Ausrüstung der geschützten Operationsstellen und Pflegeräume sowie der Notspitäler. Die Aufteilung der Beiträge zwischen Kanton und Gemeinden richtet sich nach dem kantonalen Recht.

<sup>2</sup> Das kantonale Recht bestimmt die Beiträge des Kantons an Bau und Ausrüstung der öffentlichen Schutzräume.

#### *Art. 7*

##### *Aufgehoben*

#### *Art. 8 Randtitel sowie Abs. 2 und 3*

3. Mindestanforderungen und Ausrüstung der privaten Schutzräume

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann die Ausrüstung der privaten Schutzräume vorschreiben.

<sup>3</sup> *Aufgehoben*

*Art. 9 Abs. 2*  
*Aufgehoben*

*Art. 11 Abs. 2*  
*Aufgehoben*

*Art. 13*

8. Baubewilligungen

<sup>1</sup> Baubewilligungen des kantonalen Rechts dürfen nur erteilt werden, wenn die Projekte den Mindestanforderungen nach Artikel 8 und den Ausführungsvorschriften entsprechen und von den zuständigen Stellen genehmigt worden sind.

<sup>2</sup> Um die ordnungsgemässe Ausführung der Schutzräume zu gewährleisten, können die Kantone vom Bauherrn Sicherheitsleistungen bis zu 3 Prozent der mutmasslichen Baukosten ohne Landerwerb verlangen.

<sup>3</sup> Die Sicherheitsleistungen sind freizugeben, sobald der Schutzraum den technischen Vorschriften gemäss erstellt und von den Kontrollorganen abgenommen worden ist.

### III

#### **Übergangsbestimmung**

<sup>1</sup> Für das notwendigerweise standardisierte Material, das von den Gemeinden nicht bestellt wurde, obschon dies aufgrund der Zuteilungsquoten des Bundesamtes für Zivilschutz möglich gewesen wäre, gilt für die Kostentragung das bisherige Recht. Die Kantone erstellen innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes für die betreffenden Zivilschutzorganisationen der Gemeinden eine Liste dieses Materials.

<sup>2</sup> Der nach Abzug der ausbezahlten Bundesbeiträge verbliebene Kostenanteil von Kanton und Gemeinden für die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes gelieferte Überlebensnahrung wird vom Bund zurückerstattet.

### IV

#### **Referendum und Inkrafttreten**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

**Bundesbeschluss  
über die Aufhebung der Beiträge für den  
Primarschulunterricht**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981 <sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 27<sup>bis</sup>  
Aufgehoben*

II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

# Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache

Entwurf

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 116 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981 <sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

## **Art. 1** Beitrag an den Kanton Graubünden

<sup>1</sup> Der Bund gewährt dem Kanton Graubünden zur Förderung der rätoromanischen Kultur und Sprache sowie zur Förderung der Kultur und Sprache in den Talschaften italienischer Sprache einen jährlichen Beitrag von 2 Millionen Franken.

<sup>2</sup> Davon sind mindestens 1 Million Franken der Ligia Romontscha/Lia Rumantscha für ihre Tätigkeit zur Förderung der rätoromanischen Kultur und Sprache und mindestens 300 000 Franken der Vereinigung «Pro Grigioni Italiano» für ihre Tätigkeit zur Förderung der Kultur und Sprache in den Talschaften italienischer Sprache des Kantons Graubünden auszurichten.

<sup>3</sup> Dieser Beitrag setzt voraus, dass der Kanton Graubünden einen zusätzlichen jährlichen Beitrag an die Ligia Romontscha/Lia Rumantscha von 400 000 Franken und an die Vereinigung «Pro Grigioni Italiano» von 100 000 Franken leistet.

## **Art. 2** Beitrag an den Kanton Tessin

Der Bund gewährt dem Kanton Tessin zur Förderung seiner kulturellen und sprachlichen Eigenart einen jährlichen Beitrag von 2 Millionen Franken.

