

81.065

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

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Verhandlungen des Nationalrates

Délibérations du Conseil national



DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seiten</u>
A. Uebersicht über die Verhandlungen	II
B. Darstellung der Verhandlungen	VI
C. Rednerliste	X
D. Verhandlungen Nationalrat (5./6./7./8./12/13.3.1984)	1

Table des matières

	<u>Pages</u>
A. Résumé des délibérations	IV
B. Tableau des délibérations	VI
C. Liste des orateurs	X
D. Délibérations du Conseil national (5/6/7/8/12/13.3.1984)	1

82/81.065 s Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Botschaft und Beschlusses- und Gesetzesentwürfe vom 28. September 1981 (BBl III, 737) über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.

N Kohler Raoul, Ammann-St. Gallen, Biel, Blunsky, Bonnard, Braunschweig, Carobbio, Cevy, Cotti Flavio, Giudici, Hubacher, Jeanneret, Kopp, Kühne, Longet, Loretan, Martignoni, Meizoz, Nauer, Nebiker, Neuenschwander, Schülle, Stucky, Vannay, Villiger, Weber Leg, Weber-Arbon, Wellauer, Zbinden (29)

S Binder, Andermatt, Arnold, Aubert, Cavelty, Dreyer, Ducret, Gadiant, Kündig, Letsch, Masoni, Meier Hans, Meylan, Stucki, Weber (15)

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

1982 2. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 6. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

B. Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung

1982 2. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 7. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.
Die Motion der Kommission des Nationalrates zum Geschäft 85/83.004 wird abgeschrieben.

C. Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht

1982 2. Dezember. Beschluss des Ständerates nach Entwurf des Bundesrates.

1984 7. März. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

D. Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache

1982 2. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1983 13. Juni. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

1983 24. Juni. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1983 24. Juni. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt II, 710; Ablauf der Referendumsfrist: 3. Oktober 1983

Antrag der Kommission des Ständerates vom 15. November 1982:

D¹ Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1981¹⁾,

beschliesst:

Art. 1

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1953²⁾ betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule wird aufgehoben.

Art. 2

¹ Die Aufhebung dieses Gesetzes untersteht dem fakultativen Referendum, wenn der Bundesbeschluss vom ³⁾ über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht in der Abstimmung des Volkes und der Stände angenommen wird.

² Das Gesetz wird nicht aufgehoben, wenn der Bundesbeschluss verworfen wird.

³ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹ BBl 1981 III 737

² (SR 411.1) AS 1953 947, 1977 2249

³ BBl

1982 2. Dezember. Beschluss des Ständerates nach Antrag der Kommission.

1984 7. März. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

E. Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge

1982 2. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 7. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

F. Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 8. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

G. Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 8. März. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

H. Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates nach Entwurf des Bundesrates.

1984 8. März. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

I. Bundesgesetz über die Aufhebung von Bagatellsubventionen im Gesundheitswesen

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 8. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

K. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 8. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

L. Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 8. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

M. Asylgesetz

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates nach Entwurf des Bundesrates.

1984 8. März. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

N. Bundesbeschluss über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in der Wohnbauförderung

1982 1. Dezember: Der Ständerat beschliesst, auf den Bundesbeschluss einzutreten.

1983 31. Januar. Beschluss des Ständerates nach Entwurf des Bundesrates.

1984 12. März. Beschluss des Nationalrates: Nichteintreten.

O. Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz

1982 1. Dezember: Der Ständerat beschliesst, auf das Bundesgesetz einzutreten.

1983 31. Januar. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 12. März. Beschluss des Nationalrates: Nichteintreten.

P. Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 12. März. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

Q. Bundesbeschluss über die Aufhebung des Kantonsanteiles am Reinertrag der Stempelabgaben

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates: Nichteintreten.

1984 13. März. Beschluss des Nationalrates nach Entwurf des Bundesrates.

R. Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG)

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates: Nichteintreten.

1984 13. März. Beschluss des Nationalrates nach Entwurf des Bundesrates.

S. Bundesbeschluss über die Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates: Nichteintreten.

1984 13. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

T. Alkoholgesetz

1982 6. Dezember. Beschluss des Ständerates: Nichteintreten.

1984 13. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

82/81.065 é Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

Message, projets de lois et d'arrêtés du 28 septembre 1981 (FF III, 705) relatifs aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

N Kohler Raoul, Ammann-Saint-Gall, Biel, Blunschy, Bonnard, Braunschweig, Carobbio, Cevey, Cotti Flavio, Giudici, Hubacher, Jeanneret, Kopp, Kühne, Longet, Loretan, Martignoni, Meizoz, Nauer, Nebiker, Neuenschwander, Schüle, Stucky, Vannay, Villiger, Weber Leo, Weber-Arbon, Wellauer, Zbinden (29)

E Binder, Andermatt, Arnold, Aubert, Cavetty, Dreyer, Ducret, Gadiant, Kündig, Letsch, Masoni, Meier Hans, Meylan, Stucki, Weber (15)

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

1982 2 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 6 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

B. Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile

1982 2 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 7 mars. Décision du Conseil national avec des divergences. La motion de la commission du Conseil national concernant l'objet 85/83.004 est classée.

C. Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruction primaire

1982 2 décembre. Décision du Conseil des Etats conforme au projet du Conseil fédéral.

1984 7 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

D. Loi fédérale sur les subventions en faveur de la culture et de la langue dans les cantons des Grisons et du Tessin

1982 2 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1983 13 juin. Décision du Conseil national: Adhésion.

1983 24 juin. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

1983 24 juin. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale II, 726; délai d'opposition: 3 octobre 1983

Projet de la commission du Conseil des Etats, du 15 novembre 1982:

D¹ Loi fédérale subventionnant l'école primaire publique

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾, arrête:

Article premier

La loi fédérale du 19 juin 1953²⁾ subventionnant l'école primaire publique est abrogée.

Art. 2

¹ La présente loi sera soumise au référendum facultatif, si l'arrêté fédéral du ³⁾ supprimant les subventions pour l'instruction primaire est accepté par le peuple et les cantons.

² La loi n'est pas abrogée si l'arrêté fédéral est rejeté.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ (RS 411.1); RO 1953 947, 1077 2249

³⁾ FF

1982 2 décembre. Décision du Conseil des Etats conforme au projet de la commission.

1984 7 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

E. Arrêté fédéral sur les subsides de formation

1982 2 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 7 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

F. Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 8 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

G. Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 8 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

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

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats conforme au projet du Conseil fédéral.

1984 8 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

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

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 8 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

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

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 8 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

L. Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (LPC)

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 8 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

M. Loi sur l'asile

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats conforme au projet du Conseil fédéral.

1984 8 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

N. Arrêté fédéral concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements

1982 1^{er} décembre: Le Conseil des Etats décide d'entrer en matière.

1983 31 janvier. Décision du Conseil des Etats conforme au projet du Conseil fédéral.

1984 12 mars. Le Conseil national décide de ne pas entrer en matière.

O. Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

1982 1^{er} décembre: Le Conseil des Etats décide d'entrer en matière.

1983 31 janvier. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 12 mars. Le Conseil national décide de ne pas entrer en matière.

P. Loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 12 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

Q. Arrêté fédéral supprimant la part des cantons au produit net des droits de timbre.

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats: Ne pas entrer en matière.

1984 13 mars. Décision du Conseil national conforme au projet du Conseil fédéral.

R. Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats: Ne pas entrer en matière.

1984 13 mars. Décision du Conseil national conforme au projet du Conseil fédéral.

S. Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats: Ne pas entrer en matière.

1984 13 mars. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

T. Loi fédérale sur l'alcool

1982 6 décembre. Décision du Conseil des Etats: Ne pas entrer en matière.

1984 13 mars. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

B Darstellung der Verhandlungen

Tableau des délibérations

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
1	<u>Allgemeine Eintretensdebatte über die gesamte Vorlage</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière concernant l'ensemble des propositions du Conseil fédéral</u> 12
2	<u>Einzelne Massnahmen</u>	<u>Mesures particulières</u>
A	<u>Straf- und Massnahmenvollzug</u>	<u>Exécution des peines et des mesures</u> 34
	Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug	Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures 34
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière 34
	Detailberatung	Discussion par articles 40
	Petition der Schweizerischen Gefangenengewerkschaft, Weitere Bundesbeiträge für Justizheime	Pétition du Syndicat suisse des détenus tendant à obtenir que la Confédération continue à verser des subventions pour l'exploitation des maisons d'éducation d'enfants et d'adolescents 51
B	<u>Zivilschutz</u>	<u>Protection civile</u> 53
	Bundesgesetz über die Aenderung der Zivilschutzgesetzgebung	Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile 53
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière 53
	Detailberatung	Discussion par articles 54
C	<u>Volksschule</u>	<u>Ecole obligatoire</u> 58
	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht	Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruction primaire 58
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière 58
	Detailberatung	Discussion par articles 58

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
D	<u>Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache</u>	58
	<u>Loi fédérale sur les subventions en faveur de la culture et de la langue dans les cantons des Grisons et du Tessin</u>	58
D ¹	<u>Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule</u>	58
	<u>Loi fédérale subventionnement l'école primaire publique</u>	58
	Detailberatung	58
	Discussion par articles	58
E	<u>Ausbildungsbeiträge</u>	59
	<u>Subsides de formation</u>	59
	Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge	59
	Arrêté fédéral sur les subsides de formation	59
	Eintretensdebatte	59
	Débat sur l'entrée en matière	59
	Detailberatung	72
	Discussion par articles	72
F	<u>Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone</u>	78
	<u>Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons</u>	78
	Detailberatung	78
	Discussion par articles	78
	Pétition des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) "gegen den Subventionsabbau - für gerechte Stipendien"	82
	Pétition de l'Union nationale des étudiants de Suisse (UNES) "contre la diminution des subventions - pour les bourses équitables"	82
G	<u>Turnen und Sport</u>	84
	<u>Gymnastique et sports</u>	84
	Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport	84
	Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports	84
	Eintretensdebatte	84
	Débat sur l'entrée en matière	84
	Detailberatung	89
	Discussion par articles	89
H	<u>Gesundheitswesen</u>	90
	<u>Santé publique</u>	90
	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen	90
	Arrêté fédéral supprimant l'obligation incombant à la Confédération d'allouer des subventions dans le domaine de la santé publique	90
	Detailberatung	90
	Discussion par articles	90

I	<u>Bundesgesetz über die Aufhebung von Bagatellsubventionen im Gesundheitswesen</u>	<u>Loi fédérale supprimant les subventions mineures dans le domaine de la santé publique</u>	90
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière	90
	Detailberatung	Discussion par articles	91
K	<u>AHV/Altersheime</u>	<u>AVS/Maisons de retraite</u>	92
	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)	Loi fédérale sur l'assurance-veillesse et survivants (LAVS)	92
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière	92
	Detailberatung	Discussion par articles	99
L	<u>Ergänzungsleistungen AHV/IV</u>	<u>Prestations complémentaires à l'AVS/AI</u>	100
	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-veillesse, survivants et invalidité (LPC)	100
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière	100
	Detailberatung	Discussion par articles	101
M	<u>Unterstützung von Flüchtlingen</u>	<u>Aide aux réfugiés</u>	101
	Asylgesetz	Loi sur l'asile	101
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière	101
	Detailberatung	Discussion par articles	103
N	<u>Wohnbauförderung</u>	<u>Encouragement à la construction de logements</u>	116
	Bundesbeschluss über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in der Wohnbauförderung	Arrêté fédéral concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements	116

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
O	<u>Wohnbau- und Eigentumsförderungs-gesetz</u>	<u>Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements</u> 116
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière 116
P	<u>Finanzausgleich</u>	<u>Péréquation financière</u> 132
	Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen	Loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons 132
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière 132
	Detailberatung	Discussion par articles 132
Q, R, S, T	<u>Kantonsanteile</u>	<u>Quotes-parts des cantons</u> 135
	Eintretensdebatte	Débat sur l'entrée en matière 135
Q	<u>Bundesbeschluss über die Aufhebung des Kantonsanteils am Reinertrag der Stempelabgaben</u>	<u>Arrêté fédéral supprimant la part des cantons au produit net des droits de timbre</u> 142
	Detailberatung	Discussion par articles 142
R	<u>Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG)</u>	<u>Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)</u> 142
	Detailberatung	Discussion par articles 142
S	<u>Bundesbeschluss über die Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser</u>	<u>Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées</u> 143
	Detailberatung	Discussion par articles 143
T	<u>Alkoholgesetz</u>	<u>Loi fédérale sur l'alcool</u> 143
	Detailberatung	Discussion par articles 146

C. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Basler	95
Biel	21, 86, 119
Bircher	68, 78
Blunschy	22, 64, 94, 123
Bonnard	47, 49, 95, 136
Bratschi	104
Braunschweig	18, 65
Brélaz	25
Carobbio	16, 60, 123
Chopard	88
Christinat	67
Cottet	125
Cotti Gianfranco	67
Dafflon	26, 86, 96
Darbella	38
Deneys	69
Dünki	38
Eggl-Winterthur	46, 92
Etique	91
Flubacher	27, 128
<u>Bundesrat Friedrich</u>	32, 39, 41, 43, 48, 50, 54, 56, 71, 74, 77, 79, 80, 89, 90, 91, 98, 100, 101, 102, 104, 130, 134, 142, 146
Gehler	128
Giudici	66
Gloor	30
Grassi	68
Grendelmeier	140
Günter	103
Hegg	80, 138, 144
Herczog	61, 83, 127
Hösli	96, 144
Hubacher	74, 84, 85
Humbel	90, 125
Jaeger	71
Jaggi	49, 75
Jeanneret	19, 63, 118
Jung	30
Keller	69
Kohler, Raoul <u>rapporteur</u> :	12, 31, 34, 38, 40, 41, 42, 47, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 70, 73, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 88, 91, 92, 97, 99, 100, 101, 102, 116, 130, 132, 133, 135, 141, 145
Kopp	95
Künzi	26, 126
Lanz	129
Leuenberger, Moritz	69
Longet	27, 129
Loretan	29, 87
Lüchinger	46
Martignoni	20, 36, 45, 62, 139
Mascarin	93
Meier-Zürich	101
Meizoz	124
Meyer-Bern	140
Müller-Aargau	72, 144

Müller-Scharnachtal	119
Nauer	120
Nebiker, <u>Berichterstatter</u>	15, 31, 34, 39, 40, 42, 48, 50, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 70, 74, 76, 77, 79, 81, 84, 85, 88, 91, 92, 97, 99, 100, 102, 104, 117, 130, 132, 134, 136, 141, 145
Neukomm	90, 138
Oehen	70, 103
Ogi	89
Petitpierre	46
Pini	67
Pitteloud	35
Rebeaud	24, 126, 133
Reichling	137, 143
Robbiani	71
Robert	24
Ruf-Bern	37, 64, 76, 77, 83, 122
Schmid	28
Schüle	36
Soldini	102
Stamm Judith	45
Stucky	42, 75, 121, 133
Uchtenhagen	47, 144
Vannay	54, 55, 139
Vetsch	22, 62
Villiger	29
Weber-Arbon	28, 40, 43, 49
Wick	145
Zehnder	96
Ziegler	124
Zwygart	138

D Nationalrat
Conseil national

Sitzungen vom
5./6./7./8./12./13. 3. 1984

Séances du
5/6/7/8/12/13.3.1984

81.065

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

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

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

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

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

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Antrag Braunschweig/Carobbio

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

Proposition Braunschweig/Carobbio

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

Allgemeine Eintretensdebatte

Débat général d'entrée en matière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Au nom de la commission, je vous prie d'entrer en matière et d'examiner les premières mesures proposées par le Conseil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aufgabenteilung bedeutet auch Entflechtung der Aufgaben.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dialogue permanent avons-nous dit, mais surtout dans la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rein quantitativ ist diese Verflechtung beeindruckend.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Im Laufe der Zeit wurden immer mehr Aufgaben mit den

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 6. März 1984, Vormittag

Mardi 6 mars 1984, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Gautier

81.065

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

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 12 hiervoor – Voir page 12 ci-devant

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Herr Brélaz wird das Eintretensvotum der freien grünen fraktionslosen Kräfte weiterführen.

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

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

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

On nous a dit qu'on voulait, par la répartition des tâches, avoir des cantons forts dans une Confédération forte. Ce que l'on aura avec ces projets financiers, ce seront des cantons faibles dans une Confédération confuse. Je comprends bien que l'on cherche par tous les moyens à limiter les déficits de la Confédération. On a réussi quelque

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich bitte Sie deshalb, dem Rückweisungsantrag unserer Fraktion zuzustimmen.

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

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

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

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

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

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

Ich stimme dem Antrag Braunschweig zu.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Was sehr wichtig ist: Der Finanzausgleich wird verbessert. Die finanzschwächeren Kantone erhalten mehr Bewegungsfreiheit, um ihre Aufgaben zu lösen. Man muss sich darüber im klaren sein, dass die Finanzierung dieser Aufgabenteilung eigentlich durch die finanzstarken Kantone erfolgt. Der finanzielle Bereich darf also nicht übertrieben werden. Ich bitte Sie, in Ihrer Dokumentation, auf Seite 13 nachzuschlagen, welche finanziellen Auswirkungen nach dem Finanzausgleich und dem Ausgleich für Härtefälle noch übrigbleiben. Ich möchte nur einige Beispiele daraus zitieren. Man kann sich mehr darunter vorstellen, als wenn man allgemein einfach darüber theoretisiert. Zum Beispiel wird der Kanton Tessin mit der Aufgabenteilung des ersten Pakets mit rund 13 Millionen Franken belastet. Er erhält aber aus der Verstärkung des Finanzausgleiches und unter dem Titel «Härteausgleich» insgesamt 14 Millionen Franken, so dass die Nettomehrbelastung 4 Millionen Franken beträgt; und das erst nach 1990, wenn alle Massnahmen tatsächlich in Kraft treten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es ging dabei zunächst um die Erarbeitung gewisser Grundlagen. In diese Richtung zielte eine Erhebung des Ist-Zustandes, die mittels Befragung von 12 Testkantonen durchgeführt wurde. Danach entstanden Elemente für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. In den Jahren 1977 und 1978 wurde darüber ein erstes Vernehmlassungsverfahren bei allen Kantonen durchgeführt. Der Erarbeitung konkreter Lösungen widmete sich dann in rund 40 Sitzungen die 1978 eingesetzte Studienkommission unter dem Vorsitz von Herrn Prof. Voyame, Direktor des Bundesamtes für Justiz. Um die Kantone in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, wurde auf Regierungsebene das Kontaktgremium der Kantone geschaffen, mit dem – das ist wieder ein wesentlicher Punkt – alles im Detail besprochen wird. Und zwar nicht nur bis 1977, wie Herr Braunschweig behauptete, sondern bis in die jüngste Zeit hinein. Eine Serie von Vorschlägen wurde dann im Bericht «Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» niedergelegt und 1980 in ein zweites, breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren geschickt. Erst dessen Ergebnisse und die Weiterbearbeitung der Vorschläge führten zur vorliegenden Botschaft. Die Vorbereitungen sind also ausserordentlich intensiv durchgeführt worden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich ersuche Sie um Eintreten und Ablehnung der Rückweisungsanträge.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Braunschweig/Carobbio
(Rückweisung)
Dagegen

51 Stimmen
120 Stimmen

A

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

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

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Pitteloud

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Pitteloud

Ne pas entrer en matière

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

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

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

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

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

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

die Verbesserungen im Strafvollzug Beiträge zu gewähren. Im Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966 über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten werden diese Beiträge geregelt. Heute gewährt der Bund Beiträge an die Errichtung und den Ausbau von Strafvollzugsanstalten und Erziehungsanstalten, an den Betrieb von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche, von Arbeiterziehungsanstalten für junge Erwachsene und an die Aus- und Weiterbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen. Die Anträge im Rahmen der Aufgabenteilung: Der Bundesrat und mit ihm die Kommissionsmehrheit schlagen vor, auf die Betriebs- und Ausbildungsbeiträge des Bundes zu verzichten. Die Baubeiträge sowie zeitlich befristete Beiträge an Modellversuche sollten hingegen weiterhin gewährt werden. Damit wäre der Bund nicht mehr an den laufenden Aufgaben des Straf- und Massnahmenvollzugs beteiligt, sondern würde sich auf die Beiträge an den Bau und Ausbau von Anstalten beschränken. Damit wird eine administrative Vereinfachung angestrebt, denn beim Betrieb muss jährlich immer wieder neu abgerechnet und kalkuliert werden, während es sich beim Ausbau und beim Bau von Anlagen um einmalige Aufgaben handelt.

Die Aufhebung der Betriebsbeiträge entspricht dem Prinzip der Aufgabenteilung. Strafvollzug und namentlich alle Erziehungsmaßnahmen – und als das kann ja Strafvollzug namentlich bei Jugendlichen beurteilt werden – gehören grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone. Auch die Ausbildung des Strafvollzugspersonals ist eine kantonale Angelegenheit. Die Kantone stehen den Erziehungsfragen näher als der Bund.

Diese grundsätzliche Auffassung, die Anwendung des Prinzips der Aufgabenteilung, hat bei den Kommissionsberatungen überwogen. Mit 17 zu 9 Stimmen wurde ein Nichteintretensantrag abgelehnt, und schliesslich wurde dem Beschluss A in der Gesamtabstimmung mit 15 zu 7 Stimmen zugestimmt. Allerdings ergaben sich verschiedene Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Ständerates, auf die in der Detailberatung zurückzukommen sein wird.

Von der Kommissionsminderheit, die nicht eintreten oder die Betriebsbeiträge weiterführen wollte, wurde namentlich befürchtet, dass mit dem Wegfallen der Bundesbeiträge ein Leistungsabbau entstehe; und dies ausgerechnet in einem sehr komplexen Bereich, in dem trotz Bundesbeiträgen nicht alles zum besten gestellt sei. Im weiteren werde eine dringend notwendige Koordination unter den Kantonen erschwert. Die Betreuung von straffälligen und erziehungsschwierigen Jugendlichen sei ein Bereich, der im Interesse der ganzen Gesellschaft ausgebaut und verbessert werden sollte.

Die Mehrheit der Kommission ist aber nach eingehenden Befragungen zum Schluss gekommen, dass man den Kantonen durchaus volle Verantwortung für den Strafvollzug und die Erziehungsmaßnahmen bei Jugendlichen übertragen darf und soll. Es besteht Gewähr dafür, dass die Kantone ihre Massnahmen unter sich koordinieren.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Beitragssystems beim Straf- und Massnahmenvollzug wird der Bund um rund 44 Millionen Franken pro Jahr entlastet. Man darf diesen Beitrag aber nicht isoliert betrachten, denn er gehört in das Gesamtpaket, wo die Gesamtentlastung des Bundes nur 99 Millionen Franken ausmacht. Die Kantone sind bereit, im Rahmen der Aufgabenteilung diese Belastung auf sich zu nehmen. Sie sind dazu in der Lage – namentlich auch die finanzschwächeren Kantone – dank des verstärkten Finanzausgleichs. Ein Leistungsabbau zu Lasten der gefährdeten Jugendlichen ist deshalb nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht zu befürchten. Man erwartet allerdings, dass die Deutschschweizer Kantone, dem Beispiel der Westschweiz folgend, die hier vorbildlich sind, ihre Zusammenarbeit verstärken. Konkrete Ansätze hierzu sind vorhanden. Damit sichergestellt ist, dass die Kantone die Weiterführung der Jugendheime auch ohne Betriebsbeiträge des Bundes gewährleisten können, beantragt die Kommissionsmehrheit zudem, die Übergangsfrist für die Gewährung von Beiträgen um drei Jahre, bis Ende 1989, zu verlängern. Im Namen der

Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen Eintreten auf den Beschluss A, der bedeutet, dass die Baubeiträge des Bundes an Jugendheime im Straf- und Massnahmenvollzug beibehalten werden sollen. Hingegen werden die Betriebsbeiträge an die Heime und die Beiträge an das Ausbildungspersonal künftig ausschliesslich von den Kantonen zu tragen sein. Die kantonalen Behörden stehen näher an den Jugend- und Erziehungsproblemen, weshalb Gewähr geboten wird, dass die Jugendlichen nicht unter der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu leiden haben.

Ich beantrage Ihnen Eintreten und Ablehnung des Nichteintretensantrages Pitteloud.

Mme Pitteloud: Le code pénal suisse qui est entré en vigueur en 1942 contenait une idée fondamentale et nouvelle à l'époque, à savoir que l'on devait dorénavant éviter de placer des jeunes de moins de 18 ans dans des établissements de détention pour adultes. Ainsi fut donc décidée dès 1944, sous l'impulsion de la Conférence des directeurs de justice et de police, la création d'établissements pour adolescents particulièrement difficiles. Cette décision se fonda sur un article particulier sur les subventions qui avait été introduit dans le code pénal conformément à l'article 64^{bis} de la constitution fédérale, qui prévoit, comme le rapporteur de la commission vous l'a dit, que la Confédération peut allouer aux cantons des subventions pour la construction d'établissements pénitentiaires, de maisons de travail et de correction, ainsi que pour la réalisation de réformes dans le domaine de l'exécution des peines. Elle s'appuyait aussi sur plusieurs articles du nouveau code pénal qui confiaient à la Confédération la haute surveillance de l'exécution de cette loi.

L'expérience pratique a démontré que la formule consacrée «les cantons veillent à...» ne suffit pas à obtenir la réalisation de l'esprit et de la lettre de la loi. Trente ans plus tard, en 1971, dans le cadre de la révision partielle du code pénal, on créa, du moins nominalelement, deux nouvelles sortes d'établissements, les maisons de thérapie et les maisons de rééducation, qui devaient remplacer les nécessaires établissements pour jeunes difficiles qui n'avaient jamais été réalisés. C'est le but du fameux article 93^{ter} du code pénal.

Forté de l'expérience passée – on avait beaucoup projeté mais peu réalisé – la Confédération accorda aux cantons un délai de dix ans pour la réalisation de ces établissements. Or, vous le savez comme moi, en novembre 1983, le Conseil fédéral a demandé et obtenu de ce conseil une prolongation de deux ans de ce délai. Nous avons combattu cette prolongation, car cela aurait signifié accepter aujourd'hui ce que le législateur de 1942 voulait éviter il y a quarante ans, soit de placer, faute de places, des adolescents en établissements de détention, même pour des délais courts. A-t-on vraiment cru à ce moment-là qu'un miracle allait se produire pendant ces deux ans alors qu'il ne s'était pas produit en quarante ans? Croit-on vraiment qu'il va se produire avec la nouvelle répartition des tâches?

La politique en matière d'exécution de mesures et de peines frappant des adolescents n'est certes pas un exemple probant de la volonté politique des cantons d'exécuter leurs tâches et d'exercer leurs compétences, pas plus d'ailleurs de la volonté de ces mêmes cantons de collaborer dans leur fédéralisme. Pourtant, depuis 1942, les praticiens se sont efforcés de définir un plan d'exécution et d'application des mesures prévues à l'égard des adolescents qui corresponde à la situation de ce pays. Cela ne leur a souvent pas été possible, en raison des structures fédéralistes et des moyens très divers des cantons. Récemment, on n'a pas pu élaborer un concordat intercantonal alémanique dans le domaine de l'exécution des peines et mesures à l'égard des adolescents, alors même que le message du Conseil fédéral table sur l'existence de ce concordat pour proposer la suppression des subventions d'exploitation accordées aux établissements d'éducation pour enfants et adolescents et aux maisons d'éducation au travail.

Pour notre part, nous estimons que le Conseil fédéral ne

peut se contenter de fixer abstraitement les principes de l'ordre légal sans en assumer aussi en partie les conséquences ni en surveiller l'application. L'Office fédéral de la justice est la seule instance qui, jusqu'à ce jour, a coordonné et donné une impulsion à une politique en matière d'exécution de mesures en faveur des jeunes. Il a contribué, par les subventions qu'il a versées, à améliorer la qualité des prestations des institutions qui se sont équipées pour répondre aux exigences fédérales: conception architecturale, formation du personnel éducatif, spécialisation en fonction d'un travail auprès d'enfants et d'adolescents de plus en plus difficiles. Il n'est pas concevable que la Confédération abandonne aujourd'hui ses responsabilités dans ce domaine car cela aurait entre autres pour conséquence: la renonciation à une vision globale en matière de politique sociale et de prévention de la délinquance.

La dimension des problèmes apparus ces dernières années – je pense ici notamment à la drogue, à la criminalité de très jeunes individus – justifie une action et une réflexion qui dépassent largement les frontières cantonales. Cela signifierait une diminution de la qualité des prestations fournies et, à long terme, l'augmentation de la délinquance et par conséquent celle des frais de l'administration carcérale. Cela signifierait aussi une disparité encore plus grande d'un canton à l'autre dans l'exécution des peines.

En ce qui concerne l'abandon des efforts d'unification entrepris au niveau de la formation professionnelle des travailleurs sociaux, le message signale que l'on aurait pu intégrer cette formation spécialisée à tout le reste du secteur de la formation professionnelle, qui est réglé principalement par le droit fédéral. Y a-t-il vraiment une différence entre un adolescent en difficulté bernois et un autre venant du canton de Zoug? Si oui, pourquoi admet-on qu'il soit placé dans un autre canton et, si tel n'est pas le cas, pourquoi ne pas unifier la formation de ceux qui vont devoir s'en occuper? Enfin, abandonner ces prestations signifierait une augmentation des prix de pension alors que c'est justement dans ce sens qu'une évolution défavorable se manifeste et que, d'ores et déjà, certains cantons, arguant de leur mauvaise situation financière, diminuent le taux de leurs contributions aux foyers privés et publics – nous en avons des exemples récents dans le canton de Vaud – ce qui aboutit à la fermeture de certaines maisons ou de certaines unités.

C'est sur la base de faits objectifs et non-sur des déclarations d'intention que nous vous proposons de ne pas entrer en matière sur ce premier arrêté.

Schüle: Hier im Straf- und Massnahmenvollzug haben wir bereits den ersten Prüfstein: Haben wir wirklich das Vertrauen in die Kantone, dass sie ihren Aufgaben nachkommen? Unsere Fraktion sagt klar ja dazu, auch jetzt an erster Stelle zu diesem Verzicht auf die Betriebsbeiträge des Bundes. Hier geht es um eine kleine Minderheit von etwa 4000 Jugendlichen, also nicht um zwei Millionen Mieter, nicht um über eine Million AHV-Bezüger und nicht um eine Million Schüler und Studenten; nur eine kleine Minderheit, für die sich nach dem neuen Konzept der SP nicht einmal eine Abstimmung unter Namensaufruf lohnt. Das zeigt uns doch, was wir von dieser neuen Politik zu halten haben. Wir sehen von der FdP aus in dieser Aufgabe eine grössere Herausforderung der Kantone, diese 160 Justizheime weiterzuführen und zu koordinieren als bei der Wohnbauförderung, den Stipendien und der AHV. Der Strafvollzug ist aber klar eine Aufgabe der Kantone, ist er doch mit der Problemstellung der Bereiche Erziehung und Fürsorge eng verflochten. Wenn gesagt wird, die Kantone würden in Zukunft diese Aufgabe nicht lösen, weil eben heute schon Schwierigkeiten bestünden, so ist das nicht stichhaltig. Es ist darauf zu antworten, dass heute der Bund mit seinen Bau- und Betriebsbeiträgen an dieser Aufgabe beteiligt ist, ohne dass es deshalb optimal funktioniert. Andererseits ist der Erwachsenenstrafvollzug heute problemlos, obwohl die Kantone diesen Aufgabenbereich über die drei bestehenden Konkordate völlig allein lösen.

Wir haben in der Kommission Regierungsrat Krähenbühl

von Bern angehört. Er hat dazu ausgeführt: «Im Erwachsenenstrafvollzug ist die interkantonale Zusammenarbeit sehr gut und unbürokratisch.» Also dort, wo sich der Bund aus einer Aufgabe heraushält, funktioniert es gut. Diese Situation muss uns zu denken geben: Wo der Bund dabei ist, klappt es nicht, wo die Kantone selbständig handeln, läuft es problemlos und unbürokratisch. Darum ist es ein Fehlschluss zu sagen, die Situation verschlechtere sich notwendigerweise, wenn sich der Bund aus einer Aufgabe zurückziehe. Die heutige Situation spricht eher für das Gegenteil. Ich möchte dies auch belegen mit einem Zitat von der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. Sie hat im Juli 1983 in der Zusammenfassung der Ergebnisse einer Umfrage über die Aufgabenteilung bei allen Kantonen (bis auf zwei haben alle geantwortet) im Abschnitt «Straf- und Massnahmenvollzug» geschrieben: «Alle Kantone bringen zum Ausdruck, dass der Übernahme zusätzlicher Lasten, die aus der Abschaffung dieser Bundessubventionen resultieren, kaum politische Hindernisse im Wege stehen dürften.» Bei den Begründungen wird dann an erster Stelle erwähnt, dass eben die Ausgaben für die soziale Wiedereingliederung in den kantonalen Parlamenten generell nicht bestritten seien. Dies zeigt, dass der Wille bei den Kantonen vorhanden ist, diese Aufgabe zu lösen. Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg.

Heute behelfen sich die Deutschschweizer Kantone mit Verwaltungsvereinbarungen. In der Westschweiz ist eine Heimvereinbarung abgeschlossen worden, und sie scheint gut zu funktionieren. Auch in der Deutschschweiz wird man einen neuen Anlauf zu einem Konkordat nehmen müssen. Wir haben diesem Anliegen Rechnung getragen, indem die Kommission die Frist erstreckt hat, während der die Betriebsbeiträge noch weiter gewährt werden sollen. Gegenüber dem Bundesrat haben wir diese Frist um vier Jahre, bis Ende 1989, ausgedehnt; die Kantone haben also Gelegenheit, sich in dieser Zeit zu einem Konkordat zu finden. Unsere Fraktion ist überzeugt, dass eine tragfähige Lösung in dieser Zeitspanne gefunden werden kann.

In der Kommission ist vor allem noch eine Alternative zur Diskussion gestellt worden, nämlich der Vorschlag, nur noch reduzierte Betriebsbeiträge auszurichten. Zu diesem Vorschlag ist zu sagen, dass wir ausgerechnet den Grundgedanken der Aufgabenneuverteilung preisgeben würden. Wir wollen ja klare Verantwortungen schaffen, die deckungsgleich sind mit den finanziellen Verpflichtungen. Wenn wir nur die Betriebsbeiträge reduzieren, aber die Baubeiträge weiterführen, dann machen wir aus dem ganzen eine rein finanzpolitische Aufgabenteilung. Wir müssen aber den staatspolitischen Aspekt im Auge behalten.

Die Kantone sind nicht weniger sozial als der Bund, wenn sie eigenständig handeln müssen. Darum beantrage ich Ihnen namens unserer Fraktion, einzutreten und der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Le président: Le groupe démocrate-chrétien appuiera l'entrée en matière, mais soutiendra les propositions de minorité au chapitre 2^{me}. Le groupe libéral soutiendra également l'entrée en matière.

Martignoni: Mit der ersten Vorlage zum Straf- und Massnahmenvollzug treten wir voll in die Problematik der Realitäten ein. Der Auftrag des Parlamentes in der Form der Motion Binder, der vor zehn Jahren erteilt wurde, zielte auf erste Lösungsvorschläge, um eine Neuverteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auszuarbeiten. In der Entstehungsphase des Vorlagenpaketes wurde dabei häufig auch von einer Aufgabenteilungsphilosophie gesprochen. Diese Philosophie geht von der Grundmaxime aus, dass einerseits die Kompetenzen und damit die Verantwortung zwischen Bund und Kantonen wieder klarer abzugrenzen seien und dass andererseits die ganze Übung saldoneutral zu erfolgen habe.

Wir wissen, sind diese Maximen nicht voll realisiert. So enthält das erste Paket gewisse Korrekturen einer gewaltigen Umlagerung beim direkten und indirekten Finanzaus-

gleich mit dem Hauptgewicht einer Entlastung der Bundeskasse.

Nun wäre es einfach falsch, den Bundesrat quasi der gesetzgeberischen Geschäftigkeit ohne Resultate zu bezichtigen, wie dies Herr Kollega Schmid in der Eintretensdebatte getan hat. Nicht wahr, Herr Schmid, auch wenn der Genus vielleicht nicht stimmt: das Parlament hat doch eigentlich dem Bundesrat einen Auftrag erteilt. Das Parlament hat das Kind der Aufgabenteilung gezeugt. Der Bundesrat hat dann dieses Kind ausgetragen und zur Welt gebracht, und es wäre, glaube ich, jetzt nicht richtig, wenn das gleiche Parlament beim Taufakt nicht dabei sein würde, nur weil ihm das Aussehen dieses Kindes nicht gefällt.

In diese Zusammenhänge sind die Vorschläge über die Neuregelungen der Bundesleistungen für den Straf- und Massnahmenvollzug zu stellen.

Es ist davon auszugehen, dass der Massnahmenvollzug bei Kindern und Jugendlichen letztlich auch die Erziehung betrifft. Dies ist eine ganz klare Aufgabe der Kantone. Wenn heute einiges noch nicht befriedigt, dann ist das ein Ungenügen einiger Kantone. Diese Unzulänglichkeiten, welche aber nicht an die Wurzeln gehen, liessen sich offensichtlich auch mit Bundesmitteln und Bundeskontrollen nicht ausmerzen.

Die SVP-Fraktion verkennt nicht die Schwierigkeiten mit der Struktur der 46 staatlichen und der 116 privaten Heime, die mit grossem Einsatz eine wertvolle Aufgabe für rund 4500 Jugendliche erfüllen. Baubeiträge sind deshalb auch von Bundesseite nach wie vor nötig.

In der Kommission wurde aber mit Recht auf die teilweise sehr hohen Betriebskosten hingewiesen. Über diese vorgesehene Aufhebung der Betriebskostenbeiträge wird ja jetzt die hauptsächliche Auseinandersetzung erfolgen. Diese Aufhebung soll nicht ohne gewisse Kompensation stattfinden, indem neue Beiträge für Modellversuche ausgerichtet werden. Wenn aber eine wirkliche Aufgabenteilung erfolgen soll, die diese Bezeichnung auch verdient, so sollte sich der Bund dann konsequenterweise von immer neuen und teuren Vollzugsvorschriften distanzieren. So wird in einem Bundesentwurf betreffend Erziehungsheime für besonders schwierige Jugendliche, datiert vom 11. Juli 1983, vorgeschlagen, dass das Zahlenverhältnis zwischen pädagogisch-therapeutischem Personal und der Zahl der betreuten Jugendlichen mindestens 1 zu 1 betragen soll. Hinzu kommt also noch das übrige Personal für Betrieb und Administration. Mit derartigen Vollzugsvorschriften verhindert der Bund, dass die Kantone effektiv von ihrer grösseren Verantwortung und Bewegungsfreiheit auch wirklich Gebrauch machen können. Damit wird aber ein *circulus vitiosus* eingeleitet. Weil die Kantone Höchstanforderungen nicht erfüllen können oder wollen, kommen viele Leute auf die Idee, der Bund müsse sich nun eben noch stärker einschalten.

Die SVP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage. Sie ist der Auffassung, dass die deutschsprachigen Kantone, wie es die welschen übrigens beweisen, durchaus in der Lage sind, die Betriebskosten in einem adäquaten Rahmen gemeinsam mitzutragen. Es müssen ihnen aber ausreichende Fristen zur Verfügung stehen, um eine Regelung zu treffen. Nachdem der Gedanke eines Konkordates vorläufig Schiffbruch erlitten hat, ist eine Verwaltungsvereinbarung anzustreben. Bericht und Entwurf für eine Heimvereinbarung unter den Kantonen liegen vor. Ansätze zu einer gemeinsamen Verständigung unter den Kantonen sind also vorhanden.

Die SVP-Fraktion will den Kantonen auf dem wichtigen Gebiet der Jugendmassnahmen nicht nur eine Chance geben, sondern sie einladen, diese Lösung zu finden. Sie anerkennt die sehr schwierige Aufgabe und den Einsatz von Heimleitungen und Personal und ist überzeugt, dass die Kantone auf ihrem ureigenen Gebiet sachgerecht handeln können. Die Mittel stehen zur Verfügung durch die Verstärkung des direkten Finanzausgleichs auch für finanzschwache und kleinere Kantone; deren Institutionen, wie Parlamente, Landsgemeinden und Gemeinden, werden die Verantwortung für schwierige Jugendliche wahrnehmen müssen.

Ich möchte Ihnen namens der Fraktion beantragen, auf die Vorlage einzutreten. Ich werde mich zu meinem Detailantrag noch in der Detailberatung äussern.

Ruf-Bern: Die Fraktion der NA und Vigilants empfiehlt Ihnen grundsätzlich Zustimmung zum vorliegenden Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug. Es erscheint uns aus systematischen und ebenso aus formalen Gründen als richtig, mit der beabsichtigten Aufgabenentflechtung eine Totalrevision des bisherigen Erlasses zu verbinden. Den generellen Anliegen der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, nämlich der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und der finanziellen Entlastung des Bundes, wird mit den vorgeschlagenen Massnahmen im Bereiche des Strafvollzuges Rechnung getragen. Zentrale Aufgaben, die im Interesse des Landes liegen, sollen sowohl bei der Kompetenzverteilung als auch bei der Finanzierung in den Bereich des Bundes gehören. Andererseits sind die Kantone im Sinne des Subsidiaritätsprinzips aus staatspolitischen Gründen zu stärken und zu verselbständigen.

Aus den Bestimmungen von Artikel 64bis der Bundesverfassung erhält der Bund die Kompetenz, im Bereiche des Strafrechts nicht bloss gesetzgeberisch tätig zu sein und Rechtsnormen zu erlassen, sondern auch finanzielle Unterstützung an den Vollzug des Strafrechts zu gewähren. Die modifizierte Beibehaltung der Baubeiträge ist deshalb im Sinne einer Hilfe an die Kantone zur Anwendung der eidgenössischen Gesetzgebung gerechtfertigt. Die bisher ausgerichteten Betriebsbeiträge an Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche sowie an Arbeiterziehungsanstalten entsprechen allgemeinen Fürsorgemassnahmen, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen; richtigerweise wird deshalb auf sie verzichtet. Analog kann den Kantonen übertragen werden, im Rahmen der ihnen zustehenden Aufgabengebiete des Unterrichtes, der Erziehung und der Gesundheit die Ausbildung des Strafvollzugspersonals selbst vollumfänglich zu übernehmen. Gesamthaft lassen sich damit geschlossene, klar abgegrenzte Aufgabenbereiche auf den verschiedenen Stufen erreichen.

Trotz dieser grundsätzlichen Zustimmung sind zum Zweckartikel des Gesetzes und – damit verbunden – zur vorgesehenen Möglichkeit der Beitragsgewährung an Modellversuche im Strafvollzug einige kritische Bemerkungen angebracht. Gemäss Botschaft sollen die Bundesleistungen im Baubereich insbesondere dazu beitragen, «... ungünstige Folgen des Freiheitsentzuges zu verhindern». Wir hoffen, dass mit Hilfe des neuen Gesetzes künftig nicht fragwürdigen Versuchen die Türen geöffnet werden, mit denen teilweise schon im Ausland schlechte Erfahrungen gemacht werden mussten. Sollte mit der Verhinderung sogenannter ungünstiger Folgen die Gewährung von allzu vielen Bequemlichkeiten in den Gefängnissen und Anstalten anvisiert werden, so entspräche dies keineswegs dem Sinn und Geist der Bundesverfassung, die in Artikel 64bis Absatz 3 von einer Verbesserung im Strafvollzug spricht. Jede Strafe hat nach anerkannten Strafrechtstheorien eine resozialisierende, eine präventive, aber auch eine repressive Wirkung. Verbesserungen in diesem vorgegebenen Rahmen sind sicherlich möglich. Denkbar und wünschenswert wären etwa vermehrte Bewachungseinrichtungen unter Verwendung elektronischer Hilfsmittel zur Reduzierung der steigenden Zahl von Ausbrüchen, damit unsere Anstalten, vor allem jene für Schwerverbrecher, sicherer werden und sich die entsprechenden Gefahren für die Bevölkerung vermindern. Unsere Anstalten dürfen nicht, wie im Volk zu Recht etwa befürchtet wird, zu Ferienlagern pervertiert, die Strafe darf keinesfalls in ihrem Charakter als Busse denaturiert werden. Wäre dies der Fall und könnte die «weiche Welle», auch «liberaler Strafvollzug» genannt, die leider schon heute in gewissen Anstalten ihren Niederschlag findet, sich weiter ausbreiten, so würde die Wirkung unseres Strafrechtes grundsätzlich in Frage gestellt. Dies entspräche unter keinen Umständen dem Willen der Mehrheit des Schweizervolkes.

Aus Gründen der Verhandlungsökonomie nehme ich gleichzeitig kurz zu den verschiedenen Differenzen bei einzelnen Artikeln Stellung. Unsere Fraktion unterstützt die Vorschläge der Kommissionsmehrheit mit folgenden Ausnahmen: Bei Artikel 4 Absatz 3 (es geht um die Höhe der Baubeiträge) stimmen wir der Minderheit zu aus der Überlegung, dass die finanzpolitische Zielsetzung der Vorlage nicht durch einen zu tiefen Grenzwert der Beitragsberechtigung verwässert werden darf. Aus analogen Gründen befürworten wir bei den Übergangsbestimmungen in Artikel 18 Litera c – übereinstimmend mit dem Ständerat und der Minderheit 1 – den 31. Dezember 1986 als letzten Zeitpunkt für die Gewährung der bisherigen Betriebsbeiträge. Die Kantone erhalten damit genügend Zeit, sich dem neuen Bundesrecht anzupassen und notwendige Massnahmen zu ergreifen. Es gibt keinen objektiv stichhaltigen Grund, die Leistungen des Bundes zu verlängern, wenn man schon eine Entflechtung herbeiführen will.

Wir hoffen auf eine Berücksichtigung unserer Überlegungen durch den Bundesrat im Rahmen der künftigen Anwendung des neuen Gesetzes und beantragen Ihnen, im Sinne der dargelegten Ausführungen zu entscheiden.

Dünki: Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten auf die zur Diskussion stehende Vorlage. Die Mehrheit wird aber beim Straf- und Massnahmenvollzug die von Herrn Weber-Arbon gestellten Minderheitsanträge in bezug auf die Justizheime unterstützen. Unsere Überlegungen sind folgende: Der Bund soll und darf sich nicht – wie von der Kommissionsmehrheit beantragt – in beträchtlichem Ausmass von denjenigen Aufgaben zurückziehen, die er wirkungsvoller und mit geringerem personellem und finanziellem Aufwand lösen kann. Insbesondere soll er nach wie vor private Institutionen fachtechnisch, finanziell und moralisch unterstützen, wenn diese durch ihre Tätigkeiten die öffentliche Hand in grossem Ausmass entlasten. Dies besonders dann, wenn sie ihre Betriebe schliessen müssten, sollten die Beiträge der öffentlichen Hand nicht mehr fließen.

Eine Kantonalisierung lehnen wir mehrheitlich ab, wenn sie bloss gefordert wird, weil das bisherige Zusammenwirken von Bund und Kantonen schlicht als zu teuer empfunden wird, ohne dass genau abgeklärt ist, ob eine Zuweisung anstehender Aufgaben an die einzelnen Kantone oder an Regionen nicht noch aufwendiger würde. Die Beteiligung des Bundes an den Justizheimen ist um so berechtigter, als es sich bei diesen in der Regel um Einrichtungen handelt, welche nicht nur den Bedürfnissen eines einzelnen Kantons dienen, sondern regional oder sogar überregional genutzt werden. Ohne Zweifel ist es so, dass Kantone, Gemeinden, aber auch private Trägerschaften die Einrichtung und den Ausbau von als notwendig erachteten Heimen eher in Angriff nehmen, wenn sie mit der fachkundigen Beratung und der finanziellen Unterstützung durch den Bund rechnen können. Abklärungen haben ergeben, dass durch den Verzicht oder durch einen gravierenden Abbau von Betriebsbeiträgen an die Erziehungseinrichtungen 111 privat geführte Heime gefährdet werden. Sie stellen immerhin 68,8 Prozent aller Heimplätze zur Verfügung. Sie sind gut belegt und arbeiten kostengünstiger als die öffentlich-rechtlichen Heime. Eine grosse Anzahl dieser Heime müsste zwangsläufig bei Wegfall der Bundesbeiträge eine Schliessung oder eine Umfunktionierung in Erwägung ziehen.