## **Art. 3** Berichterstattung

Die Kantone Graubünden und Tessin berichten dem Eidgenössischen Departement des Innern jährlich über die Verwendung der Beiträge. Die Ligia Romontscha/Lia Rumantscha und die «Pro Grigioni Italiano» reichen zudem jährlich einen Voranschlag und ein Programm ein.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737



**Art. 4** Aufhebung bisherigen Rechts

Es werden aufgehoben:

1. das Bundesgesetz vom 19. Juni 1953<sup>1)</sup> betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule;
2. der Bundesbeschluss vom 23. September 1974<sup>2)</sup> über die Unterstützung der Ligia Romontscha/Lia Rumantscha und der «Pro Grigioni Italiano»;
3. das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1980<sup>3)</sup> über den Beitrag an den Kanton Tessin zur Wahrung und Förderung seiner kulturellen und sprachlichen Eigenart.

**Art. 5** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1)</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum, wenn der Bundesbeschluss vom ... <sup>4)</sup> über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht in der Abstimmung des Volkes und der Stände angenommen wird.

<sup>2)</sup> Das Gesetz fällt dahin, wenn der Bundesbeschluss verworfen wird.

<sup>3)</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> [SR 411.1] AS 1953 947, 1977 2249

<sup>2)</sup> [SR 441.4] AS 1974 1797

<sup>3)</sup> AS 1981 265

<sup>4)</sup> BBl...

**Bundesbeschluss  
über die Ausbildungsbeiträge**

*Entwurf*

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

**I**

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 27<sup>quater</sup>*

- <sup>1</sup> Die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen ist Aufgabe der Kantone.
- <sup>2</sup> Der Bund regelt, welcher Kanton zuständig ist, und stellt Grundsätze über die Beitragsberechtigung auf.
- <sup>3</sup> Er kann eigene Ausbildungsbeiträge ausrichten.

**II**

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Art. 16 (neu)*

Der Bund leistet Beiträge an die kantonalen Aufwendungen für Stipendien, die bis zum 31. Dezember 1984 ausgerichtet werden.

**III**

- <sup>1</sup> Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.
- <sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

# Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone

Entwurf

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 27<sup>quater</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

## 1. Abschnitt: Gegenstand

### Art. 1

Dieses Gesetz enthält Grundsätze über die Berechtigung zu Ausbildungsbeiträgen und regelt, welcher Kanton für die Ausrichtung zuständig ist.

## 2. Abschnitt: Grundsätze

### Art. 2 Kantonale Gesetzgebung

Die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen erfolgt nach der Gesetzgebung der Kantone. Diese hat den folgenden Grundsätzen im Sinne von Mindestanforderungen zu genügen.

### Art. 3 Ausbildungsbeiträge

Ausbildungsbeiträge werden in Form von Stipendien oder von Darlehen ausgerichtet.

### Art. 4 Empfänger

Als Empfänger sind vorzusehen:

- a. Schweizer Bürger;
- b. Ausländer mit Niederlassungsbewilligung in der Schweiz;
- c. in der Schweiz wohnhafte und von ihr anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

**Art. 5** Aus- und Weiterbildung

Ausbildungsbeiträge sind vorzusehen für die Ausbildung und die Weiterbildung nach der obligatorischen Schulzeit an Ausbildungsstätten, die vom Kanton anerkannt sind.

**Art. 6** Berechnungssystem

Der Kanton wendet für alle Ausbildungsrichtungen das gleiche Berechnungssystem an.

**Art. 7** Freie Wahl der Ausbildungsrichtung

Die kantonale Gesetzgebung über Ausbildungsbeiträge darf die freie Wahl der Ausbildungsrichtung in der Schweiz nicht beschränken.

**3. Abschnitt: Zuständigkeit**

**Art. 8** Allgemeines

<sup>1</sup> Ausbildungsbeiträge werden vom Kanton ausgerichtet, in dem der Bewerber stipendienrechtlichen Wohnsitz hat.