Die privaten Heime gefährden heisst aber auch eine recht ansehnliche personelle und materielle Substanz aufs Spiel setzen. Eine Substanz, bestehend aus Personal, Grundbesitz, Mobilien und Immobilien, die, weil die öffentlich-rechtlichen Heime für den gesamten Jugendmassnahmenvollzug doch nicht ausreichen, dann im Nachhinein mit zusätzlichen Steuergeldern wieder neu geschaffen werden müsste. Der Jugendmassnahmenvollzug ist nach wie vor auf eine Vielfalt von Heimen angewiesen. Das bisherige Verbundsystem ist sinnvoll und entlastet schlussendlich den gesamten Finanzhaushalt. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen garantiert die notwendige Koordination der Justizheime durch das Bundesamt für Justiz. Das ist besonders wichtig.

Ich votiere im Sinne des Antrages Weber-Arbon dafür, dass zumindest die Betriebsbeiträge an die Justizheime beibehalten werden, und zwar nach dem Grundsatz, dass es sich hier um eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen handelt. Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Erziehungseinrichtungen darf nicht ein rein finanzpolitischer Akt sein. Sonst wird sie, auch wenn wir dies nicht wollen, vorwiegend auf Kosten der verwahrlosten Kinder und Jugendlichen vorgenommen. Ich ersuche Sie deshalb, die Minderheitsanträge zu unterstützen.

M. Darbellay: Je voterai l'entrée en matière en ce qui concerne la loi fédérale relative à l'exécution des peines. Je pense, cependant, qu'il faut admettre seulement ce qui est raisonnable et mon souci essentiel est le problème de la délinquance juvénile. Durant ce dernier demi-siècle, un pas important a été fait dans le sens de la prise en charge des jeunes. On a constaté que la prison était bien loin d'être une solution, bien loin d'être la panacée. On a, avec l'aide de la Confédération, créé de bons instruments de travail et de prise en charge. Il a fallu pour cela un environnement et un équipement de qualité mais dès que l'on parle de qualité, il faut aussi parler prix.

Le code pénal lui-même a prévu un certain nombre d'institutions par palliers; c'est ainsi que les cantons doivent créer des institutions d'éducation, d'éducation au travail, de thérapie et de rééducation. On vient de le rappeler, ils avaient jusqu'au 31 décembre 1983 pour exécuter ces tâches. Tout n'a pu être fait faute de moyens, faute aussi – il faut bien le dire – parfois de coordination, et c'est ainsi que l'année dernière nous avons prorogé ce délai pour l'établir au 31 décembre 1985. Mais soyons sans illusions; pendant ce temps, il ne se fait pas grand-chose. Je dirais que les cantons sont «dans l'expectative», même plus dans l'impasse. Ils ne sont pas prêts à s'engager sans savoir si la Confédération va continuer ou non à apporter ses subsides, et qu'en sera-t-il demain? Le problème risque d'être plus grave encore. La collaboration intercantonale risque donc – excusez l'expression – d'«en prendre un sacré coup». On a vu ce qui s'est passé jusqu'à maintenant en Suisse alémanique et l'on sait que pas davantage en Suisse alémanique qu'en Suisse romande, on est équipé d'une manière suffisante dans ce domaine-là. Par conséquent, on risque très sérieusement de revenir à la case de départ, de mettre en péril une collaboration bienvenue entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes. Je pense qu'il est important que la Confédération ne se désengage pas au point où elle en est, mais qu'elle continue à porter le souci d'une bonne prise en charge de la jeunesse en difficulté. Si je puis me déclarer d'accord avec une diminution de la participation de la Confédération, en ce qui concerne les investissements, spécialement les subsides de peu d'importance, je pense, par contre, qu'il est primordial que la Confédération reste engagée en ce qui concerne l'exécution des peines des jeunes et en ce qui concerne la formation du personnel adéquat. C'est pourquoi je voterai aussi au chapitre 2^{ème} les propositions de minorité ayant trait à ces problèmes.

Präsident: Die Fraktion der PdA/PSA/POCH teilt mit, dass sie sich diesem Bundesbeschluss widersetzt, das Wort aber nicht verlangt.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Dans le développement de sa proposition de non-entrée en matière, Mme Pitteloud a exprimé la crainte de voir la qualité des services diminuer, alors que la nécessité d'offrir des traitements spécialisés augmente. C'est pourquoi elle exige, et avec elle aussi M. Darbellay en particulier, le maintien des subsides fédéraux d'exploitation aux foyers pour adolescents. Elle doute de la volonté des cantons d'assumer pleinement les devoirs qui relèvent de la répartition des tâches dans le domaine de l'exécution des peines; elle doute aussi de leur volonté de

coopérer. Elle estime, en outre, que l'influence de l'Office fédéral de la justice sur les cantons doit être maintenue. Ces arguments ont été abondamment discutés en séance de commission. La majorité de la commission estime que les cantons seront à même de reprendre ces tâches abandonnées par la Confédération, étant donné que la redistribution des tâches les déchargera considérablement par ailleurs. Et cela est valable aussi pour les cantons à faible capacité financière, puisque la péréquation financière entre cantons doit être sensiblement améliorée par ce premier train de mesures.

La majorité de la commission pense qu'il n'y a pas lieu de craindre une diminution des services, néfaste aux jeunes en proie à des difficultés. La commission espère en outre que les cantons alémaniques suivront l'exemple romand et qu'ils renforceront leur collaboration. On observe déjà des efforts dans ce sens au sein de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police. Si la responsabilité entière en ce domaine doit être assumée par les cantons, on peut attendre d'eux qu'ils fassent preuve d'une plus grande initiative que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Une majorité des membres de la commission a d'ailleurs déjà tenu compte des inquiétudes formulées, en prolongeant le délai transitoire pour l'octroi des subsides fédéraux, de trois ans par rapport à la décision du Conseil des Etats. L'échéance est ainsi reportée à fin 1989, ce qui devrait permettre aux cantons de se préparer à exploiter les foyers pour adolescents sans subsides fédéraux.

La commission arrive aux conclusions suivantes: les subsides fédéraux à la construction seront maintenus. Par contre, l'exploitation des foyers et la formation du personnel seront à l'avenir exclusivement réglées et financées par les cantons. Ceux-ci sont en effet mieux placés pour exécuter ces tâches courantes et c'est avec raison que l'on peut compter sur leur capacité d'assumer les tâches qui leur sont confiées. Nous sommes persuadés que les jeunes concernés n'auront pas à pâtir de la redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons. Au nom de la commission, je vous invite à entrer en matière sur la révision de la loi sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures et de repousser la proposition de non-entrée en matière de Mme Pitteloud.

Nebiker, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission, den Nichteintretensantrag von Madame Pitteloud abzulehnen. Nachdem wir in der generellen Eintrittsdebatte das Problem Aufgabenteilung theoretisch behandeln konnten, wird es jetzt konkreter und damit auch härter. Aber ich möchte darauf hinweisen, dass Aufgabenteilung nach Sachbereichen erfolgen soll. Der Bund erhält bestimmte Aufgaben, und zwar die Aufgabe, etwas von A bis Z durchzuführen, und die Kantone erhalten bestimmte Aufgaben, die auch von Anfang bis Ende durchzuführen sind. Zu den kantonalen Aufgaben gehören in erster Linie Erziehung und Ausbildung, aber auch Strafvollzug, Strafverurteilung in den ersten Instanzen und Strafverfolgung. Also alle Massnahmen, die mit dem Strafvollzug und mit der Erziehung und mit der Strafverfolgung usw. zusammenhängen, gehören in den kantonalen Bereich. Das ist nicht eine Flucht des Bundes aus diesen Aufgaben, sondern das ist eine sachliche Unterscheidung grundverschiedener Aufgaben. Es gibt also mehrere Gründe, die Betriebsbeiträge an die Jugendheime für Straf- und Massnahmenvollzug aufzuheben. Ein echtes Problem besteht allerdings unter den Kantonen in bezug auf die Koordination. Diese hat trotz den Bundesbeiträgen bisher in ungenügender Masse stattgefunden; dazu muss man sich bekennen. Die Kantone sind nun dazu aufgerufen, diese Koordination besser zu realisieren. Aber dazu haben die Bundesbeiträge, wie das Beispiel zeigt, nichts beigetragen.

Ein Leistungsabbau in diesem heiklen Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs bei Jugendlichen ist nicht zu befürchten. Die Erziehung der nichtstraffälligen Jugend oder die Betreuung der Jugend mit gewissen Erziehungsschwierigkeiten ist und war ständig Sache der Kantone, und

die Kantone kamen mit diesem Problem gut zurecht. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Kantone nicht auch selbständig die Erziehung der straffälligen Jugendlichen (also den Straf- und Massnahmenvollzug) verantwortungsbewusst und fachgerecht bewältigen können. Die Kantone stehen näher an den Problemen als der Bund. Der Straf- und Massnahmenvollzug bei Jugendlichen ist nicht in erster Linie eine Geldfrage; es kommt vielmehr auf das persönliche Engagement der Erzieher und Mitarbeiter in den Heimen an. Dieses kann auch der Bund nicht gewährleisten. Das können die Kantone viel besser mit dem direkten Kontakt, mit der Vertrautheit mit ihren eigenen Verhältnissen.

Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass der Verzicht auf die Betriebsbeiträge auch eine gewisse administrative Vereinfachung bedeutet. Betriebsbeiträge müssen ja jedes Jahr immer wieder abgerechnet werden. Es ist auch relativ schwierig, in gemischten Heimen die Aufteilung der Aufwendungen in subventionswürdige und nichtsubventionswürdige Zöglinge immer wieder durchzuführen. Alle Heime – diejenigen unter Ihnen, die Einblick in solche Heimabrechnungen haben, wissen das – müssen da komplizierte Abrechnungen erstellen, um überhaupt zu Ihren Beiträgen zu gelangen. Da will man etwas vereinfachen, indem man sich auf die Baubeiträge beschränkt, die einfacher abzurechnen sind und relativ klar vom Bund beurteilt werden können.

Ich beantrage Ihnen also, auf den Beschluss A einzutreten, der beinhaltet, dass die Baubeiträge des Bundes beibehalten werden sollen, dass aber die Betriebsbeiträge an die Jugendheime gestrichen werden sollen.

Bundesrat Friedrich: Der Bund entrichtet heute dreierlei Beiträge: erstens an Errichtung und Ausbau von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten, zweitens an den Betrieb von Arbeitserziehungsanstalten sowie Anstalten für Kinder und Jugendliche und drittens an die Aus- und Weiterbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen. Wir möchten nun im Rahmen der Aufgabenteilung auf die Betriebsbeiträge verzichten. Damit entfällt auch die von Herrn Martignoni beanstandete Einflussnahme des Bundes auf den Betrieb solcher Anstalten durch Beitragsauflagen und Bedingungen; es gibt also da auch eine Vereinfachung. Es ist zuletzt betont worden, dass für die Aufhebung der Betriebsbeiträge an Erziehungsheime neben der gesetzlichen Kompetenzverteilung im Strafvollzug auch die Tatsache spricht, dass Erziehungsmassnahmen eben im allgemeinen Bestandteil der kantonalen Fürsorge sind: Fürsorge ist eine kantonale Angelegenheit. Die Verantwortung der Kantone wird mit diesen Vorschlägen gestärkt, und die finanziellen Leistungen des Bundes werden besser auf die gegebene Kompetenzverteilung abgestimmt. Auf der anderen Seite will der Bund einen gezielten Beitrag zur Erneuerung und Weiterentwicklung des Strafvollzuges leisten. Diesem Zweck dienen die neuen und zeitlich befristeten Beiträge an Modellversuche sowie die beizubehaltenden Baubeiträge.

Es ist klar, dass die vorgeschlagenen Änderungen nicht von heute auf morgen erfolgen können. Es werden deshalb Übergangsfristen vorgesehen, die von Ihrer Kommission verlängert worden sind. Ich darf noch darauf hinweisen, dass die Kantone heute schon den Löwenanteil für die Justizheime aufbringen. Sie haben zugesichert, dass sie auch die erweiterte Aufgabe erfüllen werden. Die gesamthaft geringe Mehrbelastung der Kantone durch die Aufgabeneuverteilung rechtfertigt einen Leistungsabbau nicht. Diese Tatsache ist von gewissen Heimkreisen geflissentlich übergangen worden. Es hat ja in letzter Zeit eine eigentliche Kampagne stattgefunden. Aber eine Aufgabenteilung, die sich ausschliesslich nach den Bedürfnissen gewisser Subventionsempfänger richten würde, wäre eine schlechte Aufgabenteilung. Eine Aufgabenteilung muss sich vielmehr an Grundsätzen orientieren, die für die überwiegende Mehrheit eine Antwort auf die Probleme bringt.

Mit Herrn Schüle mache ich weiter darauf aufmerksam, dass der Erwachsenenstrafvollzug keineswegs zusammengebro-

chen ist, obschon er vom Bund nicht mitfinanziert wird. Es ist richtig, was Madame Pitteloud erwähnt hat, dass mit den Bundesbeiträgen eine gewisse Koordinationsleistung erbracht wurde. Gerade die bestehenden Probleme zeigen aber mit aller Deutlichkeit, dass sich damit die Schwierigkeiten nicht haben überwinden lassen. Der Grund ist einfach: Der Bund befasste sich eben sektoriell mit einzelnen Kategorien von Heimen, während die Kantone nun integral zuständig sein sollen. Sie haben den Gesamtüberblick.

Zum neuesten Stand der Heimpolitik in den Kantonen: Die Justiz- und Polizeidirektoren der Kantone haben unter dem Vorsitz von Herrn Regierungsrat Schlegel aus St. Gallen schon vor längerer Zeit eine Kommission eingesetzt mit dem Auftrag, eine Vereinbarung zu entwerfen, welche die finanzielle Basis der Justizheime auch nach dem Wegfall der Bundesleistungen sichern und die Zusammenarbeit der Kantone in der Heimpolitik stärken soll. Eine solche Vereinbarung, die es unabhängig von der Aufgabenteilung ohnehin braucht, liegt jetzt vor. Sie hat in der Vernehmlassung unter den Kantonen breiteste Zustimmung gefunden. Nach Durchführung kleinerer Änderungen kann das Beitrittsverfahren in nächster Zeit eingeleitet werden. Unter den weilschen Kantonen besteht schon eine gut funktionierende Vereinbarung ähnlicher Art. Sie sehen also, dass die Kantone willens und auch in der Lage sind, ihre Aufgaben in diesem Bereich zu erfüllen. Herr Regierungsrat Schlegel hat mir das in einem ausführlichen Bericht vom Januar dieses Jahres dargelegt.

Ich bitte Sie um Zustimmung zu den Beschlüssen der Mehrheit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	107 Stimmen
Für den Antrag Pitteloud (Nichteintreten)	45 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1, 2 Abs. 1 Bst. a–f

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2 al. 1 let. a–f

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2 Abs. 1 Bst. g und Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Weber-Arbon, Braunschweig, Carobbio, [Fischer-Weinfelden], Hubacher, [Loetscher, Morel, Muheim], Nauer, Nebiker, Vannay)

Abs. 1 Bst. g

Heime für Kinder und Jugendliche, die in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind, sofern diese Heime auch strafrechtlich Eingewiesene aufnehmen.

Abs. 2

Streichen

Art. 2 al. 1 let. g et al. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Weber-Arbon, Braunschweig, Carobbio, [Fischer-Weinfelden], Hubacher, [Loetscher, Morel, Muheim], Nauer, Nebiker, Vannay)

Al. 1 let. g

Etablissements pour enfants et adolescents dont le comportement social est gravement perturbé, lorsqu'ils accueillent aussi des personnes placées en vertu du code pénal suisse.

Al. 2

Biffer

M. Kohler Raoul, rapporteur: Je m'exprimerai au sujet de la lettre g du 1^{er} alinéa et sur l'alinéa 2. A la différence de l'actuelle loi du 6 octobre 1966 sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation, loi qui sera abrogée, le projet de loi sur les prestations de la Confédération n'accorde des subventions de construction qu'aux établissements servant à l'exécution des peines et des mesures mentionnées dans son article 2, 1^{er} alinéa.

Sous lettre g de ce 1^{er} alinéa, ce droit à des subventions est accordé à des établissements pour enfants et adolescents pour autant notamment qu'un tiers du total des journées de séjour résultent d'un placement en vertu du code pénal suisse. L'article 2, 2^e alinéa, donne à la Confédération la possibilité de subventionner des institutions qui s'occupent spécialement d'enfants et d'adolescents même si moins d'un tiers du total des journées de séjour résulte d'un placement en vertu du code pénal. Les établissements qui n'admettent pas de personnes placées en vertu de ce code, par exemple les maisons d'éducation, ne seront plus subventionnées. On vise donc pour l'essentiel à accorder un régime de faveur aux établissements indispensables à l'exécution des peines et des mesures.

Je vous invite à soutenir les propositions de la majorité de la commission.

Nebiker, Berichterstatter: In Artikel 2 Absatz 1 und 2 werden die Jugendheime aufgeführt, die noch Baubeiträge erhalten sollen. Unter Litera g wird nun festgelegt, dass Jugendheime nur dann noch Baubeiträge erhalten, wenn mindestens ein Drittel der Aufenthaltstage auf strafrechtlich eingewiesene Jugendliche entfällt. Diese Bestimmung von einem Drittel missfällt der Kommissionsminderheit. Das ist so eine statistische Zahl, die je nach der Belegung des Heimes erreicht oder nicht erreicht wird. Dadurch ist ein Baubeitrag von Zufälligkeiten abhängig. Allerdings wird diese Härtebestimmung in Absatz 2 etwas gemildert, deshalb muss man Absatz 1 und Absatz 2 zusammen beurteilen. In Absatz 2 kann der Bund nämlich, im Rahmen der verfügbaren Kredite, auch an Jugendheime Beiträge ausrichten, die zu wenig oder keine straffälligen Jugendlichen aufnehmen. Gedacht ist hier besonders an Jugendheime, die besonders gefährdete und schwererziehbare Jugendliche aufnehmen. Folglich wird die harte Bestimmung in Litera g etwas gemildert durch den Absatz 2. Die Minderheit der Kommission will nun allerdings diesen Abschnitt 2 streichen und aufführen, dass alle Jugendheime Ansprüche auf Beiträge erhalten, sofern sie strafrechtlich Eingewiesene aufnehmen, unabhängig von der Zahl, indem sie einfach bereit sind und auch dokumentieren, straffällige Jugendliche aufzunehmen. Diese Abänderung von Litera g erübrigt dann den Absatz 2 von Artikel 2, weil ja dann der Bund für alle Heime Beiträge leisten kann, die straffällige Jugendliche aufnehmen. Im Auftrag der allerdings sehr knappen Kommissionsmehrheit – 13 zu 12 Stimmen – beantrage ich Ihnen, die Formulierung des Bundesrates beizubehalten.

Weber-Arbon, Sprecher der Minderheit: Zu diesem Abschnitt über die Baubeiträge stelle ich einleitend einmal fest, dass das gestern und heute hier so herausgestrichene Dogma von der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen nun doch zu einer allein finanzpolitischen Übung zusammengesunken ist. Es geht ja hier nicht um die Streichung dieser Baubeiträge, das wäre eine konsequente Variante gewesen, die zur Diskussion hätte gestellt werden können, sondern es geht nur um die Frage der Quantifizie-

zung dieser Baubeiträge im Rahmen von Artikel 2. Sie haben aus den Kommentaren der Kommissionsprecher bereits entnehmen können, dass zu diesem Minderheitsantrag auch der Absatz 2 gehört. Das sind also materiell einheitliche Anträge, und ich spreche nachher nicht mehr zu Absatz 2. Die erste Frage, die sich hier stellt, lautet: Soll, im Gegensatz zum bisherigen Bundesgesetz von 1966, die Beitragspraxis für Baubeiträge aufgesplittet werden in eine Muss-Vorschrift einerseits und in eine Kann-Bestimmung andererseits? Das ist die Lösung des Bundesrates und der Kommissionmehrheit: imperative Fassung von Absatz 1 mit dem Katalog der Berechtigten, Absatz 2 eine Kann-Vorschrift. Warum soll der Bund nur Baubeiträge für die in dieser Liste genannten Heimtypen gewähren müssen, für diejenigen, die in Absatz 2 umschrieben sind, aber nicht? Wenn doch solche spezialisierte Einrichtungen schon erstellt werden müssen, so soll der Bund auch mitzuwirken haben, wie das bisher der Fall war. Diese Pflicht ist übrigens bundesverfassungsrechtlich ausdrücklich abgestützt. Es geht nicht an, dass sich der Bund dieser Aufgabe, die er seit Jahrzehnten hatte, plötzlich entschlagen kann. Also erster Vorschlag: einheitliche Muss-Bestimmung wie im bisherigen Gesetz von 1966.

Der Antrag der Kommissionsminderheit bringt aber noch ein Zweites: Mit Bezug auf die Heimumschreibung in Litera g soll eine Vereinfachung zum Tragen gebracht werden. Lesen Sie doch einmal diese Bestimmung nach, die der Bundesrat und die Kommissionmehrheit vorschlagen, Litera g: «Heime für Kinder und Jugendliche, in denen mindestens ein Drittel der Aufenthaltstage auf strafrechtlich Eingewiesene entfällt» usw. Stellen Sie sich einmal die Situation in der Praxis vor: Bevor ein solches Heim erstellt wird, soll bereits erklärt werden, dass mindestens ein Drittel der strafrechtlich Eingewiesenen hier Unterkunft findet.

Die Kommissionsminderheit schlägt eine Fassung vor, die einfach, klar, übersichtlich ist, die die Beitragspflicht des Bundes stipuliert bei Neubauten, bei Ausbauten, bei Umbauten, hier im Bereiche von Kinder- und Jugendheimen – nicht schlechthin notabene, sondern, auch darin akzeptiert die Minderheit das bundesrätliche Konzept, im Bereiche von Heim für Kinder und Jugendliche, die in ihrem Sozialverhalten gestört sind, sofern diese Heime auch strafrechtlich Eingewiesene aufnehmen, ohne dass wir das auf diesen Drittel quantifizieren.

Eine letzte Bemerkung. Herr Nebiker als deutschsprechender Kommissionsreferent hat Sie darauf hingewiesen, dass sich Mehrheit und Minderheit recht naheliegen. Ich bin aufgrund des Kommissionsprotokolls auf das Verhältnis von 13 zu 12 gekommen. Sie können der Fahne übrigens auch entnehmen, dass hier wieder einmal eine interfraktionelle Struktur eines Kommissionsminderheitsantrages besteht. Ich stelle mit Vergnügen fest, dass auch Herr Nebiker selber als Kommissionsprecher mitunterzeichnet hat.

Ich bitte Sie also, diesem Antrag zuzustimmen. Auch diejenigen Vertreter unseres Rates, die dogmatisch vielleicht Bedenken haben könnten, dürften dieser Vereinfachung ohne weiteres ihre Zustimmung geben.

Ich bitte Sie also, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

M. Kohler Raoul, rapporteur: M. Rolf Weber regrette que l'on distingue entre les établissements selon que les journées de séjour, résultant d'un placement en vertu du Code pénal, atteignent un tiers du total ou non. Il estime que ce critère de distinction s'avérera arbitraire, voire inapplicable, notamment lorsque le nombre des placements en vertu du Code pénal varie durant la construction ou l'aménagement des bâtiments.

Aussi propose-t-il de donner au premier alinéa, lettre g, à tous les établissements pour enfants et adolescents, le droit d'obtenir des subventions de construction s'ils acceptent des placements en vertu du Code pénal. En conséquence, sa proposition conduit à la suppression du 2^e alinéa de cet article.

Notre commission a rejeté cette proposition par 13 voix contre 12. La majorité de la commission approuve la restric-

tion proposée par le Conseil fédéral et considère, compte tenu des renseignements obtenus par l'Office fédéral de la justice, que le critère du tiers du total des journées de séjour est parfaitement applicable.

Votre commission estime, dans sa majorité, que les établissements qui n'acceptent qu'un petit nombre de placements en vertu du Code pénal ne doivent pas pouvoir exiger de subventions de construction. Je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission, qui est aussi celle du Conseil fédéral et du Conseil des Etats.