<sup>2</sup> Ein einmal erworbener stipendienrechtlicher Wohnsitz bleibt bis zur Begründung eines neuen bestehen.

**Art. 9** Unmündige und Entmündigte

Für Unmündige und Entmündigte befindet sich der stipendienrechtliche Wohnsitz am Wohnsitz des Inhabers der elterlichen Gewalt oder am Sitz der zuständigen Vormundschaftsbehörde.

**Art. 10** Mündige

<sup>1</sup> Mündige Bewerber behalten den stipendienrechtlichen Wohnsitz bei, den sie bei Erreichen der Mündigkeit gehabt haben.

<sup>2</sup> Wechselt der für diesen stipendienrechtlichen Wohnsitz massgebende Elternteil den Wohnsitz, so ist sein neuer Wohnsitz auch der stipendienrechtliche Wohnsitz des Bewerbers.

**Art. 11** Bewerber, deren Eltern im Ausland wohnen

<sup>1</sup> Schweizer Bürger haben den stipendienrechtlichen Wohnsitz im Heimatkanton, wenn kein Elternteil Wohnsitz in der Schweiz hat. Sind sie Bürger mehrerer Kantone, so gilt als Heimatkanton der Kanton, dessen Bürgerrecht sie oder ihre Vorfahren zuletzt erworben haben.

<sup>2</sup>Für mündige Ausländer mit Niederlassungsbewilligung in der Schweiz sowie für mündige von der Schweiz anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose befindet sich der stipendienrechtliche Wohnsitz an ihrem zivilrechtlichen Wohnsitz, wenn kein Elternteil in der Schweiz Wohnsitz hat.

### **Art. 12** Elternunabhängige Bewerber

Mündige Bewerber, die vor Beginn der Ausbildung, für die sie Ausbildungsbeiträge verlangen, während zweier Jahre ununterbrochen in einem Kanton wohnhaft und dort aufgrund eigener Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig waren, begründen in diesem Kanton stipendienrechtlichen Wohnsitz.

## **4. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

### **Art. 13** Aufsicht und Rechtsschutz

<sup>1</sup>Der Bundesrat wacht über die Anwendung dieses Gesetzes.

<sup>2</sup>Gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide ist die Beschwerde nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege zulässig.

### **Art. 14** Statistische Erhebungen

<sup>1</sup>Der Bundesrat kann statistische Erhebungen über den Bereich der Ausbildungsbeiträge anordnen.

<sup>2</sup>Er kann die Kantone mit der Erhebung der Daten beauftragen und sie verpflichten, in eigener Kompetenz beschaffte Angaben zur Verfügung zu stellen.

<sup>3</sup>Die beschafften Personendaten dürfen nur für Statistiken nach Absatz 1 verwendet werden; sie dürfen nicht bekanntgegeben werden.

### **Art. 15** Aufhebung bisherigen Rechts

Es werden aufgehoben:

1. das Bundesgesetz vom 19. März 1965<sup>1)</sup> über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien;
2. Artikel 15 Buchstabe b des Landwirtschaftsgesetzes<sup>2)</sup>.

### **Art. 16** Beiträge an die kantonalen Aufwendungen

Es werden nach dem alten Recht Beiträge an die kantonalen Aufwendungen für Stipendien geleistet, die bis zum 31. Dezember 1984 ausgerichtet werden.

<sup>1)</sup> [SR 416.0] AS 1965 477, 1977 2249, 1979 1687

<sup>2)</sup> SR 910.1

**Art. 17** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum, wenn der Bundesbeschluss vom...<sup>1)</sup> über die Ausbildungsbeiträge in der Abstimmung des Volkes und der Stände angenommen wird.

<sup>2</sup> Das Gesetz fällt dahin, wenn der Bundesbeschluss verworfen wird.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> BBl...