Bundesrat Friedrich: Ich ersuche Sie, hier der Kommissionmehrheit und dem Bundesrat zu folgen. Herr Weber hat zwar recht: die Baubeiträge bleiben bestehen; es geht hier nicht um den Grundsatz, es geht um gewisse Modifikationen. Für Mehrheit und Bundesrat ist aber wesentlich, dass für eine Subventionierung auch die Gewähr besteht, dass dann in diesen Heimen wirklich strafrechtlich Eingewiesene aufgenommen werden. Diese Gewähr besteht nach dem Minderheitsantrag nicht. Dort genügt die blosser Deklaration der Bereitschaft, allenfalls strafrechtlich Eingewiesene aufzunehmen. Ob es aber dann tatsächlich geschieht, dafür besteht keinerlei Garantie.

Daher bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	74 Stimmeri
Für den Antrag der Minderheit	72 Stimmen

Art. 2 Abs. 3

Antrag der Kommission

Streichen (siehe Art. 4 Abs. 3)

Art. 2 al. 3

Proposition de la commission

Biffer (voir art. 4 al. 3)

Entscheid siehe Art. 4 Abs. 3

Décision voir art. 4 al. 3

Art. 3, 4 Abs. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 3, 4 al. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Von den Baukosten wird im Einzelfall vorweg ein Betrag von 200000 Franken als nicht beitragsberechtigt abgezogen. Bundesbeiträge von weniger als 50000 Franken werden nicht ausgerichtet.

Minderheit

(Stucky, Biel, Bonnard, Flubacher, Gloor, Jeanneret, Kopp, [Loetscher], Loretan, Ruffy, Schüle, Vetsch)

An Baukosten von weniger als 500000 Franken werden keine Beiträge gewährt.

Art. 4 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

Dans chaque cas, un montant de 200000 francs pour lequel aucune subvention ne sera allouée est déduit d'emblée des frais de construction. Il ne sera pas alloué de subventions fédérales d'un montant inférieur à 50000 francs.

Minorité

(Stucky, Biel, Bonnard, Flubacher, Gloor, Jeanneret, Kopp, [Loetscher], Loretan, Ruffy, Schüle, Vetsch)

Aucune subvention n'est allouée quand les frais de construction sont inférieurs à 500 000 francs.

Stucky, Sprecher der Minderheit: Ich begründe den Antrag der Minderheit, der dem Antrag des Bundesrates entspricht. Es geht hier um die Limite der Baubeiträge. Der Bundesrat und die Minorität schlagen Ihnen vor, dass wir Baukostenbeiträge erst ab einer halben Million an die Kantone auszahlen lassen, während der Ständerat und die Mehrheit diese Limite bei praktisch 250 000 Franken beschlossen haben (200 000 Franken als Limite, aber 50 000 Franken werden in keinem Falle ausbezahlt, also 250 000 Franken). Die Differenz ist nicht gewaltig. Wir haben das in der Kommission abgeklärt und festgestellt, dass für 33 Projekte, deren Baukosten jeweils weniger als 200 000 Franken betragen, Bundessubventionen von insgesamt 420 000 Franken ausgerichtet wurden. Es handelt sich also um Kleinstsubventionen. Im Durchschnitt sind das 14 000 Franken pro Projekt. Für zehn Projekte mit Baukosten von 200 000 bis 300 000 Franken wurden insgesamt 1 180 000 Franken und für zwei Projekte mit Baukosten zwischen 300 000 und 500 000 Franken insgesamt 350 000 Franken Bundessubventionen bezahlt. Bei 32 Projekten waren die Baukosten höher als 500 000 Franken; an diese wurden insgesamt 52 Millionen Franken Subventionen ausgerichtet. Ich wiederhole noch einmal: Die Baukosten von 45 Kleinstprojekten lagen unter einer halben Million, die Kosten von 32 Projekten über einer halben Million. Wir haben immer gesagt, von ganz links bis ganz rechts: Wir wollen mit diesen Bagatellsubventionen aufhören, weil sie zu einem grossen administrativen Aufwand führen, ohne dass vom Bund den Kantonen eine echte Hilfe gewährt wird. Man kann nämlich feststellen, dass es nicht nur eine Bauabrechnung gibt, sondern bei solchen Bauprojekten sehr oft auch zu einem Augenschein kommt, an dem dann nicht nur ein Beamter von Bern teilnimmt, sondern mehrere.

Auch aus kantonalen Sicht, und das ist einfach das Reziproke, kann man sagen, dass diese Beiträge keineswegs ins Gewicht fallen; bereits die Kontaktgruppe hatte bei den Kantonen festgestellt, dass sich mit diesen 500 000 Franken ohne weiteres leben lässt.

Es kommt aber noch eine zweite Überlegung dazu, nämlich, dass die ständerätliche Lösung (oder die Lösung der Mehrheit) zu gewissen Schwierigkeiten führt, vor allem im Schwellenbereich um 200 000 bis 250 000 Franken herum. Es besteht dann die Verlockung, etwas über diese Schwelle hinauszugehen und doch noch etwas Subventionsbeiträge zu erhalten. Es ist ja sehr einfach, in einem Bauprojekt ein bisschen mehr Kosten unterzubringen, auch wenn dabei nicht viel herauschaut.

Wir sollten aber dafür sorgen, dass man nicht die Kosten künstlich erhöht, sondern dass man hier klare Massstäbe setzt. Im übrigen ergibt die Ständeratsrechnung im Vergleich zum Vorschlag, den ich jetzt mache, bei 300 000 Franken einen kantonalen Beitrag von 16,7 Prozent, bei 400 000 Franken von 25 Prozent und bei 500 000 Franken von 30 Prozent; also ist auch das – wie gesagt – wirklich keine grosse Sache. Wenn wir echte Aufgabenteilung betreiben wollen, sollten wir mit der Kleinkrämerei, wie sie hier praktiziert wird, aufhören. Ich kann übrigens darauf verweisen, dass in der Kommission der Entscheid äusserst knapp fiel, nämlich mit 14 zu 13 Stimmen.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Je voudrais d'abord dire quelques mots au sujet du 3^e alinéa de l'article 4, tel qu'il est proposé par le Conseil fédéral et approuvé par le Conseil des Etats. Notre commission estime que ce troisième alinéa est inutile. Le Conseil fédéral étant chargé de l'exécution, conformément à l'article 16 de la présente loi, il est également habilité à déterminer les frais de construction qu'il reconnaît comme tels.

En revanche, la limite au-dessous de laquelle aucune subvention fédérale n'est versée doit être fixée dans cet alinéa et non pas, comme l'a fait le Conseil des Etats, à l'article 2, 3^e alinéa.

La majorité de notre commission vous recommande d'approuver le texte adopté par le Conseil des Etats, à l'alinéa 3 de l'article 2. Il y est prévu de fixer la limite susmentionnée à 200 000 francs et d'interdire l'octroi de subventions inférieures à 50 000 francs. Cela permettra de supprimer les subventions mineures qui imposent de grandes charges à l'administration et n'ont en général que peu d'effet. Il ressort d'une statistique que le département a soumise à notre commission, que le nombre de demandes de subventions de construction pour des projets d'un montant inférieur à 200 000 francs, et qui ont été approuvées de 1979 à 1981, est à peu près égal à celui des subventions versées pour des projets entraînant des frais supérieurs à 500 000 francs. Les subventions payées pour la première catégorie de projets s'élèvent à 420 000 francs, soit, en moyenne, à 12 727 francs par requête, alors que celles qui ont été versées pour la seconde catégorie s'élèvent à 52 millions de francs, au total, soit en moyenne à 1 652 000 francs par requête.

La disposition adoptée par le Conseil des Etats et la clause de l'article 4, 1^{er} alinéa, selon laquelle une subvention fédérale ne doit être égale à 50 pour cent des frais de construction reconnus auront pour effet d'empêcher que de telles subventions ne soient versées lorsque ces frais sont inférieurs à 300 000 francs. Etant donné qu'il faut déduire 200 000 francs, quel que soit le montant des frais de construction, les subventions fédérales seront égales à 16,7 pour cent lorsque ces frais seront de 300 000 francs et à 49 pour cent lorsqu'une construction coûtera 10 millions de francs. Par sa proposition de minorité, M. Stucky veut au contraire rétablir la teneur initiale du projet du Conseil fédéral, bien que le chef du Département de justice et police ne l'ait pas maintenu dans la commission. On renoncerait à fixer un montant minimal pour les subventions et on se contenterait d'interdire toute aide fédérale pour les constructions coûtant moins de 500 000 francs. Cette proposition réduirait à peine les charges imposées à l'administration. En effet, sur les 77 requêtes approuvées en 1979 et 1981, deux seulement concernaient un projet dont les frais de construction étaient compris entre 300 000 et 500 000 francs.

La proposition de la minorité a surtout le désavantage de manquer de souplesse, parce qu'elle ne fixe pas le montant minimal des subventions. Dès que les frais de construction dépassent le demi-million, ne serait-ce que d'un franc, une subvention uniforme égale à 50 pour cent des frais est allouée. Il faut s'attendre à ce que de nombreux requérants s'ingénient à atteindre des frais dépassant la limite prévue pour pouvoir obtenir une subvention. La teneur adoptée par le Conseil des Etats permet d'éviter cette conséquence coûteuse qui peut être injuste dans certains cas limites. Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Nebiker, Berichterstatter: Es geht bei diesen Vorschriften um das Vermeiden von Bagatellsubventionen. Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen, dem vom Ständerat beschlossenen Text zuzustimmen. Dieser sieht einerseits eine Franchise von 200 000 Franken vor. Damit werden Bagatellsubventionen vermieden, welche grossen Verwaltungsaufwand bringen, aber in der Regel wenig Wirkung haben.

Die vom Ständerat beschlossene Bestimmung und der in Artikel 4 Absatz 1 festgelegte Beitragssatz von 50 Prozent wird dazu führen, dass Bundesbeiträge erst bei Baukosten von mehr als 300 000 Franken zugewendet werden. Weil bei Baukosten in jeder Höhe eine Franchise von 200 000 Franken vorweg abgezogen werden soll, wird der Bundesbeitrag prozentual von 16,7 Prozent bei Baukosten von 300 000 Franken bis zu 49 Prozent bei Baukosten von 10 Mio. Franken und mehr anwachsen. Wir haben also mit dieser Kombination Franchise und Vorwegbeitrag gestaffelte Beitragssätze.

Der Minderheitsantrag Stucky will demgegenüber zur ursprünglichen Fassung des Bundesrates zurückkehren, die vom Vorsteher des Eidgenössischen Justizdepartementes jedoch nicht mehr aufgenommen worden ist, und nun in der Kommission wieder neu auftaucht.

Der Minderheitsantrag Stucky verzichtet auf eine Franchise und stellt nur eine Barriere auf: An Bauten von weniger als 500 000 Franken werden keine Bundesbeiträge mehr ausbezahlt.

Der Vorschlag der Kommissionsminderheit würde den Verwaltungsaufwand nur unwesentlich reduzieren: in den Jahren 1979 bis 1981 wurden von 77 Gesuchen lediglich zwei mit Baukosten zwischen 300 000 und 500 000 Franken bewilligt. Diese Lösung Stucky hat aber insbesondere den Nachteil der Starrheit, weil keine Franchise vorgesehen ist. Sobald die Baukosten eine halbe Million auch nur um einen Franken überschreiten, wird ein einheitlicher Subventionsatz von 50 Prozent ausbezahlt. Es ist vorauszusehen, dass zahlreiche Gesuchsteller versuchen werden, möglichst die Grenze von einer halben Million Franken zu überschreiten, um in den Bereich der Subvention zu gelangen. Diese unwirtschaftliche und bei Grenzfällen auch ungerechte Konsequenz wird mit der flexibleren Fassung der Kommissionsmehrheit (ursprünglich des Ständerates) vermieden. Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Bundesrat Friedrich: Die Kommissionsprecher haben das Wesentliche gesagt. Es geht um den Verzicht auf Bagatellsubventionen. An und für sich sind beide Vorschläge praktikabel. Der Bundesrat hat aber im Ständerat nicht mehr an seiner Formulierung festgehalten. Der Antrag der Kommissionsmehrheit scheint mir vor allem für Grenzfälle flexibler zu sein.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	97 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	41 Stimmen

Art. 2 Abs. 3 – Art. 2 al. 3

Gestrichen – Biffé

Abschnitt 2bis (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Weber-Arbon, Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Hubacher, [Loetscher, Morel, Muheim], Nauer, Vannay, [Wilhelm])

Abschnitt 2bis: Betriebsbeiträge

Art. 4a Bereich

¹ Der Bund gewährt Betriebsbeiträge an besondere erzieherische Aufwendungen folgender öffentlicher und privater gemeinnütziger Einrichtungen, die:

a. junge Erwachsene zur Arbeitserziehung aufnehmen (Art. 100bis StGB);

b. sich verpflichten, Kinder und Jugendliche in Anwendung von Artikel 82ff und 89ff StGB aufzunehmen, und überwiegend solche oder erziehungsschwierige oder erheblich gefährdete Zöglinge aufzunehmen.

² Der Bund kann im Rahmen der verfügbaren Kredite Beiträge gewähren an den Betrieb von Einrichtungen nach Artikel 2 Absatz 2.

Art. 4b Voraussetzungen

¹ Der Bundesrat bestimmt die Voraussetzungen für die Ausrichtung der Beiträge sinngemäss nach Artikel 3.

² Er kann die Gewährung von weiteren Voraussetzungen abhängig machen oder mit Auflagen verbinden.

Art. 4c Höhe der Beiträge

¹ Der Beitrag beläuft sich auf höchstens 40 Prozent der anerkannten Kosten für das erzieherisch tätige Personal.

² Der Bundesrat bestimmt die beitragsberechtigten Kosten und die Bemessungsgrundsätze für die Beiträge.

³ Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung gilt nicht.

Chapitre 2bis (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Weber-Arbon, Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Hubacher, [Loetscher, Morel, Muheim], Nauer Vannay, [Wilhelm])

Chapitre 2^{me}: Subventions d'exploitation

Art. 4a Domaine d'application

¹ La Confédération alloue des subventions d'exploitation pour des mesures éducatives spéciales aux établissements publics et privés qui:

a. assument l'éducation au travail de jeunes adultes (art. 100^{me} CP);

b. s'engagent à accueillir principalement des enfants et des adolescents en application des articles 82ss et 89ss CP ou des pupilles difficiles à éduquer ou en sérieux danger.

² La Confédération peut, dans les limites des crédits disponibles, allouer des subventions pour l'exploitation d'établissements au sens de l'article 2, 2^e alinéa.

Art. 4b Conditions

¹ Le Conseil fédéral détermine les conditions mises à l'octroi des subventions allouées conformément à l'article 3.

² Il peut subordonner cet octroi à d'autres conditions ou l'assortir de charges.

Art. 4c Montant des subventions

¹ La subvention s'élève au plus à 40 pour cent des frais reconnus causés par le personnel chargé de l'éducation.

² Le Conseil fédéral détermine les frais donnant droit à des subventions et il fixe les bases de calcul des subventions.

³ L'article 75, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité n'est pas applicable.

Weber-Arbon, Sprecher der Minderheit: Es geht bei diesem Antrag – ich spreche zu den Artikeln 4a bis 4c – um eine sehr grundsätzliche Frage: Soll sich der Bund im Rahmen einer neuen Aufgabenverteilungs-Philosophie im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges von den Betriebsbeiträgen zurückziehen oder nicht? Schon im Ständerat wurde darüber aufgrund eines Antrages Gadiant (SVP) einlässlich diskutiert. Dieser Antrag lautete auf Beibehaltung der Betriebsbeitragspflicht und unterlag dort relativ knapp mit 20 zu 17 Stimmen. Er wurde in unserer Kommission von unserem früheren Kollegen Muheim etwas modifiziert wiederaufgenommen und unterlag in unserer Kommission knapp mit 13 zu 11 Stimmen.

Um was geht es? Seit 1942 ist unser Strafgesetzbuch in Kraft. Es enthält neben dem Erwachsenenstrafrecht je einen besonderen Abschnitt für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Der Vollzug der Strafen und Massnahmen in allen Bereichen ist Sache der Kantone. Im Bereich des Erwachsenenstrafrechts darf heute, mehr als 40 Jahre nach Inkrafttreten des Strafgesetzbuches, festgestellt werden, dass der Strafvollzug spielt, nicht zuletzt aufgrund von drei gut funktionierenden interkantonalen Vollzugskonkordaten. Leider kann das gleiche nicht gesagt werden für den Vollzug des Jugendstrafrechtes mit den vom Bundesgesetzgeber vorgeschriebenen verschiedenen Heimen, wie Beobachtungsheime, Erziehungsheime für Kinder und Jugendli-

che, Anstalten für Nacherziehung, Therapieheime, Arbeits-erziehungsanstalten. Sie sollten alle von den Kantonen nicht nur erstellt, sondern auch betrieben werden. In der Praxis hat sich für alle diese Heimtypen der Ausdruck Justizheime eingebürgert, im Gegensatz eben zu den IV-Heimen, welche von der Invalidenversicherung getragen werden.

Wie es harzt mit der Realisierung dieser Heimtypen, bewies schlagartig die Diskussion in dieser Saal in der vorletzten Session, als es darum ging, den Kantonen gegenüber die zehnjährige Frist zur Errichtung von Therapieheimen um weitere zwei Jahre zu verlängern. Herr Schüle scheint diesen Beschluss vom 7. Oktober bereits vergessen zu haben. Ich möchte ihn nicht nur ihm, sondern auch seinen Anhängern, die von diesen Betriebskostenbeiträgen nichts wissen wollen, doch noch in Erinnerung rufen.

Interessant ist, dass zurzeit in der Schweiz 161 solche Justizheime existieren, wobei deren 116, das sind 72 Prozent, eine private Trägerschaft aufweisen. Bemerkenswert ist auch die Aufteilung dieser Heime nach Kantonen. Da gibt es ausgesprochene Heimkantone; wir können sie so bezeichnen. An der Spitze steht Waadt mit 33 Heimen, gefolgt von Zürich mit 27, Bern mit 16 und dem kleinen Kanton Genf mit 15. Andererseits haben wir acht Kantone, die überhaupt kein solches Heim besitzen. Dazu kommt weiter, dass in diversen Kantonen verschiedene Justizheime verschiedenen Departementen unterstehen. Für diesen Bereich, unter dem Gesichtspunkt der Koordination, taugt also das Organ der interkantonalen Direktorenkonferenz nicht, im Gegensatz zum Erwachsenenstrafrecht, wo alle Straf- und Massnahmenvollzugsfragen interkantonal von der Polizeidirektorenkonferenz behandelt werden können.

Fazit: Die interkantonale Koordination ist und bleibt eine äusserst mühsame Angelegenheit. Das beweist gerade auch das jüngste Schicksal eines Konkordatsentwurfes, ausgearbeitet von der Kommission Schlegel, die Herr Bundesrat Friedrich soeben auch zitiert hat, auf welche doch – das ging auch aus der bundesrätlichen Botschaft deutlich hervor – recht grosse Hoffnungen gesetzt worden sind. Der Versuch der Konkordatslösung, der durchgreifenden Koordinationsidee also, muss aufgrund der Antworten der verschiedenen kantonalen Regierungen als gescheitert betrachtet werden. Als Beispiel zitiere ich die Reaktion des Zürcher Regierungsrates. In der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 22. Januar des letzten Jahres hiess es: «In seiner Stellungnahme zu diesem Entwurf zeigt sich der Regierungsrat am Zustandekommen einer interkantonalen Vereinbarung grundsätzlich interessiert. Der vorliegende Konkordatsentwurf geht allerdings weit über einen blossen Finanzausgleich zwischen den Kantonen hinaus und enthält Elemente einer umfassenden Heimpolitik. Der Regierungsrat legt jedoch Wert auf eine eigenständige Heimpolitik.» Das ist die Praxis zur Idee der interkantonalen Koordination.

Wir stellen also fest: Das Jugendheimkonkordat ist gestorben, bevor es überhaupt zur Welt gekommen ist. Der neue Versuch, der vorhin von Herrn Bundesrat Friedrich erwähnt wurde, ist eine reine Finanzvereinbarung, bei welcher das Motto lautet: «Den Letzten beiessen die Hunde.» Wenn ein Kanton dieser Vereinbarung beitrifft, kann es dann leicht so herauskommen, dass die Gemeinde oder am Schluss eben die Familie des Betroffenen die Kosten zu tragen hat.

Wohin geht die Fahrt heute? Als alarmierendes Dokument zitiere ich Ihnen noch ein Zirkular der Zürcher Erziehungsdirektion an die privaten Jugendheime vom letzten Herbst: «Im Bereich der Jugendheime und Sonderschulen sind die staatlichen Betriebsbeiträge trotz rückläufigen Kinderzahlen im Zeitraum von 1975 bis 1982 ungefähr um das Doppelte gestiegen. Eine Ausgabensteigerung kann nicht weiter verkraftet werden. Wir sehen uns daher gezwungen, die staatlichen Betriebsbeiträge 1984, unter Beibehaltung der bisherigen Bemessungspraxis, generell um 10 Prozent zu kürzen.» Das ist der Kommentar zu dieser Vertrauenskundgebung, die hier immer wieder grossgeschrieben wird.

Leidige Feststellung und Schlussfolgerung: Ohne Steuerung und ohne Koordination durch den Bund sind die Kantone durch die ihnen gestellten Aufgaben offensichtlich

überfordert. Das ist der harte und der reale Kommentar zu dem immer wieder angepriesenen Glauben an die Kraft der Kantone, Bundesaufgaben selber übernehmen zu können. Es muss an dieser Stelle doch einmal betont werden, dass die Betriebsbeitragspraxis des Bundes nicht bloss Geldverteilerei bedeutet. Das Bundesamt für Justiz hat immer wieder geschickt und effizient bei der Verbesserung des Heimwesens mitgeholfen. Ein Beispiel: Mit sogenannten Strukturprämien konnte erwirkt werden, dass die Schlafsäle aus den Heimen mit der Zeit verschwunden sind. Man kann sagen: Dem Bundesamt für Justiz kommt für unsere Heimpolitik eine ähnliche Funktion zu wie dem Bundesamt für Sozialversicherung im Bereich der IV-Heime. Das Verbleiben des Bundes als Koordinationsinstrument ist eine unbedingte Voraussetzung für das Funktionieren eines effizienten Jugendmassnahmenvollzuges.

Noch etwas zum Finanziellen: Der Bund will sich laut bundesrätlicher Botschaft mit dem Rückzug aus der Betriebskostenbeitragspflicht um 46 Millionen jährlich entlasten. Berechnungen haben gezeigt, dass die Heime ihre Kostgelder bei Wegfall der Bundesleistungen – hören Sie gut zu – um mehr als das Doppelte anheben müssten. Oder glauben Sie, dass die Kantone diesen Ausfall auf ihre Kappe nehmen würden? Die Antwort gibt das soeben erwähnte Zitat der Zürcher Erziehungsdirektion.

Bei dieser Gelegenheit noch ein anderes Zitat; es stammt von unserem Kollegen Martignoni, dem Finanzdirektor des Kantons Bern, der in einem Gespräch gesagt haben soll, dass ein Gemeinwesen einem anderen gegenüber nie altruistisch handle.

Diese vielleicht doch bedrückende Zukunftsvision bedeutet, dass die Kantone nicht bereit sind, die Kosten für die Unterbringung von Jugendlichen zu übernehmen, denen gegenüber gerichtliche Massnahmen verhängt worden sind. Es geht damit an die Grundfesten unserer Rechtsordnung, nämlich um deren Glaubwürdigkeit, weil eben der Vollzug von gerichtlichen Urteilen in Frage gestellt wird.

Zum Antrag selber: Anvisiert werden in Artikel 4a die verschiedenen Heimtypen, wie sie im Strafgesetzbuch aufgeführt sind. Die Pflicht zur Gewährung von Betriebsbeiträgen ist übrigens genau gleich formuliert wie im heute gültigen Gesetz von 1966.

Ein Wort noch zur Höhe der Beiträge nach Artikel 4c. Die Aufwendungen belaufen sich heute bei einem Subventionsatz von 30 bis 50% (Rechnung 1982) auf 33,4 Millionen Franken. Nach dem Antrag der Minderheit – wir sind also bereit, hier einen bestimmten Abbau in Kauf zu nehmen – wären es bei einem Satz von zwischen 25 und 40% noch 27 Millionen Franken.