**Bundesgesetz  
über die Förderung von Turnen und Sport**

*Entwurf*

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 17. März 1972<sup>2)</sup> über die Förderung von Turnen und Sport wird wie folgt geändert:

*Art. 1*

Dieses Gesetz bezweckt, Turnen und Sport im Interesse der Entwicklung der Jugend, der Volksgesundheit und der körperlichen Leistungsfähigkeit zu fördern, indem der Bund

- a. Rahmenvorschriften für Turnen und Sport in der Schule erlässt,
- b. die Institution *Jugend und Sport* leitet,
- c. zivile Turn- und Sportverbände und weitere Sportorganisationen unterstützt,
- d. die sportwissenschaftliche Forschung unterstützt,
- e. Beiträge an den Bau von nationalen Sportstätten leistet,
- f. eine Turn- und Sportschule unterhält,
- g. eine Turn- und Sportkommission einsetzt.

*Art. 2 Abs. 3 (neu)*

<sup>3</sup> Der Bund kann den Kantonen Lehrmittel zur Verfügung stellen.

*Art. 4*

*Aufgehoben*

*Art. 5*

*4. Ausbildung der Lehrkräfte*

<sup>1</sup> Der Bund kann die Ausbildung der mit dem Turn- und Sportunterricht betrauten Lehrkräfte in Seminaren und Lehramtsschulen koordinieren.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 415.0

<sup>2</sup> Der Bund stellt Mindestanforderungen an die Ausbildung von Turnlehrern an den Hochschulen auf und führt Ergänzungslehrgänge an der Eidgenössischen Turn- und Sportschule durch.

<sup>3</sup> Die Kantone und die Fachorganisationen sorgen für die Fortbildung der Lehrkräfte. Der Bund lässt im Rahmen der bewilligten Kredite durch nationale Fachorganisationen Fortbildungskurse und -veranstaltungen durchführen.

*Art. 6 Abs. 2*

<sup>2</sup> Der Bund übt die Oberaufsicht über die Ausbildung von Turn- und Sportlehrern an Hochschulen und über Turnen und Sport an Berufsschulen aus. Er beaufsichtigt die Fortbildung der Lehrkräfte in Kursen der nationalen Fachorganisationen.

*Art. 8*

*2. Ausbildung der Leiter*

<sup>1</sup> Die Kantone, die Turn- und Sportverbände sowie andere Institutionen bilden unter der Leitung des Bundes die Leiter aus.

<sup>2</sup> Der Bund sorgt für die Kader- und die höhere Leiterausbildung. Er kann Turn- und Sportverbände und andere Institutionen damit betrauen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt die besonderen Fälle, in denen der Bund Aufgaben der Ausbildung den Kantonen übertragen oder von ihnen übernehmen kann.

*Art. 9 Abs. 1, 4 und 5*

<sup>1</sup> Der Bund trägt zur Hauptsache die Kosten von *Jugend und Sport*. Der Bundesrat bestimmt den Umfang der Leistungen des Bundes. Die Kantone beteiligen sich an den Kosten.

<sup>4</sup> Gesundheitlich gefährdete Teilnehmer an Anlässen von *Jugend und Sport* können sich unentgeltlich untersuchen lassen.

<sup>5</sup> Der Bundesrat bestimmt, welche Teilnehmer bei den eidgenössischen und den konzessionierten Transportunternehmen Fahrvergünstigungen geniessen.

*Art. 10 Abs. 1*

*Der Ausdruck «Schweizerischer Landesverband für Leibesübungen» wird ersetzt durch «Schweizerischer Landesverband für Sport».*

*Art. 12 Abs. 2–4*

<sup>2</sup> Der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite den Bau nationaler Anlagen für sportliche Ausbildung unterstützen.

<sup>3</sup> und <sup>4</sup> *Aufgehoben*



*Art. 14 Abs. 3*

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann der Eidgenössischen Turn- und Sportkommission auch die Oberaufsicht über die Turn- und Sportlehrerausbildung an Hochschulen und den fachlichen Turn- und Sportunterricht an Berufsschulen sowie die Aufsicht über die Fortbildung von Lehrkräften durch nationale Fachorganisationen übertragen.