Der Minderheitsantrag, den ich Ihnen hier vorgestellt habe, ist zu vergleichen mit Artikel 18. Dort können wir nachlesen, dass Mehrheit und Bundesrat das Leben der Betriebsbeiträge bloss bis Ende 1989 verlängern wollen. Der Ständerat wollte gar nur bis 1986 gehen. Wir von der Minderheit wollen nicht bloss eine Diskussion über die Dauer der Sterbehilfe; wir wollen Hilfe zum Weiterleben.

Darf ich Sie abschliessend noch darauf aufmerksam machen, dass es hier für 4000 bis 4500 betroffene Kinder und Jugendliche immerhin im weitesten Sinne um ein Stück gezielter Sozialpolitik geht. Ich bedaure, dass Herr Schüle diese Zahl ebenfalls genannt hat, aber so in einer wegwerfenden, bagatellisierenden Weise: wir hätten uns ja um diese paar tausend Kinder und Jugendliche im Rahmen eines Engagements finanzieller Art von seiten des Bundes nicht zu kümmern. Es geht hier doch um den Kampf gegen die Aushöhlung des schweizerischen Heimwesens. Es geht umgekehrt um die Beibehaltung der Führungsfunktion des Bundes, der im Heimbereich weiterhin in der Lage sein sollte, den Überblick zu behalten.

Ich schliesse mit einem Zitat aus einem Aufsatz von Prof. Tuggener vom Pädagogischen Institut der Universität Zürich, der in der «Neuen Zürcher Zeitung» Ende November des letzten Jahres folgendes geschrieben hat: «Die Justizheime selbst müssen sich angesichts dieser Sachlage» – eben dieses Politikums, das wir heute behandeln – «als

verschaukelt vorkommen. Sie erleben sich als die Opfer eines geradezu grotesken Auseinanderklaffens von bundesrechtlich vorgeschriebenen Zielen und Massnahmen einerseits sowie den Mühseligkeiten und Zufälligkeiten eines föderalistisch delegierten Vollzugs andererseits. Diese Enttäuschung wird zur Verbitterung, wenn man sieht, welcher Chancen einer qualitativen Beeinflussung der Jugendheimpolitik man durch die beabsichtigte Streichung der Bundesbeiträge verlustig geht. Der Verweis auf die spontanen Selbstregulierungskräfte des Föderalismus muss aufgrund der Erfahrung der letzten 40 Jahre in diesem Bereich als im wahrsten Sinne des Wortes billige Ausflucht bezeichnet werden.»

Ich bitte Sie um Zustimmung zum Minderheitsantrag.

Martignoni: Die SVP-Fraktion unterstützt mehrheitlich den Antrag der Mehrheit der Kommission, d. h. also die Streichung der Bundesbetriebsbeiträge. Wir sind der Auffassung, dass die Kantone durchaus in der Lage und auch willens sind, die Betreuung ihrer Jugendlichen, die Schwierigkeiten haben und die wir durchaus ernst nehmen, mit eigenen Mitteln zu besorgen. Herr Weber, ich habe wirklich gesagt, und ich stehe dazu: Es gibt keinen Altruismus unter den Kollektiven. Das hat es nie gegeben, weder unter den Kantonen noch unter den Gemeinden und auch vertikal nicht. Aber ich glaube, diese Frage ist nicht ganz richtig gestellt. Hier geht es nämlich nicht um eine Frage von Altruismus oder Nichtaltruismus, sondern um eine Frage der Verantwortung gegenüber den eigenen Jugendlichen in den betreffenden Kantonen und in den betreffenden Gemeinden. Wir nehmen in den Kantonen in Anspruch, dass wir für diese Jugendlichen – auch wenn sie sich in geringer Zahl befinden – die Verantwortung wahrnehmen werden. Ich glaube, es geht um diese Frage. Ich bin sogar der Auffassung, dass bei einem Rückzug des Bundes aus den Betriebsbeiträgen die Kantone vielleicht gar in besserem Masse diese Verantwortung wahrnehmen können, nämlich ohne das Korsett von allzu engen bundesstaatlichen Vorschriften.

Im Grunde genommen haben wir, wie bei allen diesen umstrittenen Vorlagen, immer wieder die gleiche Frage vor uns: Soll und darf sich der Bund aus einem Tätigkeitsgebiet zurückziehen, das ursprünglich recht eigentlich Domäne der Kantone war und das auf Betreiben der Kantone zu einem Tätigkeitsgebiet der Bundes geworden ist? Und soll sich der Bund nun zurückziehen, damit die Kantone wieder die volle Verantwortung übernehmen können?

Unsere Fraktion bejaht diese Frage. Wir sind der Auffassung, dass der Bund zwar wertvolle Impulse gegeben hat für die Koordination der Betreuung dieser Jugendlichen, dass aber der Bund sich nun zurückziehen kann und diese Aufgabe wieder den Kantonen allein überlassen darf. Um diesen Rückzug des Bundes etwas zu erleichtern, haben wir seitens unserer Fraktion in den Übergangbestimmungen zu Artikel 18 einen Antrag gestellt. Damit ich nicht noch einmal an die Rednertribüne gelangen muss, möchte ich diesen Antrag noch kurz hier begründen.

Unser Antrag zu Artikel 18 Übergangbestimmungen ist der Versuch, dem Anliegen der Heime entgegenzukommen, ohne den Gedanken der Aufgabenentflechtung allzu sehr zu strapazieren. Der Antrag geht, wie derjenige der Minderheit I, vom Gedanken aus, dass die Betriebsbeiträge des Bundes aufzuheben seien. Wenn der Rat anders entscheidet, wenn der Rat also entscheidet, dass die Betriebsbeiträge des Bundes beizubehalten seien, entfällt natürlich diese Abstimmung über die Übergangbestimmungen. Der Antrag zu Artikel 18 bezweckt einen finanziell schleifenden Übergang, d. h. so quasi eine Subventionsentwöhnungskur. Erst ab 1990 sollen die Kantone mit ihren Betriebsbeiträgen an die 160 Heime auf eigenen Füßen stehen müssen. Aber schon vorher wird ein Entzug eingeleitet. Damit ist eine Pflicht geschaffen, die neue Aufgabe vor dem Auslaufen der Übergangsfrist anzupacken. Ab Inkrafttreten des Gesetzes bis Ende dieses Jahrzehntes sollen die Betriebsbeiträge des Bundes, und zwar in reduziertem Rahmen, nur noch für die

Kosten des erzieherisch tätigen Personals ausgerichtet werden. Sie machen allerdings das Schwergewicht der Ausgaben aus. Für das spezialisierte, erzieherische Personal wurden bisher 50 Prozent, für alle anderen in Erziehung und Unterricht Tätigen 30 Prozent Subventionen bezahlt. Im Übergang sollen es nach meinem Antrag 35 bzw. 20 Prozent sein.

Um es abschliessend noch einmal zu verdeutlichen: Die besondere Struktur der Jugendheime – zwei Drittel privat, ein Drittel staatlich – verlangt unweigerlich besondere Bestimmungen, wenn der Gesetzgeber nicht Institutionen und Leistungen gefährden will. Ein Übergang mit verminderten Bundesleistungen drängt sich auf, damit die Kantone eigene Aktivitäten entfalten. Dieses Vorgehen erscheint uns zweckmässiger als eine möglichst lange Übergangsfrist mit höheren Leistungen.

Ich ersuche Sie, dem Hauptantrag, d. h. dem Antrag der Mehrheit bei den Betriebsbeiträgen, und bei den Übergangbestimmungen dem Antrag unserer Fraktion zuzustimmen.

Frau Stamm Judith: Ich setze mich ein für den Antrag der Minderheit: Beibehaltung der Betriebsbeiträge des Bundes für die Justizheime.

Wir sprechen hier über etwa 4000 Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, welche sich in 161 Justizheimen, über die ganze Schweiz verstreut, aufhalten. Der Anlass ihres Eintrittes ist eine oder sind mehrere Straftaten, ein jugendstrafrechtliches Verfahren, ein Jugendgerichtsurteil. Der Sinn des Aufenthaltes in diesen Heimen ist, ihnen zu helfen, damit sie nicht mehr delinquieren, sie schulisch und beruflich so zu fördern, dass sie ihr Leben als Erwachsene selbstständig werden gestalten können. Es ist jeweils nicht einfach, einen geeigneten Platz zu finden für einen Jugendlichen, einen Platz, der frei ist und auch noch bezahlt werden kann.

Der Bund leistet Betriebsbeiträge, und der Bund koordiniert und beeinflusst über das Bundesamt für Justiz und dessen Sektion für Straf- und Massnahmenvollzug die Entwicklung auf dem Heimsektor. Durch Strukturbeiträge kann er positive Entwicklungen beeinflussen. Sie erinnern sich vielleicht an die vehemente Heimkritik, die in den siebziger Jahren geäussert wurde. Der Einfluss der Sektion für Straf- und Massnahmenvollzug hat hier geholfen, die Kritik aufzufangen. Diesen Mitarbeitern gebührt Dank, ebenso den Mitarbeitern in den Heimen.

Die Justizheime zu führen, die das Strafgesetzbuch uns vorschreibt, ist eine kantonsübergreifende Aufgabe. Der Bund kann sich hier nicht zurückziehen. Ein Kanton allein kann nicht alle Heimtypen führen. Selbst wenn er es könnte, kann er nicht alle seine Jugendlichen in diese Heime einweisen, denn sehr häufig ist die Distanz zum angestammten, krankmachenden Milieu ein sehr wichtiger Faktor. Mehrfach wurde jetzt das Jugendheimkonkordat angesprochen, das gescheitert ist. Es wurde auch die Übereinkunft der Westschweizer Kantone erwähnt. Die sechs Westschweizer Kantone haben übersichtlichere Verhältnisse. In der Deutschschweiz gibt es viel mehr Kantone, die sich zu beteiligen haben. Das «Heimgefälle» – der Unterschied zwischen Kantonen mit vielen Heimen, mit wenigen oder mit keinen Heimen ist sehr gross. Zudem ist in den einzelnen Kantonen bald der Erziehungsdirektor, bald der Fürsorgedirektor, bald der Justizdirektor für die Justizheime zuständig. Auch mit einer Übergangsfrist ist die Hoffnung auf eine neue, wirksame Konkordatslösung sehr klein.

Natürlich ist jetzt eine Verwaltungsvereinbarung für die finanziellen Seiten in Vernehmlassung. Es geht aber hier – und dies muss nochmals betont werden – nicht nur um die finanzielle Seite. Es geht vor allem auch um Koordination und Übersicht. Und diese Übersicht haben die Kantone nicht und werden sie auch nicht haben. Dieses Geschäft – Rückzug aus den Betriebsbeiträgen – eignet sich nicht für die Neuverteilung. Wieso soll, angesichts dieser 4000 betroffenen Kinder und Jugendlichen, der Einfluss des Bundes, der segensreich war, ohne Hoffnung auf eine effiziente Alterna-

tive abgebaut werden? Der Rückzug des Bundes bringt auch die Gefahr mit sich, dass die Kostgelder der Heime höher werden. Wir haben das gehört. Das hat zur Folge, dass die Versorger mit den Einweisungen noch zurückhaltender werden als bis jetzt oder das Billigere statt das Bessere wählen. Das ist nicht zugunsten der betroffenen Jugendlichen, die dann auf der Gasse bleiben, aber dafür später unsere Strafanstalten bevölkern.

Der Rückzug kann auch dazu führen, dass im schlimmsten Fall Heime geschlossen werden müssen, denn, wie wir gehört haben, werden 70 Prozent der Heime von privaten Trägerschaften geführt. Sie waren gut genug, diese Aufgaben zu übernehmen; wir können sie jetzt nicht im Stiche lassen. Diese private Trägerschaft ist übrigens auch der grosse Unterschied zum Erwachsenenstrafvollzug, der von den Kantonen getragen wird.

Aus diesen angeführten Gründen empfehle ich Ihnen – und ich weiss mich einig mit einer grossen Zahl von Kolleginnen und Kollegen in meiner Fraktion –, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

M. Petitpierre: La proposition de la minorité vous est connue ainsi que sa motivation. Je voudrais toutefois insister sur trois éléments qui me paraissent décisifs, pour appuyer la proposition de la minorité.

Tout d'abord, le problème posé déborde la question du désenchevêtrement des tâches; il déborde aussi celui d'une nouvelle répartition des charges financières entre la Confédération et les cantons. Ce qui est en question, c'est la continuité de l'action dans le domaine de la prévention des actes pénaux et de la protection de la jeunesse au sens large. Cette continuité dépend naturellement des ressources financières engagées mais aussi et surtout de la qualité de la coordination qui est assurée aujourd'hui pour la Confédération par l'Office fédéral de la justice. Le concordat intercantonal espéré ne verra très probablement pas le jour, pour autant qu'on le sache aujourd'hui, et la nouvelle répartition entraînerait la fin de l'action indispensable de l'Office fédéral de la justice.

On a parlé d'une convention intercantonale sur la répartition des frais mais une telle convention ne peut créer des conditions satisfaisantes d'ordre et d'harmonisation comparables à celles qui existent aujourd'hui par l'effet du travail de l'Office de la justice.

Deuxième élément: on vient de le dire, cent soixante maisons ou établissements s'occupant de jeunes adultes, d'enfants et d'adolescents, cent seize de ceux-ci exploités de façon privée. Cette formule a le double avantage d'éviter un transfert de plus à l'Etat d'une tâche d'intérêt public et de maintenir les coûts de fonctionnement au-dessous, pour autant qu'on en puisse juger, de ce qu'ils seraient dans un cadre strictement étatique. Il serait par conséquent doublement inopportun de prendre le risque de compromettre la situation actuelle qui, en termes relatifs il est vrai, est satisfaisante.

Troisième élément: le rôle de la prévention, qui est capital non seulement dans l'intérêt de ceux qui se trouvent impliqués parce que leur situation personnelle et sociale est difficile, mais aussi en vue de l'intérêt général. Notre société a avantage à agir assez tôt pour pouvoir ensuite éviter, dans toute la mesure possible, de devoir réprimer. Cette façon de faire est évidemment meilleure en termes d'utilité sociale et il se trouve qu'elle est également bonne en termes de dépenses publiques, puisqu'il est bien connu que la répression est loin d'être gratuite.

Il va sans dire que le projet qui nous est soumis par le Conseil fédéral et par la commission ne vise pas à mettre en cause la prévention ou à la remettre en cause, mais il se trouve qu'il en compromet en fait le développement, probablement même la maintenance, pour des raisons qui ont déjà été exposées. Les motifs qui ont conduit en son temps à l'organisation telle qu'elle existe actuellement sont toujours valables. C'est pourquoi je souhaite que notre conseil adopte la proposition de la minorité représentée par M. Weber.

Lüchinger: Ich bin Präsident des Stiftungsrates eines Land-erziehungsheimes, das auch Massnahmen des Jugendstrafrechtsvollzuges erfüllt. In dieser Funktion stellt mich der Minderheitsantrag von Herrn Kollege Rolf Weber vor eine Gewissenfrage. Mit der Erfahrung aus der erwähnten Aufgabe heraus muss ich einfach feststellen, dass die interkantonale Zusammenarbeit der deutschschweizerischen Kantone auf diesem Gebiet schlecht ist. Herr Kollege Weber hat uns zu Recht daran erinnert, dass wir im letzten Jahr den Kantonen die gesetzliche Frist für die Einführung von zwei neuen gesetzlichen Massnahmen des Jugendstrafrechtsvollzuges um zwei Jahre verlängern mussten, weil die Kantone diese Massnahmen, entgegen der gesetzlichen Auflage, nicht erfüllt haben. Der Bund hat bisher die Koordination ausgeübt, und es wäre im Interesse der Sache sicherer und sehr viel einfacher, wenn wir es bei der bisherigen Regelung belassen würden.

Ich optiere aber trotzdem für die konsequente Rückführung dieser Aufgabe an die Kantone. Wenn nämlich jeder da, wo er persönlich engagiert ist, den einfacheren Weg der Bundeslösung wählen wollte, kämen wir nie zur staatspolitisch geforderten Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Diese staatspolitische Zielsetzung geht für mich eindeutig vor. Wenn wir aber so optieren, so übernehmen wir gleichzeitig die Verpflichtung, in unseren Kantonen dafür zu sorgen, dass diese ihrer Aufgabe auch wirklich nachkommen. Herr Schüle hat in seinem Votum in der Eintretensdebatte erklärt, dass es hier nur um eine kleine Minderheit geht, um etwa 4000 jugendliche Menschen. Es geht aber auch um Menschen, die nicht in der Sympathie der Bevölkerung stehen. Im Gegenteil: Kein Regierungsrat und kein kantonalen Parlamentarier kann sich in der Volks- und Wählergunst grosse Lorbeeren holen, wenn er sich in dieser Sache einsetzt. Meines Erachtens ist das auch ein Grund dafür, warum die Dinge in den Kantonen ungenügend gehandhabt werden.

Ich bitte Sie daher – ich habe diesen Appell im letzten Jahr schon einmal an Sie gerichtet –, in den Kantonen tätig zu werden, ihre Kantonalparteien zu mobilisieren, dafür zu sorgen, dass in Ihren kantonalen Parlamenten Vorstösse eingereicht werden usw. Herr Regierungsrat Künzi hat mir heute morgen noch gesagt, der Kanton Zürich werde dann schon dafür sorgen, dass es diesen Heimen gut gehe. Ich glaube daran, aber, Herr Weber hat es schon erwähnt, im letzten Jahr hat der Kanton Zürich seine Heimbeiträge um 10 Prozent gekürzt. Im gleichen Moment, in dem man an einen Wechsel dieser Aufgabe vom Bund zu den Kantonen denkt, kommt der Kanton Zürich und reduziert die Beiträge um 10 Prozent. Das ist nicht sehr verheissungsvoll. Ich glaube aber, ich vertraue darauf, dass die grossen Heimkantone, das sind insbesondere Bern und Zürich, ihre Aufgabe erfüllen werden. Etwas schwieriger wird es in den mittleren und in den kleineren Kantonen sein.

Ich stimme für die Mehrheit der Kommission. Ich tue es aber mit dem formellen Versprechen, nachher auch in meinem Kanton dafür zu sorgen, dass diese Aufgabe gelöst wird. Für alle diejenigen, die für die Mehrheit stimmen, kann die Aufgabe mit dieser Stimmabgabe nicht gelöst sein, sondern die Aufgabe fängt dann erst an – nicht im Bund, aber in Ihrem eigenen Kanton. Ich bitte Sie, diese Verpflichtung dann auch wahrzunehmen.

Eggli-Winterthur: Das Votum von Herrn Lüchinger hat mich eigentlich veranlasst, jetzt noch etwas zu sagen. Herr Lüchinger, ich möchte einfach feststellen, dass bis jetzt die Kantone relativ wenig für die Heimerziehung gemacht haben, insbesondere der Kanton Zürich. Als Präsident der Aufsichtskommission eines öffentlichen Heimes stelle ich fest, dass heute die Versorger wieder vermehrt auf die Preise schauen, die das Heim verlangt, und nicht auf die Qualität, die in diesem Heim angeboten wird. Dies ist eine schlimme Entwicklung, denn wir sollten darauf achten, dass der Jugendliche, sei es nun ein Mädchen oder ein Bursche, in ein Heim kommt, das seinen Bedürfnissen entspricht und wo richtig dafür gesorgt wird, dass er wieder in unserer

Gesellschaft Fuss fassen kann. Hier sehe ich eine grosse Gefahr. Ich möchte einfach darauf aufmerksam machen, Herr Lüchinger, dass gerade unter Führung Ihrer Fraktion, der auch Regierungsrat Künzi angehört, im Zürcher Kantonsrat bei den letzten Budgetdebatten die Kredite für die Heime gekürzt wurden. Die Regierung musste aufgrund dieser Kreditkürzungen den Heimen das berühmte Zirkular senden. Man sollte in der gleichen Partei nicht auf der einen Seite sagen, man setze sich ein, und auf der anderen Seite kürzt man die entsprechenden Kredite und spricht gleichzeitig noch von der Repräsentation. Ich möchte einfach bitten, politisch ehrlich zu sein.

Zweitens möchte ich darauf aufmerksam machen, dass die Aufhebung der Subventionen in gewissem Sinne ein Verstoß gegen Treu und Glauben ist. Ich möchte das Beispiel an einem Heim zeigen: Der Kanton ist ja nicht Heimträger, sondern es sind die Gemeinden oder private Institutionen. Wir selber in unserer Stadt konnten in der Hochkonjunktur noch ein solches Heim bauen. Aber als Mitglied einer Exekutive weiss man, dass die Städte in der ganzen Schweiz unter Verlust von Steuersubstrat leiden und immer mehr Schwierigkeiten haben, ihre Aufgaben zu finanzieren. Nun kommt dazu, dass ausser den Städten kaum andere Gemeinwesen in der Lage sind, solche Heime zu bauen. Wie geht das nun vor sich? Wenn eine Behörde die Initiative hat, ein solches Heim zu bauen, muss sie dem Parlament und Stimmbürger ganz klar sagen: so viel ist die Bausumme, so viel sind nachher die Betriebskosten. Die Betriebskosten steigen laufend. An diese Betriebskosten erhalten wir so viel Subventionen vom Bund und erhalten so viel Subventionen vom Kanton, und der Rest ist Aufgabe der Gemeinde.

Herr Bundesrat Friedrich als seinerzeitiges Mitglied unseres Parlamentes in Winterthur weiss, wie das zu und her geht. Wenn uns dazumal, als wir diesen Kredit im Gemeinderat behandelten, bereits gesagt worden wäre, wir bekämen nur die paar Prozent vom Kanton Zürich und vom Bund nichts, dann hätten wir heute kein Justizheim in unserer Stadt. Dem Bau hätte der Stimmbürger noch zugestimmt, aber die laufenden Betriebskostenbeiträge für ein solches Heim geben heute schon zur Diskussion in den Städten Anlass. Ich möchte Sie bitten, diese beiden Probleme zu berücksichtigen, wenn Sie in unserem Rat abstimmen.

Frau Uchtenhagen: Ich habe ähnliche Erfahrungen gemacht wie Herr Lüchinger. Aber – Herr Lüchinger – Ich folge diesen Erfahrungen und lerne daraus! Haben Sie nicht gegen besseres Wissen gesprochen, wenn Sie tatsächlich solche Heime kennen? Gerade im Kanton Zürich sind infolge der jüngsten Kürzungen viele Heime in Not geraten! Wenn die therapeutischen Heime ihre Ziele erreichen wollen, dann müssen sie heute zum Teil sehr spezialisiert sein, sehr ausgerichtet auf ihre Pflinglinge, Gefährdeten oder bereits Straffälligen. Dazu braucht es sehr gutes Personal, relativ kleine Heime, und das ist teuer. Der Spardruck ist enorm.

Ich möchte auch noch darauf hinweisen, dass viele von diesen Heimen privat sind; sie arbeiten mit privaten Administrationen, im sogenannten Milizsystem. Wir kennen das ja alle. Wir sind häufig in solchen Institutionen ehrenamtlich tätig. Der Staat spart damit sehr viel Geld, aber irgendwann hört es meistens auf mit dem ehrenamtlichen Tätigsein, nämlich dann, wenn man praktisch nur noch damit beschäftigt ist, Spenden einzuziehen und betteln zu gehen. Ich mache das bei verschiedenen Institutionen seit Jahren. Ich glaube, wenn wir diese privaten Initiativen nicht entmutigen wollen, dann dürfen wir jetzt diesen Schritt nicht vollziehen. Ein Abbau der Bundessubventionen kann sich gegen die richten, die wir in unseren Staat integrieren, denen wir eine Chance geben wollen.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

M. Bonnard: C'est une question de principe qui se pose ici. Hier, dans le débat d'entrée en matière, le représentant de notre groupe a dit notamment que le projet du Conseil fédéral posait la question de la confiance que nous pou-

vions avoir dans les gouvernements cantonaux, dans les parlements cantonaux, dans les institutions cantonales. Il ne fait pas de doute que les établissements dont nous parlons ici jouent un rôle fort important dans le domaine de la prévention pénale et la question qui nous est posée est en définitive celle de savoir si oui ou non, une fois la Confédération désengagée de ce problème, les cantons accepteront de prendre la relève.

Il se trouve, par le hasard des circonstances, que j'ai présidé la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police, au moment où commençait à se discuter tous ces problèmes, et je puis dire ici que la volonté existe dans les cantons de suppléer la Confédération lorsqu'elle se retirera. Sans doute la Confédération a-t-elle joué un rôle utile au départ, elle a permis que ces différentes institutions se créent, se perfectionnent, s'équipent. En même temps, les cantons ont pris conscience du rôle extrêmement important que ces établissements sont appelés à jouer dans le domaine de la prévention pénale.

Aujourd'hui, il me paraît impensable que les parlements cantonaux acceptent une diminution de la qualité des institutions qu'ils ont mises sur pied. Peut-être aurait-ce été le cas il y a quinze ou vingt ans, mais aujourd'hui je prétends que ce n'est plus le cas. Je ne vois pas le Parlement du canton de Genève – M. Petitpierre en a parlé tout à l'heure – pas plus que ceux des cantons de Zurich, Neuchâtel, Vaud ou Argovie accepter que le gouvernement diminue ses prestations dans ce domaine. Certaines modifications auront peut-être lieu, dans les méthodes notamment, modifications qui sont peut-être nécessaires, il n'y aura pas pour autant une baisse de la qualité des établissements, nous pouvons ici aussi faire confiance aux cantons.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Comme l'a montré le débat d'entrée en matière sur cette loi, la suppression des subventions d'exploitation versées aux maisons d'éducation pour enfants et adolescents et aux établissements d'éducation au travail pour jeunes adultes est la mesure la plus importante des dispositions destinées à assurer une nouvelle répartition des tâches touchant l'exécution des peines et des mesures. Il ressort des données qui vous ont été fournies sur les effets financiers des dispositions proposées que la suppression de ces subventions permettra à la Confédération d'économiser près de 44 millions de francs par an à partir de 1990. Par sa proposition de minorité, M. Weber-Arbon demande, comme vous avez pu l'entendre, de maintenir pour l'essentiel les subventions fédérales d'exploitation. Celles-ci seraient simplement quelque peu réduites. Elles ne devraient pas excéder 40 pour cent des frais de personnel, ce qui représenterait encore une dépense de 27 millions de francs comme l'a déjà dit M. Weber.

Notre commission a soigneusement examiné cette question, elle a aussi pris l'avis d'experts qui ont adopté une attitude critique à l'égard du projet. Par 13 voix contre 11, elle s'est prononcée en faveur de la décision du Conseil des Etats qui est d'ailleurs conforme à la proposition gouvernementale. La commission connaît fort bien les difficultés qu'il faut résoudre pour créer et maintenir un nombre suffisant de maisons de thérapie et d'établissements servant à l'exécution des peines et des mesures réservées aux enfants et aux jeunes. Elle estime, dans sa majorité, que les cantons ont manifesté la volonté d'assumer entièrement ces responsabilités et qu'ils pourront, après une période de transition, qui durera jusqu'en 1989 si notre proposition à l'article 18c est adoptée, prendre en charge la totalité des frais d'exploitation. Il ne faut pas perdre de vue en effet l'ensemble des mesures envisagées. La nouvelle répartition des tâches apportera aussi des allègements aux cantons et renforcera la péréquation financière.

Les conditions qui permettront d'assurer une meilleure coordination entre les cantons, comme cela a été demandé en ce qui concerne les maisons d'éducation, pourront à notre avis être réunies d'ici la fin de cette décennie. Il n'est pas inutile de rappeler aussi que vingt et un cantons ont donné un avis favorable, lors de la procédure de consulta-

tion sur les mesures proposées. On ne saurait d'ailleurs résoudre, grâce à des subventions fédérales, les problèmes posés par l'exécution des peines encourues par les jeunes. Le soutien, l'engagement et la surveillance des cantons, qui connaissent mieux les particularités de chaque cas, sont indispensables en l'occurrence.

La Confédération n'évite d'ailleurs pas entièrement ses engagements. Elle continuera à verser d'importantes subventions de construction et le Conseil fédéral propose, dans les articles 5 à 7 qui suivent, de lui permettre de subventionner des projets pilotes.

En approuvant la proposition de la minorité, vous compromettriez une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'exécution des peines et vous ne réduiriez que faiblement les charges fédérales. C'est pourquoi je vous prie de repousser les propositions de la minorité représentée par M. Weber-Arbon.

Nebiker, Berichterstatter: Es ist immer einfacher, neue Subventionen zuzusprechen, als bestehende Subventionen aufzuheben. Bei diesen Betriebsbeiträgen geht es tatsächlich um das Kernstück der Vorlage A. Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen mit dem Bundesrat, die Betriebsbeiträge aufzuheben. Das ist das eigentliche Kernstück, wie es sich schon bei der Eintretensdebatte gezeigt hat. Aus den Ihnen vorliegenden Zahlen über die finanziellen Auswirkungen geht hervor, dass der Bund durch die Aufhebung der Betriebsbeiträge ab 1990 jährlich etwa 46 Millionen Franken einsparen würde.

Der Minderheitsantrag Weber-Arbon schlägt nun vor, grundsätzlich an den Betriebsbeiträgen des Bundes festzuhalten. Sie sollen lediglich gegenüber dem geltenden Recht etwas beschränkt werden, und zwar auf höchstens 40 Prozent der Kosten des in der Erziehung tätigen Personals. Das würde wieder eine Mehrbelastung des Bundes von etwa 27 Millionen Franken bedeuten. Aber eine Vereinfachung des ganzen Systems oder eine eigentliche Aufgabenteilung würde damit natürlich nicht erreicht.

Die Kommission hat sich nach eingehenden Beratungen mehrheitlich – allerdings nur mit 13 gegen 11 Stimmen – entschieden, an der Aufhebung der Betriebsbeiträge festzuhalten. Wir waren uns durchaus bewusst, dass die Frage sehr schwierig ist, und haben dementsprechend auch Experten angehört, die dem ganzen Problem sehr kritisch gegenüberstehen. Die Kommission anerkennt die Schwierigkeiten bei der Schaffung und Aufrechterhaltung genügender und spezialisierter Therapie- und Strafvollzugsheime für Kinder und Jugendliche. Sie ist aber mehrheitlich der Auffassung, dass die Kantone nach einer Übergangsfrist – und diese soll ja verlängert werden – in der Lage sein werden, die Betriebskosten vollumfänglich zu tragen. Man darf den Gesamtzusammenhang nicht aus den Augen verlieren. Diese Bemerkung werden wir immer wieder anbringen müssen. Die Kantone werden im Gesamtpaket der Aufgabenteilung auch entlastet und der Finanzausgleich wird verstärkt. Das ist der Sinn des ganzen Paketes Aufgabenteilung. Bis Ende dieses Jahrzehntes sollen überdies die Voraussetzungen für eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit im Heimwesen geschaffen sein. Wir erinnern auch daran, dass sich im Vernehmlassungsverfahren 21 Kantone positiv geäußert haben. Sie sind also in der Lage, diese Aufgaben zu übernehmen. Man kann von den Bundesbeiträgen die Lösung des Problems im Jugendstrafvollzug nicht erwarten. Dazu braucht es vielmehr den Einsatz gerade der Kantone, die die Verhältnisse besser kennen. Ausserdem zieht sich der Bund nicht völlig zurück. Er leistet ja weiterhin namhafte Beiträge an die Bauten und Einrichtungen, und der Bundesrat schlägt dann in den folgenden Artikeln 5 bis 7 vor, dass der Bund auch Beiträge an Modellversuche leisten kann.

Noch eine kurze Bemerkung zum System der prozentualen Beiträge: In der Vergangenheit haben sich diese prozentualen Beiträge an die Personalkosten nicht in allen Teilen bewährt; denn das führte auch in gewissen Heimen – sicher

nicht überall – zu einer gewissen Überdotierung an Erziehern zulasten des Hilfspersonals, dessen Löhne ja nicht subventioniert werden.

Wenn Sie dem Antrag der Minderheit folgen, verhindern Sie, dass im Bereich des Strafvollzugs eine echte Aufgabenteilung der Kompetenzen von Bund und Kantonen und eine Entlastung des Bundes möglich wird.

Ich beantrage Ihnen im Auftrag der Kommissionmehrheit, dieser Streichung der Betriebsbeiträge zuzustimmen. Die Kantone sind bereit und in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen.

Bundesrat Friedrich: Ich habe nur wenige Bemerkungen anzubringen. Die Kommissionssprecher bemerken zu Recht, dass es hier nicht um den Grundsatz geht und dass der Antrag von Herrn Weber nun in eindeutigem Widerspruch zur Idee der Aufgabenteilung steht. Die angestrebte Entflechtung würde damit ganz sicher nicht erreicht. Ich habe Ihnen beim Eintreten gesagt, dass die Kantone schon heute den Löwenanteil für die Justizheime aufbringen und dass ihre Aufgabe nicht wesentlich wächst. Es ist also zweifellos nicht richtig, wenn behauptet wird, die Kantone könnten oder wollten diese Aufgabe nicht erfüllen. Es geht deshalb auch nicht darum, dass diese Aufgabe nicht mehr erfüllt würde, sondern dass sie von den Kantonen übernommen wird. Ich habe Ihnen im weiteren bereits gesagt, dass die Kommission unter Herrn Regierungsrat Schlegel eine Vereinbarung ausgearbeitet hat, die in der Übergangsfrist zum Spielen kommt. Es geht also nicht um das frühere, gescheiterte Konkordat, das von Herrn Weber zitiert wurde. Der genannte Zustand ist überholt. Die Vereinbarung der Kommission Schlegel liegt vor, und sie trägt auch der Tatsache Rechnung, dass es sich um eine kantonsübergreifende Aufgabe handelt.

Ich ersuche Sie um Zustimmung zur Mehrheit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	90 Stimmen
Dagegen	81 Stimmen

Art. 5–7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 5–7

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 7a (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Weber-Arbon, Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Hubacher, [Loetscher, Morel, Muheim], Nauer, [Scherer], Vannay)

Titel

Beiträge an die Aus- und Fortbildung

Text

Der Bund fördert und unterstützt die Aus- und Fortbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen.

Art. 7a (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Weber-Arbon, Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Hubacher, [Loetscher, Morel, Muheim], Nauer, [Scherer], Vannay)

Titre

Subventions pour la formation et le perfectionnement

Texte

La Confédération encourage et soutient la formation et le perfectionnement du personnel occupé à l'exécution des peines et des mesures.

Weber-Arbon, Sprecher der Minderheit: Ich muss mich entschuldigen, dass ich heute morgen dieses Rednerpult so intensiv frequentiere. Es wird bei dieser Vorlage A das letzte Mal sein.

Zu Artikel 7a folgendes: Unter dem Schlachtruf «Aufgabenentflechtung» will der Bundesrat in diesem Bundesgesetz im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges zwei «Liquidationsübungen» durchführen, nämlich die Aufhebung der Betriebsbeiträge (wir haben soeben darüber entschieden, in anderem Sinne), aber er will auch die Ausbildungsbeiträge streichen. Mein Antrag enthält nichts Neues, sondern bloss das, was bis jetzt gegolten hat (Art. 4 des Bundesgesetzes über Betriebsbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten vom 6. Oktober 1966). Diese Bestimmung existierte übrigens bereits im Strafgesetzbuch von 1937, Artikel 390. Es hiess dort: «Der Bund fördert und unterstützt die Heranbildung und Fortbildung von Anstaltsbeamten.» Ich verweise auch auf Artikel 64bis unserer Verfassung, wo es heisst, dass der Bund befugt sei, den Kantonen für Verbesserungen im Strafvollzug Beiträge zu gewähren. Die Botschaft des Bundesrates (auf Seite 34) anerkennt ausdrücklich diese Verfassungsgrundlage.

Die Argumentation zur Streichung, wie sie der Bundesrat präsentiert und entwickelt hat, ist eigentlich beinahe perfid. Er sagt in der Botschaft, man hätte diesen Ausbildungsbereich auch bei der vom Bund bestimmten Berufsbildung regeln können. Er gehöre aber zum Strafvollzug, infolgedessen sei, der Entflechtungsphilosophie entsprechend, die Beitragsleistung hier völlig zu streichen. In der Kommission machte ein Mitglied mit Recht die etwas sarkastische Bemerkung: Wenn es um die berufliche Aus- und Weiterbildung im wirtschaftlichen Bereich geht, ist der Bund dabei mit finanziellen Beiträgen, geht es aber um den sozialen Bereich, Sektor Aus- und Weiterbildung von qualifiziertem Personal, dann zieht sich der Bund zurück.

Bagatellsubventionen, werden Sie vielleicht fragen? Zwei Millionen für den Bund, das ist wirklich eine Bagatelle, gemessen an den Zahlen, die uns vertraut sind. Ich möchte aber sagen: Für die Betroffenen ist das Gegenteil der Fall. In der Kommission haben wir erfahren, dass 1982 an die Stiftung Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal 230 000 Franken gewährt worden sind. Der Bund soll einen Drittel der Kosten übernommen haben. Er war damit auch Mitglied des Organs dieser Stiftung. Sie spüren hier: die finanzielle Leistung bedingt auch eine Mitwirkung organisationsrechtlicher Art. Meine Frage: Hat der Bund nicht alles Interesse daran, mit dabei zu sein, wenn es um die Aus- und Weiterbildung von Männern und Frauen geht, welche an der Front zu stehen, tätig zu sein haben beim Vollzug des Schweizerischen Strafgesetzbuches, insbesondere hier des Straf- und Massnahmenvollzuges? Ist das nicht eine gute, ich würde sogar sagen, eine beglückende Interpretation des soeben genannten Verfassungsrartikels 64bis, Absatz 2? Ich zitiere nochmals: Bundesbeiträge für die Verbesserung des Strafvollzuges. Wenn wir diesen Begriff der Verbesserung so interpretieren, dass wir sagen: Auch das Personal, das hier mit diesen verbesserten Methoden vertraut gemacht werden muss, soll diese Beitragsanteile haben.

Unsere Kommission – auch hier wieder ein sehr knappes Resultat – hat mit 11 zu 10 Stimmen zuungunsten der Minderheit entschieden. Ich möchte wünschen, dass es bei

diesem letzten von mir zu dieser Materie zu unterbreitenden Antrag gleich ausgeht, wie das vorhin bei Artikel 4a bis 4c der Fall war.

Mme Jaggi: Nous poursuivons cet exercice intitulé «nouvelle répartition des tâches», ce qui veut dire en fait «nouvelle répartition des charges financières entre la Confédération et les cantons».

La charge financière dont il est question ici, afférente à la formation du personnel travaillant dans les établissements d'exécution des peines et dans les maisons d'éducation, représente une somme modeste puisqu'elle est de l'ordre de 2 millions en chiffre rond. Malgré sa modestie, ce montant représente pour les institutions bénéficiaires, particulièrement pour les écoles d'éducateurs et d'assistants sociaux et pour le centre de formation du personnel pénitentiaire, une manne fédérale fort bienvenue; ils craignent à juste titre – et j'ai de la peine à partager l'optimisme de M. Bonnard sur ce point – que les cantons ne veuillent pas prendre la relève en cas de suppression de la subvention fédérale.

Il me paraît des plus important de s'arrêter au problème particulier de la formation du personnel pénitentiaire, qui bénéficie d'une subvention annuelle de l'ordre de 250 000 à 300 000 francs au maximum. Cette formation s'est longtemps faite ponctuellement, laissée qu'elle était à l'initiative des cantons jusqu'en 1979, année où a pu être mise sur pied une formation systématique ouverte à tous les nouveaux surveillants, conçue et organisée d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire. Depuis 1979, année où fut mis en exploitation le centre de formation du personnel pénitentiaire, plusieurs volées de surveillants ont suivi les cours. Plusieurs cours de perfectionnement et de recyclage ont également été organisés à l'intention du personnel en fonction.

Ces cours et cette formation, qui est une formation professionnelle, domaine d'intervention qui est du ressort des autorités fédérales dans le secteur général de l'éducation et de la formation, revêtent une importance toute particulière. En effet, les membres du personnel pénitentiaire accomplissent une tâche délicate et il n'est pas superflu qu'en plus du certificat de capacité que détiennent la plupart d'entre eux au moment de leur engagement, ils reçoivent une formation spécialisée comprenant non seulement des notions de droit par exemple, mais aussi des cours de psychologie.

La Confédération finance le tiers de dépenses résultant de cette partie harmonisée de la formation du personnel pénitentiaire. Or, on propose de supprimer cette contribution alors qu'elle a été promise aux cantons, qui, eux, assument le restant des frais conformément à la constitution.

Les cantons se sont engagés en commun sur une bonne voie et la Confédération les a appuyés jusqu'ici. C'est un début. L'appui qui a été apporté au centre de formation au cours de ses quatre premières années d'activité ne doit pas lui être retiré. C'est pourquoi je vous demande d'appuyer la proposition de minorité de M. Weber.

M. Bonnard: Tout à l'heure, j'ai évoqué le problème de la confiance qu'il faut accorder aux cantons. Il faut maintenant peut-être tenir compte d'un autre critère, celui de l'autorité la mieux placée pour prendre la décision.

Qu'en est-il en matière de formation et de perfectionnement professionnels des surveillants des établissements pénitentiaires? A notre avis, la formation dans ce domaine doit être axée sur la pratique et c'est dans cet esprit d'ailleurs que sont conçus tous les cours organisés par le centre de formation du personnel pénitentiaire: ils visent à permettre aux surveillants, dont la formation générale est souvent relativement modeste, de surmonter les difficultés pratiques auxquelles ils sont confrontés.

Or, qui a l'expérience pratique dans ce domaine? Ce n'est pas la Confédération, qui n'exploite elle-même qu'un seul établissement pénitentiaire, le Zugerberg, lequel reçoit un certain nombre de militaires. Tous les autres établissements pénitentiaires sont exploités par les cantons. Ce sont donc ces derniers qui ont l'expérience pratique, qui sont con-

frontés aux difficultés de gestion de ces établissements ou à celles qui peuvent découler du comportement de certains pensionnaires. Les cantons doivent par conséquent avoir la latitude d'organiser les cours comme ils l'entendent. Ils sont le mieux placés pour prendre des décisions et la Confédération peut, à mon avis, parfaitement se désengager de ce secteur sans risque aucun.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Par ce nouvel article 7a, la minorité désire reprendre, sans modification, la disposition de la loi actuelle qui donne à la Confédération la compétence d'encourager la formation professionnelle et le perfectionnement des connaissances des personnes qui s'occupent de l'exécution des peines et des mesures. A l'appui de cette proposition, elle fait remarquer que la formation des cadres, notamment, n'a été entreprise que tardivement et que la Confédération doit soutenir la formation professionnelle et le perfectionnement des connaissances dans le domaine de l'assistance sociale, comme elle le fait pour l'économie. Notre commission a rejeté cette proposition par 11 voix contre 10. Elle admet, certes, comme la minorité, que la formation du personnel chargé d'exécuter les peines et les mesures a une grande importance, mais cette tâche peut parfaitement être confiée entièrement aux cantons, la Confédération ayant donné un soutien initial par sa participation au financement du Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire. Cette solution correspond aussi à des propositions qui sont faites dans d'autres domaines, par exemple dans le secteur hospitalier. La formation du personnel destiné à accomplir ces tâches, qui incombent aux cantons et aux communes, devra aussi être réglée et financée par les cantons. Il s'agit en l'occurrence d'une charge de 1,4 million de francs pour la formation professionnelle des personnes qui s'occupent de l'exécution des peines et des mesures. Je vous invite à repousser la proposition de la minorité.

Nebiker, Berichterstatter: Beim Minderheitsantrag von Artikel 7a – vertreten durch Herrn Weber-Arbon – geht es darum, die im geltenden Gesetz enthaltenen Bundesbeiträge zur Förderung der Aus- und Fortbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen unverändert weiterzuführen.

Die Kommission hat diesen Antrag mit 11 zu 10 Stimmen abgelehnt. Sie ist mit der Minderheit allerdings darin einig, dass der Ausbildung des Strafvollzugspersonals grosse Bedeutung geschenkt werden muss. Diese Aufgabe kann aber ohne weiteres den Kantonen übertragen werden, nachdem der Bund namentlich durch die finanzielle Beteiligung am Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal eine Starthilfe gegeben hat.

Diese Lösung entspricht auch den Vorschlägen in anderen Bereichen. Wo Personal für die Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe ausgebildet wird, wie beim Strafvollzug oder etwa im Spitalwesen, soll seine Ausbildung ebenfalls von den Kantonen geregelt und finanziert werden. Das ist nichts anderes als eine klare Aufgabenteilung, und man darf das nicht verwechseln mit der Berufsausbildung in wirtschaftlichen Berufen.

Man muss sich auch klar werden darüber, wenn man über den Minderheitsantrag entscheidet, um wieviel Geld es dabei geht. Für 1981 lauten die Zahlen wie folgt: Beiträge des Bundes an Schulen 1,42 Millionen und an Kurse 20 000 Franken. Wir haben uns hier doch ganz eindeutig mit gewissen Bagatellsubventionen zu befassen. Da muss neben den Kantonen noch eine weitere Stelle, eine Bundesstelle, Abrechnungen prüfen, ob nun gewisse Beiträge berechtigt sind oder nicht. Dazu sind die Kantone durchaus in der Lage. Sie sind sicher auch in der Lage, diese rund 1,4 Millionen Franken zu tragen, nachdem sie – wie das schon wiederholt gesagt worden ist – auch in anderen Bereichen entlastet werden.

Ich beantrage Ihnen daher, der Kommissionmehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag des Herrn Weber abzulehnen.

Bundesrat Friedrich: Ich kann nur unterstützen, was Herr Bonnard gesagt hat: Es handelt sich hier wirklich um eine typische Aufgabe der Kantone, und die Kantone sind auch in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Es geht überdies, wie die Kommissionssprecher sagten, um sehr kleine Beträge, um eigentliche Bagatellsubventionen, und diese sind ja das Unrentabelste, das es überhaupt gibt.

Im weiteren mache ich Sie darauf aufmerksam, dass der Bund umgekehrt einen gezielten Beitrag leistet an die Erneuerung und Weiterentwicklung des Strafvollzuges. Diesem Zweck dienen die neuen, zeitlich befristeten Beiträge an den Modellversuch, die Sie in Artikel 5 bis 7 umschrieben haben.

Ich ersuche Sie meinerseits, der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	75 Stimmen

Art. 8–17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 8–17

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Bst. a

Baubeträge, für die das Beitragsgesuch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes eingereicht wurde. Der Baubeginn muss spätestens zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten erfolgen;

Bst. b

... bis zum 31. Dezember 1986;

Bst. c

Mehrheit

..., bis zum 31. Dezember 1989.

Minderheit I

(Loretan, Biel, Bonnard, Flubacher, Jeanneret, Kopp, Stucky, Vetsch)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Martignoni, [Fischer-Weinfeld], Nebiker)

Betriebsbeiträge für Einrichtungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens beitragsberechtigt sind, bis zum 31. Dezember 1989. Diese Beiträge betragen 35 Prozent der Kosten für das spezialisierte erzieherisch tätige Personal mit einer vollständigen oder einer gleichwertigen Ausbildung und 20 Prozent der Kosten für andere Personen, die für Erziehung und Unterricht qualifiziert sind. Im übrigen werden die Beiträge nach dem bisherigen Recht ausgerichtet.

Antrag Ruf-Bern

Bst. c

Zustimmung zum Ständerat

Art. 18

Proposition de la commission

Let. a

Des subventions de construction, pour autant que la demande ait été déposée avant l'entrée en vigueur de la présente loi et que les travaux débutent au plus tard deux ans et demi après l'entrée en vigueur;

Let. b

Des subventions...
31 décembre 1986;

Let. c**Majorité**

31 décembre 1989.

Minorité I

(Loretan, Biel, Bonnard, Flubacher, Jeanneret, Kopp, Stucky, Vetsch)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Martignoni, [Fischer-Weinfeld], Nebiker)

Des subventions d'exploitation pour les établissements qui peuvent y prétendre au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, jusqu'au 31 décembre 1989. Ces subventions s'élèvent à 35 pour cent des frais pour le personnel éducatif spécialisé, justifiant d'une formation complète ou jugée équivalente, et à 20 pour cent des frais pour les autres personnes qualifiées en matière d'éducation et d'enseignement. Pour le reste, ces subventions sont allouées conformément à l'ancien droit.