II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

**Bundesbeschluss  
über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes  
im Gesundheitswesen**

*Entwurf*

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 69<sup>bis</sup> Abs. 2*

<sup>2</sup> Die Kantone vollziehen diese Bestimmungen.

II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

# Bundesgesetz über die Aufhebung von Bagatellsubventionen im Gesundheitswesen

Entwurf

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

## I

1. Das Bundesgesetz vom 8. Dezember 1905<sup>2)</sup> betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen wird wie folgt geändert:

*Art. 10*

*Aufgehoben*

2. Das Epidemiengesetz vom 18. Dezember 1970<sup>3)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 32 Abs. 1*

*Aufgehoben*

3. Das Bundesgesetz vom 13. Juni 1928<sup>4)</sup> betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose wird wie folgt geändert:

*Art. 14*

Der Bund kann gemeinnützigen privaten Fürsorgeorganisationen für Massnahmen zur Verhütung, Erkennung und Kontrolle der Tuberkulose Beiträge von höchstens 25 Prozent der nachgewiesenen anrechenbaren Ausgaben gewähren.

4. Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1962<sup>5)</sup> über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten wird wie folgt geändert:

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 817.0

<sup>3)</sup> SR 818.101

<sup>4)</sup> SR 818.102

<sup>5)</sup> SR 818.21

*Art. 4*

Bundesbeiträge

<sup>1</sup> Die Beiträge an wissenschaftliche Arbeiten und an die Verbreitung der dabei gewonnenen Erkenntnisse im Sinne von Artikel 2 betragen 25–50 Prozent der nachgewiesenen anrechenbaren Ausgaben.

<sup>2</sup> Der Bund kann gemeinnützigen privaten Fürsorgeorganisationen, die sich nach ihren Statuten in der ganzen Schweiz für die Rheumabekämpfung einsetzen, Beiträge von höchstens 25 Prozent der nachgewiesenen anrechenbaren Ausgaben gewähren.

*Art. 5*

*Aufgehoben*

*Art. 6 Abs. 2*

<sup>2</sup> Wird eine der Behandlung von Rheumakranken dienende Anstalt, an deren Erstellung, Um- oder Ausbau ein Bundesbeitrag geleistet worden ist, früher als 20 Jahre nach der Beitragszahlung ihrem Zweck entfremdet, so ist der Beitrag teilweise zurückzuerstaten.

*Art. 10 Abs. 2*

*Aufgehoben*

II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Die Änderung des Bundesgesetzes vom 8. Dezember 1905<sup>1)</sup> betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (Ziff. I/1) fällt dahin, wenn der Bundesbeschluss vom <sup>2)</sup> über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen in der Abstimmung des Volkes und der Stände verworfen wird.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>1)</sup> SR 817.0

<sup>2)</sup> BBl...

**Bundesgesetz  
über die Alters- und Hinterlassenenversicherung  
(AHVG)**

Entwurf

Änderung vom

---

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:

I

1. Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 101*

*Aufgehoben*

*Art. 102 Abs. 1 Bst. b und d (neu)*

<sup>1</sup>Die Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung werden finanziert durch:

- b. den Beitrag des Bundes;
- d. die Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte.

*Art. 103*

Beitrag  
der öffentlichen  
Hand

<sup>1</sup>Der Beitrag des Bundes beläuft sich für die Jahre 1984 und 1985 auf 18,5 Prozent und nachher auf 20 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung.

<sup>2</sup>Der Beitrag der Kantone beläuft sich in den Jahren 1984 und 1985 auf 1,5 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung. Der Bundesrat ordnet die Berechnung in gleicher Weise wie für die Invalidenversicherung.

*Art. 104*

Deckung des  
Bundesbeitrages

<sup>1</sup>Der Bund leistet seinen Beitrag vorab aus dem Ertrag der Abgaben auf Tabak und gebrannten Wassern. Er entnimmt ihn der Rückstellung nach Artikel 111.

<sup>2</sup>Der Rest wird aus allgemeinen Mitteln gedeckt.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 831.10

*Art. 105 und 106  
Aufgehoben*

*Art. 155 (neu)*

Baubeiträge

<sup>1</sup>Die Versicherung kann Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Heimen und anderen Einrichtungen für Betagte gewähren, für die eine Anmeldung nach den Richtlinien des Bundesamtes für Sozialversicherung bis zum 31. Dezember 1983 eingereicht wurde. Der Baubeginn muss bis zum 31. Dezember 1985 erfolgen.

<sup>2</sup>Der Bundesrat bestimmt, welchen Heimen und Einrichtungen Baubeiträge gewährt werden. Er legt die Voraussetzungen für die Ausrichtung der Baubeiträge und ihre Höhe fest.

<sup>3</sup>Soweit aufgrund anderer Bundesgesetze Beiträge nach Absatz 1 gewährt werden, entfällt ein Anspruch auf Beiträge der Versicherung.

2. Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)<sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 77 Abs. 1 Bst. d (neu)*

<sup>1</sup>Die aufgrund dieses Gesetzes zu erbringenden Leistungen werden finanziert durch:

d. die Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte.

*Art. 78 Abs. 2 zweiter Satz*

<sup>2</sup>... Artikel 104 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung<sup>2)</sup> ist sinngemäss anwendbar.

*Art. 78<sup>bis</sup> (neu)*

Berechnung der  
Kantonsbeiträge

Der Bundesrat ordnet die Berechnung der Kantonsbeiträge nach Anhörung der Kantonsregierungen. Dabei sind massgebend:

- a. die den Versicherten in jedem Kanton zugesprochenen individuellen Geld- und Sachleistungen;
- b. die Finanzkraft der Kantone.

<sup>1)</sup> SR 831.20

<sup>2)</sup> SR 831.10

II

Der Bundesrat kann durch Verordnung einen Kantonsbeitrag von höchstens 5 Prozent an die jährlichen Ausgaben der Alters- und Hinterlassenenversicherung festlegen und den Bundesbeitrag entsprechend herabsetzen (Art. 103 AHVG<sup>1)</sup>), falls die im Rahmen der ersten Stufe der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen angestrebte Beteiligung der Kantone, einschliesslich jener an der Krankenversicherung, nicht oder nur teilweise erreicht wird.

III

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

**Bundesgesetz**  
**über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen-**  
**und Invalidenversicherung**  
**(ELG)**

*Entwurf*

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

**I**

Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 9 Abs. 1, 2 und 4*

<sup>1</sup> Die Beiträge des Bundes an die Aufwendungen der Kantone für Ergänzungsleistungen werden aus allgemeinen Mitteln finanziert, soweit sie nicht der Rückstellung nach Artikel 111 AHVG<sup>3)</sup> entnommen werden können.

<sup>2</sup> Die Beiträge werden nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft und decken mindestens 10 und höchstens 35 Prozent der Aufwendungen der einzelnen Kantone für die Ergänzungsleistungen.

<sup>4</sup> *Aufgehoben*

**II**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 831.30

<sup>3)</sup> SR 831.10



# Unterstützung von Flüchtlingen

## Asylgesetz

Entwurf

### Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

I

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

#### **4. Kapitel: Fürsorge des Bundes**

*Art. 31 Abs. 1 und 3 (neu)*

<sup>1</sup> Für Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, gewährleistet der Bund die Fürsorge, bis sie die Niederlassungsbewilligung erhalten.

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann bestimmen, dass die Fürsorge für gewisse Flüchtlinge, namentlich betagte oder behinderte, auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung durch den Bund gewährleistet wird.

#### **4.<sup>bis</sup> Kapitel: Fürsorge der Kantone**

*Art. 40a (neu)*

<sup>1</sup> Die Fürsorge für Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung ist Aufgabe der Kantone; vorbehalten bleibt Artikel 31 Absatz 3.