Proposition Ruf-Berne**Let. c**

Adhésion au Conseil des Etats

Le président: Les deux minorités et M. Ruf, qui avaient fait des propositions, les ont retirées. Il ne reste donc que la proposition de la majorité de la commission.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 19**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

Für Annahme des Gesetzentwurfes

116 Stimmen
(Einstimmigkeit)

83.268

**Pétition der Schweizerischen
Gefangenengewerkschaft.
Weitere Bundesbeiträge für Justizheime
Pétition du Syndicat suisse des détenus
tendant à obtenir que la Confédération
continue à verser des subventions
pour l'exploitation des maisons
d'éducation d'enfants et d'adolescents**

Herr Kohler Raoul unterbreitet namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 27. Juni 1983 hat die Schweizerische Gefangenengewerkschaft (SGG) die Bundesversammlung mit einer Petition aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass den Justizheimen weitere Bundesbeiträge zur Verfügung gestellt werden. Die Petition bezieht sich auf den vom Ständerat bereits gutgeheissenen Antrag des Bundesrates, im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen die Betriebsbeiträge des Bundes an Justizheime für Kinder und Jugendliche wegfällen zu lassen. Die Petenten bezweifeln, dass die Kantone diese bisherige Bundesaufgabe übernehmen werden und befürchten, dass insbesondere die Heime mit privaten Trägerschaften dadurch in ihrer Existenz bedroht werden. Dies würde zum Nachteil der betroffenen Kinder und Jugendlichen und zu gravierenden Fehlplatzierungen führen. Die Petenten stellen auch fest, dass die Kantone der Deutschschweiz entgegen ursprünglichen Erwartungen nicht dazu bereit seien, ein Jugendheimkonkordat abzuschliessen. Solange das Heimwesen noch nicht den vom Gesetz vorgeschriebenen Stand erreicht habe, dürfe sich der Bund deshalb seiner Steuerungsfunktion nicht entziehen.

2. Da sich die Petition auf das hängige Geschäft 81.065 bezieht, ist die vorberatende Kommission gestützt auf Artikel 40 Absatz 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates beauftragt worden, auch die Petition vorzubereiten und dem Rat Antrag zu stellen.

3. Die Kommission hat sich an ihren Sitzungen vom 7. April und 4. Juli 1983 mit der Neuverteilung der Aufgaben im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges befasst. Sie hat mehrheitlich beschlossen, dass sich der Bund in Zukunft darauf beschränken soll, Beiträge an den Bau von öffentlichen und privaten Justizheimen zu gewähren sowie Modellversuche zu unterstützen; hingegen soll er darauf verzichten, weiterhin Betriebsbeiträge auszurichten.

Die Mehrheit der Kommission ist mit dem Bundesrat und dem Ständerat der Auffassung, dass der Betrieb der Heime Sache der Kantone sein soll, die den wirklichen Verhältnissen näherstehen als der Bund. Sie geht davon aus, dass die Kantone die Leistungen des Bundes übernehmen werden, da diese im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen auch beträchtlich entlastet werden. Sie erwartet, dass sich auch die Kantone der deutschen Schweiz zu einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit bereit finden, wie es in der Westschweiz und beim Strafvollzug der Erwachsenen bereits der Fall ist. Um die Kontinuität sicherzustellen, hat die Kommission im Gegensatz zum Beschluss des Ständerates mehrheitlich entschieden, dass die Betriebsbeiträge nicht schon im Jahre 1987, sondern erst ab 1990 entfallen sollen.

Eine Kommissionsminderheit will grundsätzlich an den Betriebsbeiträgen des Bundes festhalten. Sie befürchtet, dass viele Kantone aus finanziellen und politischen Gründen nicht in der Lage sein werden, in die Lücke des Bundes zu springen. Dadurch würde sich die im Interesse der gefährdeten Jugendlichen nötige Vielfalt der Therapieangebote vermindern, und bestehende Ungleichheiten unter den Kantonen würden sich verschärfen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt Ihnen mehrheitlich, der Petition keine weitere Folge zu geben.

Proposition de la commission

La majorité de la commission vous propose de ne pas donner suite à la pétition.

M. Kohler Raoul, rapporteur. La majorité de la commission vous a proposé de ne pas donner suite à la pétition du Syndicat suisse des détenus mais notre conseil a, ce matin, décidé de maintenir des subventions d'exploitation, de sorte que je vous propose que notre conseil prenne acte de la décision et constate qu'il y a été donné suite en partie.

Nebiker, Berichterstatter: Die Schweizerische Gefangenengewerkschaft verlangt in ihrer Petition unter anderem – aber das ist das hauptsächlichste Argument –, dass die Betriebsbeiträge des Bundes an Justizheime für Kinder und Jugendliche beibehalten werden sollen. Ihr Rat hat nun entschieden, dass die Betriebsbeiträge beibehalten werden. Demnach ist dieser Petition weitgehend Rechnung getragen. Wir beantragen Ihnen, von der Petition Kenntnis zu nehmen, aber ihr, nachdem wir ihr jetzt schon Folge gegeben haben, keine zusätzliche Folge zu geben.

Zustimmung – Adhésion

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

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13.00 heures*

Dritte Sitzung – Troisième séance**Mittwoch, 7. März 1984, Vormittag****Mercredi 7 mars 1984, matin****8.00 h****Vorsitz – Présidence: M. Gautier**

81.065

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

Siehe Seite 24 hlervor – Voir page 24 ci-devant

B**Zivilschutz****Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung****Protection civile****Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile****Antrag der Kommission****Eintreten****Proposition de la commission****Entrer en matière**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 1

Antrag der Kommission

Art. 62

Abs. 2

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

Art. 69a

Abs. 1

Bst. a

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

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

55 bis 65 Prozent an die Kosten ...

Bst. b

30 bis 70 Prozent an die Erstellungs- ...

Abs. 3

Nach Entwurf des Bundesrates

Für den Rest von Ziff. 1: Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 1

Proposition de la commission

Art. 62

Al. 2

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

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

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

De 55 à 65 pour cent...

Let. b

De 30 à 70 pour cent...

Al. 3

Selon le projet du Conseil fédéral

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

Art. 62

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wir beantragen Ihnen also, der Kommissionsmehrheit mit

den reduzierten Beitragssätzen für die Ausbildungskosten zuzustimmen:

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

Abstimmung – Vote

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

Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

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

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

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Art. 4 Abs. 3 und 4

Streichen

Art. 5 Abs. 1

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

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

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

Ch. II

Proposition de la commission

Art. 4 al. 3 et 4

Biffer

Art. 5 al. 1

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

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

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

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

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

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 1 – Art. 5 al. 1

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Streichen

Ch. III

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Ziff. IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. IV*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Gesetzentwurfes 108 Stimmen
Dagegen 13 Stimmen*Abschreibung – Classement*

Le président: Nous devons maintenant traiter la motion de la commission du Conseil national Ad 83.004, protection civile, subventions. La commission vous propose de la classer comme étant réalisée.

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

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

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

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

Le président: Nous avons déjà traité l'arrêté D; nous passons donc à l'arrêté D'.

D'**Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule****Loi fédérale subventionnant l'école primaire publique**

Beschluss des Ständerates vom 2. Dezember 1982

Décision du Conseil des Etats du 2 décembre 1982

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

E

Ausbildungsbeiträge – Subsidies de formation
Bundesbeschluss über die Ausbildungsbeiträge
Arrêté fédéral sur les subsides de formation

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

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

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

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

Ne pas entrer en matière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der Bund leistet heute Beiträge von 20 bis 60 Prozent an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (Ausbildungsbeiträge). Bei diesen Ausbildungsbeiträgen muss man sich bewusst sein, dass das nicht nur Stipendien an Studenten, also an Hochschulabsolventen, sind. Es handelt sich auch um Beiträge an die allgemeine Berufslehre, um Beiträge im Bereich der Maturitätsschulen und sogar um Beiträge an die Ausbildung in den Elementarschulen. Die Studenten machen nur rund 20 Prozent der Stipendienempfänger aus. Insgesamt leistet der Bund unter dem Titel «Ausbildungsbeiträge» 68 Millionen Franken pro Jahr. Die Höhe der Stipendien wird durch die einzelnen Kantone festgelegt; daraus ergeben sich eine grosse Vielfalt und unterschiedliche Höhen von Stipendien. Dies wird vielfach kritisiert. Die Bundesbeiträge haben bis jetzt nicht zu einer Harmonisierung der Stipendien beigetragen. Die Bundesbeiträge waren aber ganz sicher Anlass dazu, dass überhaupt alle Kantone nun Stipendien ausrichten. Sie waren also eine Starthilfe. Der Bundesrat schlägt nun vor, nach einer Übergangsfrist, die von der Kommission um drei Jahre, bis 31. Dezember 1988, verlängert worden ist, die Beiträge des Bundes aufzuheben. Der Ständerat ist diesem Vorschlag gefolgt. Der Bund selbst kann eigene Beiträge, zum Beispiel an ausländische Studenten aus Entwicklungsländern, weiterhin ausrichten und beibehalten. Im weiteren erhält der Bundesrat nach dem neuen Verfassungsartikel die Kompetenz, eine Rahmengesetzgebung zu erlassen (das Rahmengesetz steht im Beschluss F), in welcher die Grundsätze über die Berechtigung von Ausbildungsbeiträgen festgehalten werden. Diese Grundsätze sind im wesentlichen die Vorschrift über die Anwendung von gleichen Berechnungssystemen für alle Ausbildungseinrichtungen in den betreffenden Kantonen, die Vorschrift, dass keine Beschränkung bei der Wahl der Ausbildungsrichtung vorgenommen werden darf, und schliesslich die eindeutige Festlegung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes (es ist wesentlich zu wissen, welcher Kanton zuständig ist). Diese Vorschläge entsprechen denjenigen einer Studienkommission, die ein Rahmengesetz für die Ausrichtung von Stipendien ausgearbeitet hat. Die Kommission des Nationalrates hat mit 17 zu 11 Stimmen Eintreten auf beide Beschlüsse E und F beschlossen. Wir

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sie müssen doch zugeben, dass diese Grundsätze keine politischen sind, sondern im besten Fall bürokratische Richtlinien. Stipendien und Ausbildungsfinanzierung haben aber etwas mit Bildungs- und Ausbildungspolitik zu tun und nicht mit der «Vereinfachung der Verwaltung». Oder umgekehrt gesagt: Es ist noch lange nicht erwiesen, dass, wenn die Ausbildungsbeiträge nicht ausgerichtete werden, nachher dann die administrativen Abläufe vereinfacht werden. Auch ist es nicht so, wie es Herr Nebiker gesagt hat, dass zum Beispiel die Stipendien bzw. die ganze Ausbildungsfinanzierung Aufgabe der Kantone ist. Die Frage stellt sich gar nicht so, weil im Rahmen der Ausbildungsfinanzierung die Frage eben eine bildungspolitische ist und nicht eine Frage zwischen Föderalismus und Zentralismus. Das Stipendiengesetz aus dem Jahre 1965 hatte zumindest noch ein bildungspolitisches Ziel, und zwar die «Ausschöpfung der Bildungsreserven für einen qualifizierten Nachwuchs für die Wirtschaft und Verwaltung». Wir haben das damals und auch heute anders formuliert. Aber wir sind nach wie vor der Meinung, dass die Ausbildungsfinanzierung bildungspolitisch ein Hauptziel zu haben hat, nämlich die regionale und soziale Chancengleichheit, dass dieses zumindest anzustreben versucht werden muss und dass nicht einfach hier aus fragwürdigen administrativen Überlegungen diese Ziele fallengelassen werden können.

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

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

Eine Bildungspolitik, die lediglich auf dem Grundsatz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich votiere für Nichteintreten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

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

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

Dagegen stimmen – Votent contre:

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

Der Stimme enthält sich – S'abstient:

Müller-Aargau

*Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder –
Sont absents:*

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

Präsident Gautier stimmt nicht

M. Gautier, président, ne vote pas

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

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 27^{quater}

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2bis

Minderheit

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

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

Antrag Müller-Aargau

Abs. 2

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

Antrag Ruf-Bern

Abs. 3

Streichen

Art. 27^{quater}

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2^{bis}

Minorité

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

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

Proposition Müller-Argovie

Al. 2

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

Proposition Ruf-Berne

Al. 3

Biffer

Abs. 1 – Al. 1

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

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abstimmung – Voie

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Müller-Aargau

91 Stimmen
50 Stimmen

Abs. 2bis – Al. 2^{bis}

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abstimmung – Vote

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

Abs. 3 – Al. 3

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

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

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

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

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

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

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

Quant à la deuxième proposition, qui concerne le chiffre 11, 16^e article, M. Ruf désire que l'on fixe la date limite à laquelle la Confédération allouera des subventions, soit à la fin de 1986. Le Conseil des Etats avait fixé ce délai à fin 1985. Votre commission a estimé que pour le passage de l'ancien droit au nouveau, il fallait prévoir une phase de transition très longue qui devrait permettre aux cantons d'adapter leur législation et de reprendre à leur compte les prestations de la Confédération. Le Conseil fédéral a pu se rallier à ce nouveau délai, mais il faut être conscient que dans ce domaine l'allègement financier de la Confédération ne sera ressenti qu'en 1990, étant donné que son dernier versement aux cantons se fera en 1989 pour les bourses accordées en 1988. Cette prolongation de délai répond aussi à la requête de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. C'est la raison pour laquelle nous vous prions de bien vouloir l'approuver et rejeter la proposition Ruf faite à l'article 16.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ziff. II

Antrag der Kommission

Ingress

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 16

... zum 31. Dezember 1988 ausgerichtet werden.

Antrag Ruf-Bern

... zum 31. Dezember 1986 ausgerichtet werden.

Ch. II

Proposition de la commission

Préambule

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 16

... jusqu'au 31 décembre 1988.

Proposition Ruf-Bern

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

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

Abstimmung – Vote

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

Ziff. III*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. III*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusentwurfes
Dagegen85 Stimmen
47 Stimmen**F****Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone
Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons***Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

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

Abs. 2

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

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

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

Al. 2

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

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Bircher***Abs. 1**

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

Abs. 2

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

Art. 3*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Bircher***Al. 1**

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

Al. 2

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

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

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

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

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

Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich bitte Sie daher meinerseits, den Antrag Bircher abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Abs. 1 – Al. 1

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

Abs. 2 – Al. 2

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

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

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 8. März 1984, Vormittag

Jeudi 8 mars 1984, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Gautier

81.065

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

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 53 hiervoor – Voir page 53 ci-devant

F

**Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone
Loi fédérale sur les subsides
de formation alloués par les cantons**

Fortsetzung – Suite

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Hegg

Als Empfänger können ausschliesslich vorgesehen werden:

a. ...

Art. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Hegg

Les bourses et les prêts peuvent être alloués uniquement:

a. ...

Hegg: Im Namen meiner Fraktion bin ich beauftragt, Ihnen einige Detailanträge zu begründen. Ich werde mich möglicher Kürze befehligen. Zum Artikel 4: Mit der vorgeschlagenen Fassung des Bundesrates werden die Kantone gezwungen, ausnahmslos alle aufgelisteten Personenkreise als Stipendienempfänger vorzusehen. Der Antrag, den ich Ihnen beliebt machen möchte, würde den einzelnen Kantonen freie Hand lassen, die aufgelisteten Personenkreise allesamt oder aber nur teilweise als Empfänger vorzusehen. Sie könnten andererseits keine weiteren Personenkreise, die hier nicht aufgeführt sind, als Empfänger vorsehen. Ich nehme auf die anderen Anträge vor mir Bezug und Stellung zum Artikel 12. Unser Antrag nimmt die Fassung des Ständerates auf. Der einschränkende Zusatz, wonach nur Studierende mit einem eidgenössisch oder kantonal anerkannten Abschluss ihrer Erstausbildung in ihrem Wohnsitzkanton einen stipendienrechtlichen Anspruch begründen, fördert die geordneten Studiengänge und privilegiert die Studierenden, die ihre Studien richtig planen, was in unseren Augen nur recht und billig ist. Der Antrag zum Artikel 16 ist gegenstandslos geworden, weil er eine Anpassung an den Antrag Ruf beinhaltet. Nachdem Sie diesen Antrag abgelehnt haben, ziehe ich den Antrag zu Artikel 16 zurück.

Bundesrat Friedrich: Ich spreche lediglich zum Artikel 4, der zuerst zur Diskussion steht. Es verhält sich eben nicht ganz so, wie der Antragsteller sagt. Artikel 4 ist nach unserer Verfassung eine Mindestvorschrift. Die Kantone müssen diese Kategorien als Empfänger vorsehen. Sie können aber auch darüber hinausgehen. Diese Freiheit haben die Kantone. Nun ist vor allem ein Punkt wichtig: Nach der einschränkenden Fassung von Herrn Nationalrat Hegg könnten die Kantone beispielsweise Ausländer mit blosser Aufenthaltsbewilligung nicht mehr als Stipendienempfänger vorsehen. Das ist ja wohl auch der Zweck seines Antrags. Unsere Formulierung lässt dagegen den Kantonen Freiheit. Sie enthält Mindestvorschriften; der Antrag Hegg macht daraus eine Maximalvorschrift. Er kehrt den Sinn also sozusagen um.

Ich bitte Sie, den Antrag Hegg abzulehnen und der bundesrätlichen Formulierung zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Hegg	Minderheit

Art. 5

Antrag der Kommission

Mehrheit

Nach Entwurf des Bundesrates

Minderheit

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

Abs. 2

Desgleichen sind Ausbildungsbeiträge für eine Zweitausbildung an mündige Bewerber mit einem eidgenössisch oder kantonal anerkannten Ausbildungsabschluss vorzusehen.

Art. 5

Proposition de la commission

Majorité

Selon le projet du Conseil fédéral

Minorité

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

Al. 2

Des subsides doivent également être prévus pour une deuxième formation, en faveur de requérants majeurs au bénéfice d'un certificat de formation reconnu par la Confédération ou un canton.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Les propositions concernant l'article 5 ne sont pas clairement présentées sur le dépliant. La proposition de minorité ne concerne que le 2^e alinéa. Notre commission vous recommande d'adopter le premier alinéa dans la version du Conseil fédéral. Le gouvernement a voulu, à juste titre, laisser aux cantons le soin de désigner les institutions dont les écoliers ou étudiants ont droit à des bourses.

Le Conseil des Etats, quant à lui, a précisé que les cantons doivent aussi allouer des bourses aux personnes qui reçoivent une formation dans les établissements que la Confédération, seule, a reconnus. Il a voulu exercer une certaine influence sur les cantons qui n'attribuent de bourses qu'à ceux qui suivent l'enseignement d'institutions cantonales. Notre commission estime que l'on ne peut à la fois procéder à une nouvelle répartition des tâches et donner à la Confédération des attributions dans une affaire à l'exécution de laquelle elle ne participe ni par une aide financière ni sur le plan de l'organisation.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique s'oppose également à cette extension de la compétence fédérale et se réfère aux recommandations faites

par la Conférence internationale des bourses d'étude, recommandations qui contribuent déjà à harmoniser les régimes cantonaux applicables en la matière.

Deshalb also empfehle ich Zustimmung zum Antrag des Bundesrates.

Le président: Le Conseil fédéral renonce à prendre la parole. Nous pouvons donc passer au vote. Nous opposons la proposition de la commission et du Conseil fédéral à celle du Conseil des Etats, reprise par M. Hegg.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Hegg Minderheit

Abschnitt 3bis

Antrag der Kommission

Minderheit

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

Abschnitt 3bis: Koordination und Beiträge

Art. 12a

Titel

Koordination; Richtlinien

Abs. 1

Der Bundesrat fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf Harmonisierung der Ansätze der Ausbildungsbeiträge; die Bundesbehörden nehmen bei der Festsetzung der eigenen Ausbildungsbeiträge darauf Rücksicht.

Abs. 2

Der Bundesrat kann in Zusammenarbeit mit den Kantonen Richtlinien über die Mindestansätze der Stipendien für den Besuch der verschiedenen Lehranstalten und Institutionen erlassen.

Art. 12b

Titel

Beiträge

Abs. 1

Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien im Rahmen der Mindestansätze gemäss den Richtlinien der Kantone oder des Bundesrates.

Abs. 2

Der Bundesrat kann die Beiträge an die Bedingung knüpfen, dass die Ansätze für die Stipendien unter den Kantonen koordiniert sind.

Abs. 3

Die Beiträge des Bundes an die beitragsberechtigten Stipendien der Kantone betragen je nach ihrer Finanzkraft 15 bis 50 Prozent.

Chapitre 3^{bis}

Proposition de la commission

Minorité

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

Chapitre 3^{bis}: Coordination et subventions

Art. 12a

Titre

Coordination; directives

Al. 1

Le Conseil fédéral encourage et coordonne les efforts des cantons en vue de l'harmonisation des taux des subsides de formation; les autorités fédérales en tiennent compte lors de la fixation de leurs propres subsides de formation.

Nebiker, Berichterstatter: Ich spreche hier nur zu Artikel 5 Absatz 1. Hier will die Kommissionmehrheit dem Entwurf des Bundesrates folgen und nicht dem Ständerat. Wie Sie sehen, hat der Ständerat hier eine Ergänzung eingeführt und festgelegt, dass Ausbildungsbeiträge vorzusehen seien an von Bund oder Kantonen anerkannte Bildungsstätten. Der Ständerat hat hier die Anerkennung durch den Bund eingefügt. Die Mehrheit der Kommission ist nun aber der Auffassung, das stehe im Widerspruch zur Aufgabenteilung, dem Bund hier Kompetenzen einzuräumen in einer Angelegenheit, an deren Vollzug ausschliesslich die Kantone – nach unseren gestrigen Beschlüssen – sowohl finanziell als auch organisatorisch beteiligt sind. Auch die Erziehungsdirektorenkonferenz ist mit dieser neuen Bundeszuständigkeit nicht einverstanden. Ich bitte Sie also, dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Le président: M. Hubacher avait présenté une proposition de minorité, concernant l'alinéa 2, proposition qui est retirée.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 6–11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Nach Entwurf des Bundesrates

Antrag Hegg

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 12

Proposition de la commission

Selon le projet du Conseil fédéral

Proposition Hegg

Adhésion au Conseil des Etats

M. Kohler Raoul, rapporteur: A l'article 12, notre commission vous recommande d'adopter le projet du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats a introduit le terme de «première formation» qui n'est pas clair du tout. Doit-on, par exemple, considérer que l'enseignement donné par un technicum à une personne ayant terminé son apprentissage, fait partie de cette première formation?

Il est indispensable que la définition du domicile déterminant en matière de bourse soit précise et il a semblé à la commission que cela était le cas avec la proposition du Conseil fédéral, raison pour laquelle elle vous recommande de soutenir cette proposition.

Nebiker, Berichterstatter: Bei Artikel 12 beantragt Ihnen die Kommission wiederum, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen und nicht dem Ständerat. Der Ständerat hat den Begriff der Erstausbildung eingeführt, der keineswegs klar ist. Gilt zum Beispiel der Besuch eines Technikums nach einer Lehre noch als Erstausbildung oder ist das Zweitausbildung? Bei der Festlegung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes ist es wesentlich, dass wir klare Verhältnisse schaffen.

Al. 2

Le Conseil fédéral peut édicter, en collaboration avec les cantons, des directives concernant les taux minima des bourses octroyées en vue de la fréquentation des diverses écoles et institutions.

Art. 12b**Titre**

Subventions

Al. 1

La Confédération alloue, dans le cadre des taux minima et conformément aux directives cantonales ou du Conseil fédéral, des subventions aux cantons pour leurs dépenses en faveur des bourses.

Al. 2

Le conseil fédéral peut subordonner les subventions à la condition que les taux concernant les bourses soient coordonnés entre les cantons.

Al. 3

Les subventions de la Confédération pour les bourses des cantons susceptibles d'être subventionnées s'élèvent, selon leur capacité financière, de 15 à 50 pour cent.

Le président: Les propositions de minorité pour un chapitre 3^{bis}, articles 12a et 12b, sont retirées.

Art. 13

Antrag der Kommission
Streichen

Proposition de la commission
Biffer

M. Kohler Raoul, rapporteur: Notre commission vous recommande de biffer cet article. Il ressort déjà de l'article 102, chiffre 2, de la constitution que le Conseil fédéral doit veiller à l'application des lois. Il n'est donc pas nécessaire de s'y référer ni aux dispositions sur l'organisation judiciaire de la Confédération.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission
Nach Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission
Selon le projet du Conseil fédéral

M. Kohler Raoul, rapporteur: Votre commission vous recommande, conformément à la proposition du Conseil fédéral, de permettre à celui-ci d'ordonner des relevés statistiques mais de ne pas l'y obliger, comme le veut le Conseil des Etats. Selon le directeur de l'Office fédéral de l'éducation et de la science, ces relevés serviront à évaluer le succès des mesures envisagées.