<sup>2</sup> Massgebend ist das kantonale Recht.

II

Die Kantone übernehmen die Fürsorge sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 142.31

III

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

**Bundesbeschluss  
über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund  
und Kantonen in der Wohnbauförderung**

Entwurf

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 34<sup>sexies</sup>*

Der Bund kann die Massnahmen der Kantone zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten unterstützen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Art. 17 (neu)*

<sup>1</sup> Der Bund erfüllt die Verpflichtungen aufgrund des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>2)</sup>.

<sup>2</sup> Es gehen auf die Kantone über:

- a. die Verpflichtungen und die neu entstehenden Rückforderungsansprüche des Bundes aus dem Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958<sup>3)</sup> über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues und aus dem Bundesgesetz vom 19. März 1965<sup>4)</sup> über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues;
- b. die neu entstehenden Rückforderungsansprüche des Bundes aus dem Bundesratsbeschluss vom 30. Juni 1942<sup>5)</sup> betreffend Massnahmen zur Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Wohnbautätigkeit und aus dem Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1947<sup>6)</sup> über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 843

<sup>3)</sup> SR 841

<sup>4)</sup> SR 842

<sup>5)</sup> [AS 1942 616]

<sup>6)</sup> [AS 1948 8]

<sup>3</sup> Bis zum Ablauf der Subventionsverhältnisse gelten für die Rechte und Pflichten des Bundes, der Kantone und der Subventionsempfänger die Bestimmungen des geltenden Bundesrechts und die im Einzelfall getroffenen Verfügungen und Vereinbarungen.

<sup>4</sup> Die zuständigen Bundesbehörden können die Rechtsgrundlagen veränderten Verhältnissen, wie insbesondere der Teuerung, anpassen.

### III

<sup>1</sup> Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

## Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

### I

Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 1 Abs. 3  
Aufgehoben*

*Art. 3–11  
Aufgehoben*

*Art. 14  
Aufgehoben*

*2. Titel: Wohnungsmarktforschung, Bauforschung und Baurationalisierung  
(Art. 25–32)  
Aufgehoben*

*3. Titel: Kapitalbeschaffung (Art. 33 und 34)  
Aufgehoben*

*Art. 35 Abs. 3  
Aufgehoben*

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 843

*Art. 53*

*Aufgehoben*

*Art. 54 Abs. 3*

*Aufgehoben*

*Art. 64 und 65*

*Aufgehoben*

*Art. 66 Abs. 2*

*Aufgehoben*

*Art. 67a (neu)* Einstellung der Bundeshilfe und der Forschungsaufträge  
Zusicherungen von Bundeshilfe sowie Forschungsaufträge nach diesem Gesetz  
werden nur bis zum 31. Dezember 1983 erteilt.

## II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum, wenn der Bundesbeschluss vom <sup>1)</sup> über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in der Wohnbauförderung in der Abstimmung des Volkes und der Stände angenommen wird.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz fällt dahin, wenn der Bundesbeschluss verworfen wird.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> BBl...

**Bundesgesetz  
über den Finanzausgleich unter den Kantonen**

Entwurf

Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>  
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959<sup>2)</sup> über den Finanzausgleich unter den Kantonen wird wie folgt geändert:

*Art. 8*

Mittel

Von den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer sind dreizehn Dreissigstel (13% des Wehrsteuerertrages) für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden.

*Art. 9 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die für den Finanzausgleich bestimmten Anteile an den jährlichen Wehrsteuereingängen werden wie folgt unter die Kantone verteilt:

- a. zehn Dreizehntel nach einer gleitenden Skala aufgrund der Finanzkraft der Kantone;
- b. drei Dreizehntel auf jene Kantone, die aus der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen oder der dadurch bedingten Erhöhung der Finanzausgleichsquote von einem Viertel auf dreizehn Dreissigstel (Art. 8) besonders stark belastet werden.

II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 613.1

**Bundesbeschluss**  
**über die Aufhebung des Kantonsanteiles am Reinertrag**  
**der Stempelabgaben**

*Entwurf*

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

**I**

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. a*

*Der Satz «Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu» wird gestrichen.*

**II**

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Art. 14*

*Aufgehoben*

**III**

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737



# **Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG)**

*Entwurf*

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

## **I**

Das Bundesgesetz vom 27. Juni 1973<sup>2)</sup> über die Stempelabgaben wird wie folgt geändert:

*Art. 2*

*Aufgehoben*

*Art. 50 Abs. 2*

*Aufgehoben*

## **II**

Der Bundesbeschluss vom 20. Juni 1980<sup>3)</sup> zum Bundesgesetz über die Stempelabgaben wird aufgehoben.

## **III**

<sup>1)</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum, wenn der Bundesbeschluss vom <sup>4)</sup> über die Aufhebung des Kantonsanteiles am Reinertrag der Stempelabgaben in der Abstimmung des Volkes und der Stände angenommen wird.

<sup>2)</sup> Das Gesetz fällt dahin, wenn der Bundesbeschluss verworfen wird.

<sup>3)</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 641.10

<sup>3)</sup> AS 1981 167

<sup>4)</sup> BBl...

**Bundesbeschluss  
über die Neuverteilung des Reinertrages aus der  
fiskalischen Belastung gebrannter Wasser**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981 <sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 32<sup>bis</sup> Abs. 9*

<sup>9</sup>Vom Reinertrag des Bundes aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser erhalten die Kantone 5 Prozent, die sie für die Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen verwenden. Die Mittel werden im Verhältnis zur Wohnbevölkerung unter die Kantone verteilt. Der Bund verwendet seinen Anteil für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Art. 15*

*Aufgehoben*

III

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

## Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

### I

Das Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Art. 44*

I. Reinertrag  
der Alkohol-  
verwaltung  
1. Verteilung

<sup>1</sup>Der Reinertrag besteht aus dem Erlös aus dem Verkauf und der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser sowie aus den Gebühren und sonstigen Einnahmen, vermindert um die gesetzlich vorgeschriebenen und die betrieblich notwendigen Aufwendungen.

<sup>2</sup>Der Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung geht zu 95 Prozent an den Bund und zu 5 Prozent an die Kantone.

<sup>3</sup>Der Anteil der Kantone wird aufgrund der Bevölkerungszahlen der letzten eidgenössischen Volkszählung verteilt. In den Zwischenjahren kann auf die Zahlen der Bevölkerungsfortschreibung abgestellt werden.

<sup>4</sup>Die Eidgenössische Alkoholverwaltung führt und äufnet einen besonderen Reservefonds für die Sicherung eines gleichmässigen Reinertrages.

#### *Art. 45*

2. Verwendung

<sup>1</sup>Der Anteil des Bundes am Reinertrag wird für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet.

<sup>2</sup>Der Anteil der Kantone ist ausschliesslich zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden. Die Kantone erstatten dem Bundesrat jährlich Bericht über die Verwendung ihres Anteils.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 737

<sup>2)</sup> SR 680

<sup>3</sup>Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung alle drei Jahre einen Bericht über die Verwendung des Anteils der Kantone zur Bekämpfung des Alkoholismus.

## II

Der Bundesbeschluss vom 20. Juni 1980 <sup>1)</sup> zum Alkoholgesetz wird aufgehoben.

## III

<sup>1</sup>Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum, wenn der Bundesbeschluss vom <sup>2)</sup> über die Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser in der Abstimmung des Volkes und der Stände angenommen wird.

<sup>2</sup>Das Gesetz fällt dahin, wenn der Bundesbeschluss verworfen wird.

<sup>3</sup>Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8049

<sup>1)</sup> AS 1981 169

<sup>2)</sup> BBl ...

## **Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 1981**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1981
Date	
Data	
Seite	737-884
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 498

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.