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission
..., die bis zum 31. Dezember 1988 ausgerichtet werden.

Antrag Hegg

..., die bis zum 31. Dezember 1986 ausgerichtet werden.

Art. 16

Proposition de la commission
... jusqu'au 31 décembre 1988.

Proposition Hegg
... jusqu'au 31 décembre 1986.

Le président: M. Hegg a retiré sa proposition.

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

Art. 17

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Beschlusentwurfes
Dagegen.

98 Stimmen
28 Stimmen

83.254

Petition des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) «gegen den Subventionsabbau – für gerechte Stipendien»
Pétition de l'Union nationale des étudiants de Suisse (UNES) «contre la diminution des subventions – pour des bourses équitables»

Herr Kohler Raoul unterbreitet namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht.

1. Am 25. März 1982 hat der Verband der Schweizerischen Studentenschaften eine Petition eingereicht, die von 11 947 Personen unterzeichnet wurde. Die Petition bezieht sich auf die Anträge des Bundesrates, die Bundeskompetenz zur Gewährung von Beiträgen an die kantonalen Stipendien aufzuheben und ein Rahmengesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone zu erlassen. Die Petenten verlangen, dass die Bundessubventionen an die Ausbildungsbeiträge beibehalten werden und dass das vom Bundesrat vorgeschlagene Rahmengesetz zu einem wirksamen Harmonisierungsgesetz ergänzt wird.

2. Da sich die Petition auf das hängige Geschäft 81.065 bezieht, ist die vorberatende Kommission gestützt auf Artikel 40 Absatz 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates beauftragt worden, auch die Petition vorzubereiten und dem Rat Antrag zu stellen.

3. Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 25. April 1983 ausführlich über die Frage der Ausbildungsbeiträge diskutiert und unter anderen einen Vertreter des VSS als Experten angehört. Dieser verdeutlichte, dass der VSS neben der Aufrechterhaltung von Bundessubventionen an die kantonalen Stipendien auch für ein wesentlich umfassenderes Rahmengesetz eintritt, das Grundsätze über die Beitragshöhe und über die Harmonisierung der Berechnungssysteme enthalten soll. Damit soll die Chancengleichheit von Schülern und Studenten verschiedener sozialer Schichten und verschiedener Kantone verbessert werden.

4. Die Kommission kann sich in ihrer Mehrheit diesen Vorschlägen nicht anschliessen. Sie ist mit dem Bundesrat und dem Ständerat der Auffassung, dass die Stipendien grundsätzlich Sache der Kantone sein sollen. Die Kantone besitzen die Schulhoheit und sind auch näher bei den Betroffenen. Das Rahmengesetz soll sich entsprechend der Grundidee der Aufgabenentflechtung auf ein Minimum beschränken. Durch die Entlastung der Kantone bei anderen Aufgaben und durch die Verbesserung des Finanzausgleiches sollten auch finanzschwache Kantone in der Lage sein, die heutigen Leistungen des Bundes zu übernehmen.

Eine Kommissionsminderheit befürchtet, dass sich die Unterschiede zwischen den Kantonen beim Wegfall der Bundesbeiträge verschärfen werden. Sie tritt deshalb dafür ein, dass der Bund eine Förderungs- und Koordinationskompetenz behält und im Rahmen von Mindestansätzen weiterhin Beiträge an die kantonalen Aufwendungen leisten kann.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mehrheitlich, der Petition keine weitere Folge zu geben.

Antrag Herzog

Der Petition wird Folge gegeben

Proposition de la commission

La majorité de la commission propose de ne pas donner d'autre suite à la pétition.

Proposition Herzog

Donner suite à la pétition

Herzog: Viel zu sagen gibt es jetzt nicht mehr zu diesem Thema. Vielleicht nur noch kurz zwei Dinge: Zur Repräsentativität, die gestern in verschiedenen Voten in Zweifel gezogen wurde – wohl aus Mangel an inhaltlichen Argumenten gegenüber dem, was verlangt wurde. Es ist ja bekanntlich oft so – das erleben wir auch in den Gewerkschaften –, dass man von Unternehmenseite sehr oft besser weiss, wer die guten Gewerkschaften und die guten Gewerkschafter sind. Hier soll das gleiche offensichtlich auch versucht werden. Diese Organisationen haben eine bestimmte Tradition. Es sind gegen 12 000 Unterschriften eingegangen, und ich glaube, die Repräsentativität ist durchaus gegeben.

Noch kurz zu einem zweiten Punkt, eher das Inhaltliche betreffend: Sie sehen auf Seite 2 der Beantwortung der Petition, wie inhaltlich argumentiert wird: Man will der Petition nicht Folge leisten, weil Stipendien grundsätzlich «Sache der Kantone» seien, und zweitens, weil die Kantone die Schulhoheit besässen und «näher bei den Betroffenen» seien. Stellen Sie sich diese Argumentation vor: «näher bei den Betroffenen», abgesehen davon, dass die Nähe zu den Betroffenen noch nicht automatisch mehr Urteilsschärfe zu bedeuten hat! Können Sie sich die verschiedenen konkreten Situationen vorstellen? Zunächst die Eidgenössische Technische Hochschule! Wenn man jetzt die Hochschulstudenten betrachtet, was heisst hier Schulnähe? Heisst das hier Kanton Zürich, heisst das, gemäss Studentenwohnort, obwohl sie gar nicht dort studieren, wo sie wohnen?

Oder ein völlig anderes Beispiel: Die Berufsausbildung der Vermessungszeichner: Es gibt bekanntlich nicht so viele Lehrlinge, dass sie am Ausbildungsort, wo sie in der Lehre sind, auch die Gewerbeschule besuchen, weshalb sie nachher die Gewerbeschule zusammen besuchen. Sondern es bestehen gesamtschweizerische Ausbildungszeiten, so dass man aus der ganzen Deutschschweiz während neun Wochen zum Beispiel in Zürich die Vermessungszeichnerlehrlinge zusammenzieht.

Es sind just jene Kantone, die diese Ausbildungsmöglichkeit gar nicht anbieten, die am wenigsten Stipendien bezahlen und jetzt dann noch weniger zahlen werden, obschon die Ausbildung zum Beispiel im Kanton oder in der Stadt Zürich stattfindet. Sie können sich etwa vorstellen – es ist nur ein Beispiel von vielen –, was es für die Vermessungszeichner-

lehrlinge bedeutet, in der Stadt Zürich wohnen und essen zu müssen mit minimalem Lehrlingslohn und dem, was sie von den Kantonen bekommen bzw. nicht bekommen.

Ich habe Sie nur nochmals darauf hinweisen wollen, wie merkwürdig die Argumente «Schulnähe» oder irgendwelche «Nähe zu Betroffenen» sind. Das heisst in bezug auf die Stipendien nichts, aber auch gar nichts. Es heisst hier nichts anderes, als dass man etwas ganz anderes meint, nämlich dass man einfach sparen will, und zwar bei der Ausbildung sparen will. Wenn man das will, soll man das bitte so sagen und nicht mit irgendwelchen Argumenten, die keine sind, verbrämen. Ich weiss, dass die Abstimmung gelaufen ist; aber, weil materiell in der Petition noch etwas Zusätzliches verlangt wird, nämlich die Harmonisierung der Ausbildungsfinanzierung, die ja offensichtlich jetzt durch diesen Beschluss in sehr weite Ferne gerückt ist, bitte ich Sie trotzdem zu manifestieren, dass Sie die Anliegen der Studierenden – und hier geht es nicht nur um die Hochschülstudenten; es wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass es bei den Stipendien auch um Erwachsenenbildung und Berufsausbildung geht – respektieren und der Petition zustimmen.

Ruf-Bern: Ich spreche im Namen der Fraktion der Nationalen Aktion und Vigilants.

Die Erledigung der vorliegenden Petition ist nach den von unserem Rat gestern und heute gefällten Entscheidungen im Bereich des Stipendienwesens eine reine Formsache. Eine materielle Diskussion der gestellten Begehren erübrigt sich deshalb. Im Namen unserer Fraktion bitte ich Sie, gemäss dem Antrag der Kommission die Petition abzuschreiben und ihr keine Folge zu leisten.

Es drängt sich für uns jedoch auf, bei dieser Gelegenheit einige Tatsachen über die Petenten in Erinnerung zu rufen, um das Gewicht des Begehrens und die mehrfach behauptete Repräsentativität ins richtige Licht zu rücken. Der Anspruch des VSS, die Gesamtheit oder auch nur eine Mehrheit der weit über 50 000 Hochschülstudenten in unserem Land zu vertreten, ist schlichtweg eine Anmassung! Der sogenannte «Verband Schweizerischer Studentenschaften» ist heute – im Gegensatz zu früher – trotz seines wohlklingenden Namens ein alles andere als schweizerisch denkender und handeinder Verband, sondern eine zweckentfremdete politische Organisation im Dienste mehr als fragwürdiger Ideologien!

Wer entsprechend aufmerksam die Entwicklung des VSS in den letzten Monaten verfolgte, konnte die gezielte Agitation und Wühlarbeit nicht übersehen. Bezeichnend war Ende des vergangenen Jahres die unrühmliche Wahl des Kommunisten Schwander, ehemaliger Mitarbeiter des Moskauer Spionagebüros Novosti in Bern, zum VSS-Generalsekretär. Die «Hochschulzeitung» schrieb dazu in ihrer Dezemberausgabe 1983 unter anderem: «Damit ist der VSS in den Händen eines der aktivsten Berufsrevolutionäre der alten Garde. Die Wahl des Moskauer- und Kuba-Agenten Schwander ist wohl die perfideste Ohrfeige für die Schweizer Studenten von seitens des VSS in den letzten Jahren.» Und weiter: «Der VSS hat sich durch diesen Akt der politischen Idiotie vollends ins Abseits versetzt. Es erweist sich heute mehr denn je als richtig, dass sich viele Studenten von diesem perversen Klub verabschiedet haben.» Soweit die «Schweizerische Hochschulzeitung». Diesen Verband noch als glaubwürdig zu betrachten, würde nicht bloss eine Ohrfeige für die überwiegende Mehrheit der Schweizer Studenten bedeuten, die sich der freiheitlichen Werte unseres Bundesstaates bewusst und dafür einzutreten bereit sind, sondern ebenso eine Beleidigung für das gesamte Schweizer Volk!

Die Wahl Schwanders erleichterte diesem offensichtlich den Marsch durch die Institutionen und zeitigte auch bereits Folgen: Am 24. Februar 1984 war im «Thurgauer Tagblatt» folgende Notiz zu lesen: «Der Verband Schweizerischer Studentenschaften (VSS) hat sich in einem Brief beim offiziellen sowjetischen Studentenverband entschuldigt. Der Grund: Im Jahre 1980 blieb der VSS aus Protest gegen die

Ausrufung des Kriegsrechtes in Polen einer Sitzung in Minsk (UdSSR) fern. Am vergangenen Mittwoch beschloss der VSS auf die Initiative seines Präsidenten Lukas Weiss...» (Präsident: M. Ruf, nous traitons ici de la pétition de l'Union nationale des étudiants de Suisse et non pas de la politique générale de cette Union. Je vous serais reconnaissant de revenir au sujet.)

Herr Präsident, meine Ausführungen stehen in sehr engem Zusammenhang mit der Petition, weil sie der Verständlichkeit des Anliegens dienen und dessen Repräsentativität ins richtige Licht rücken sollen, was ohne meine Ausführungen nicht möglich ist. Ich gestatte mir, weiter zu zitieren: «Damit...» (Präsident: je vous prie de le faire brièvement.) Herr Präsident, ich werde mich bemühen. «Damit zieht der VSS seine damaligen Proteste gegen das Kriegsrecht in Polen zurück. Dieses Entschuldigungsschreiben zeigt, dass die Befürchtungen gemässigter Studenten – auch des Schweizerischen liberalen Studentenverbandes –, dass der VSS zur «Marionette Moskaus» werden könnte, nicht unbegründet waren. Diese Gefahr bestand seit der Wahl von Martin Schwander, Mitglied des ZK der Partei der Arbeit und ehemaliger Mitarbeiter der «Nachrichtenagentur Novosti». Der VSS zeigt mit seinem Entschuldigungsschreiben an Moskau seine Moskauhörigkeit; von einer Vertreterin der Interessen aller Schweizer Studenten, dies behauptet der VSS zu sein, kann unter diesen Umständen keine Rede mehr sein.»

Glücklicherweise liegen die Interessen der Schweizer Studenten nicht in Moskau! Wenn ich mich durch den VSS und diese Petition – um auf Herrn Bircher, der gestern eine entsprechende Bemerkung machte, zurückzukommen – nicht vertreten fühle, so weiss ich die erdrückende Mehrheit meiner Kommilitonen im ganzen Land auf meiner Seite. Seit längerer Zeit engagiert sich der gesamte Verband ausserdem für das kommunisten- und kubahörige Nicaragua sowie die sogenannten «Befreiungsorganisationen» in El Salvador; ich verzichte diesbezüglich auf nähere Ausführungen. Zahlreiche weitere Beispiele für die zweifelhaften Aktivitäten des VSS könnten angeführt werden. In schamloser Weise werden die Schweizer Hochschulstudenten via indirekter Mitgliederbeiträge auch finanziell missbraucht, damit einige wenige Aktivisten ihre versalzene politische Suppe kochen können.

Vor diesem Hintergrund verliert die vorliegende Petition mit ihrem anmassenden Anspruch auf Repräsentativität vollends an Glaubwürdigkeit. Wie viele der Unterzeichner tatsächlich Studenten sind, kann zudem nicht beurteilt werden. Jede Petition darf auch von Nichtstimmberechtigten und überdies mehrmals unterzeichnet werden. Weil die Unterschriften nicht überprüfbar sind, wird ihr Gewicht natürlich erheblich relativiert.

Unsere Fraktion ist überzeugt, dass die bereits verabschiedeten Beschlüsse im Stipendienbereich vom Volk mehrheitlich begrüsst werden.

Wir bitten Sie, der Petition keine Folge zu leisten.

Hubacher: Ich möchte Sie bitten, die Petition zu unterstützen. Von der Tatsache, dass 12 000 Studierende eine Petition unterstützen und sich dafür einsetzen, dass Stipendien wie bisher zumindest harmonisiert und durch den Bund koordiniert werden, kann man nicht ableiten, dass wir 12 000 «subversive Leute» auf diesen Listen finden, wie das Herr Ruf darstellt nach dem Motto: «Dümmer geht es nicht mehr!»

Man kann junge Leute schon in die falsche Ecke abdrängen und jede Aktion und jede einem nicht zusagende politische Auffassung derart abstempeln, wie das getan worden ist. Aber dann muss man sich nicht wundern, wenn es wieder einmal Jugendunruhen gibt!

M. Kohler Raoul, rapporteur: Je vous propose également d'en revenir à l'essentiel, qui est la pétition de l'UNES. Votre commission vous a fait parvenir un rapport écrit. Elle vous propose de ne pas donner à cette pétition d'autre suite que

celle que nous y avons donnée dans le cadre de la discussion de la loi sur les subsides de formation.

M. Herczog propose d'y donner suite, il me paraît qu'en toute bonne logique, on ne peut le faire. Je vous recommande donc de vous rallier à la proposition de votre commission.

Nebiker, Berichterstatter: Es steht uns nicht zu, über die Petitionäre an sich zu urteilen. Jedermann in der Schweiz ist berechtigt, Petitionen einzureichen. Dass die Studenten – welcher Couleur auch immer – um Stipendien besorgt sind, ist selbstverständlich. Es ist ihr gutes Recht, eigentlich sogar ihre Pflicht, hier eine Petition einzureichen.

Wir haben nun allerdings im Rat anders entschieden; die Entscheidung fiel klar aus. Erziehung und Ausbildung sind – nach Sachen geordnet – eine Angelegenheit der Kantone; entsprechend sind es auch die Stipendien. Diese Studenten müssen sich, um ihre Anliegen durchzusetzen, jetzt an die neue Adresse wenden, nämlich an die Kantone.

Die Folge unserer Beschlüsse ist eindeutig, nämlich, dass wir der Petition keine Folge leisten können. Die Anliegen der Petitionäre sind aber durchaus verständlich, nur müssen sie sich an die zuständigen Behörden wenden.

Bundesrat Friedrich: Der Entscheid ist nur noch eine Sache purer Logik: Nachdem Sie vorhin Bundesrat und Kommissionmehrheit gefolgt sind, müssen Sie dem Kommissionsantrag auch in dieser Angelegenheit folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Herczog	54 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	86 Stimmen

G

Turnen und Sport

Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport

Gymnastique et sport

Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

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

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

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

Ne pas entrer en matière

M. Kohler Raoul, rapporteur: La constitution fédérale a été complétée en 1970 par l'adjonction de l'article 27^{quinties}, qui donne à la Confédération la compétence de légiférer en matière de gymnastique et de sports et de rendre obligatoire l'enseignement de ces disciplines dans les écoles. Il appartient aux cantons de faire appliquer ces prescriptions dans l'enseignement.

Cette disposition constitutionnelle a été rendue exécutoire en 1972 par la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports. Cette loi a donné satisfaction en général. Elle a renforcé la collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes et les organisations sportives et a contribué notablement à accroître le nombre des jeunes qui font du sport à l'école et qui participent aux activités des mouvements «Jeunesse et Sport».

Il faut cependant constater que les attributions fédérales et cantonales sont très fortement imbriquées dans ce domaine. La Confédération a adopté des dispositions concernant la gymnastique à l'école et le sport scolaire facultatif, bien que ces questions relèvent de la compétence des cantons. En outre, la législation y relative est particulièrement détaillée.

Le Conseil fédéral propose non pas une refonte mais une modification de la loi sur quelques points mineurs. Ainsi, il prévoit de confier aux cantons le soin de régler et de financer le sport scolaire facultatif et la formation des personnes chargées d'enseigner la gymnastique et les sports, de même que le perfectionnement de leurs connaissances. Selon les décisions prises par le Conseil des Etats, la Confédération pourra néanmoins coordonner les activités dans le domaine du sport volontaire à l'école à l'égard des mouvements «Jeunesse et Sport». La Confédération devra désormais se limiter à assurer la formation des cadres et l'enseignement de degré supérieur donné aux moniteurs. La formation de base de ces derniers doit être confiée aux cantons et aux organisations de gymnastique et de sports. Le Conseil fédéral propose enfin de n'accorder de subventions fédérales que pour l'aménagement de places de gymnastique et de sport d'importance nationale. Aucune subvention n'a plus été accordée depuis 1977 pour la construction d'ouvrages n'ayant qu'un intérêt local ou régional.

Notre commission a d'abord entendu M. Kaspar Wolf, directeur de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin, qui a déclaré que les personnalités responsables des activités sportives en Suisse approuvent les modifications proposées. Notre commission a acquis la conviction que l'aide de départ accordée par la Confédération en matière de sport scolaire facultatif et de formation des enseignants et des moniteurs de Jeunesse et Sport a permis d'atteindre les objectifs qu'on s'était fixés. Cette aide peut donc être supprimée. Il appartient aux cantons de légiférer en matière de gymnastique et de sport et de financer les activités y relatives. Aussi, les propositions visant à assurer une nouvelle répartition des tâches dans ce domaine sont-elles satisfaisantes.

Pour cette raison, notre commission a décidé par 17 voix contre 5 d'entrer en matière et a approuvé la loi révisée par 14 voix contre 4 au cours du vote sur l'ensemble du projet. Je vous recommande, au nom de la commission, de bien vouloir entrer en matière sur cet objet.

Nebiker, Berichterstatter: Artikel 27quinquies der Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über Turnen und Sport zu erlassen und den Turn- und Sportunterricht an den Schulen obligatorisch zu erklären. Im Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport wurden die Verfassungsbestimmungen konkretisiert. Dieses Gesetz hat sich in der Vergangenheit bewährt. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und den Sportorganisationen wurde gefördert. Sie hat entsprechend Früchte getragen. Heute ist die Zahl der Jugendlichen, die sich in Schulen und im Rahmen von Turnen und Sport sportlich betätigen, bedeutend grösser geworden. Die Kantone anerkennen die Bedeutung des Sportes für Schüler, Jugendliche wie auch für Erwachsene.

Auf dem Gebiete des Sportes sind nun aber die Kompetenzen ausserordentlich stark verflochten. Der Bund macht zum Beispiel Vorschriften beim Schulturnen und beim freiwilligen Schulsport, obwohl dies eine kantonale Aufgabe ist, eine Aufgabe im Rahmen der Erziehung und Ausbildung. Die Vorschriften waren richtig für den Start und für den Aufbau. Jetzt sind sie in der bestehenden Dichte nicht mehr notwendig.

Bei der vorliegenden Vorlage geht es um einige kleinere Änderungen des Bundesgesetzes, also nicht um grundsätzliche Fragen. Die finanziellen Folgen sind auch relativ bescheiden. Es tritt nur eine Entlastung um rund 8 Millionen Franken des Bundes ein. Die Änderungen betreffen namentlich folgendes:

1. Die Regelung und die Finanzierung des freiwilligen Schulsportes sowie die Aus- und Fortbildung der Turn- und Sportlehrer werden den Kantonen voll übertragen.
2. Dem Bund verbleibt, nach Beschluss des Ständerates, eine Koordinationsaufgabe.
3. Bei der Institution Jugend und Sport sorgt der Bund für die Kader- und die höhere Leiterausbildung. Die übrigen Leiter werden nach wie vor durch die Kantone und durch die Turn- und Sportverbände ausgebildet, unter der Leitung des Bundes. Der Bund trägt nach wie vor auch weiterhin die Hauptkosten von Jugend und Sport.
4. Die Subventionen des Bundes für Sportanlagen werden auf Anlagen von nationaler Bedeutung beschränkt.
5. Weitere Beiträge des Bundes an Kantone in der Höhe von etwa 3 Millionen Franken werden im Rahmen von Verordnungen gekürzt. Dabei handelt es sich um etwa 20 Positionen, vorwiegend um Bagatellsbventionen, die viel Verwaltungsaufwand mit sich bringen.

Die vorberatende Kommission ist sich der Bedeutung des Sportes für die Jugend und die Erwachsenen bewusst. Wir haben deshalb den Direktor der Eidgenössischen Turn- und Sportschule Magglingen, Herrn Wolf, angehört. Wir haben zur Kenntnis genommen, dass die schweizerische Sportführung mit den Vorschlägen einverstanden ist, denn der Subventionsabbau ist bescheiden; die Beiträge waren notwendig als Starthilfe. Heute ist es richtig, Turnen und Sport an den Volksschulen voll in den Zuständigkeitsbereich der Kantone abzutreten. Die Entflechtung der Aufgabe ist sinnvoll. Die Kommission hat – mit 17 zu 5 Stimmen – Eintreten beschlossen. Ich beantrage Ihnen, das gleiche zu tun.

Hubacher, Sprecher der Minderheit: Wir stellen den Nichteintretensantrag deshalb, weil die Vorlage Aufgabenteilung langsam zu sehr zur Prinzipienreiherei wird.

Die ursprüngliche Absicht war, eine klare Aufgabenteilung vorzunehmen: Entweder besorgt der Bund dieses Geschäft, oder die Kantone besorgen es. Von daher hat es durchaus einen Rationalisierungseffekt und einen staatspolitischen Grund, dass man darüber redet. Auch hier, bei der Vorlage Sport, ist es ja nicht so, dass diese Aufgabenteilung – wenn wir dem Antrag der Kommission zustimmen – im Sinne einer klaren Geschäftsführung vorgenommen wird. Der Bund steigt trotz allem nicht aus dem Geschäft «Sport» aus. Er bleibt beispielsweise Hausherr der Eidgenössischen Turn- und Sportschule. Man verschiebt einige Akzente. Es werden einige finanzielle Aufwendungen an die Kantone übergeleitet. Von einem Rationalisierungseffekt im Sinne der ursprünglich gewollten Aufgabenteilung ist aber wenig die Rede.

Der Kommissionssprecher, Herr Nebiker, hat vorhin den Direktor der Sportschule, Herrn Kaspar Wolf, zitiert. Es stimmt, dass sich sowohl Herr Wolf wie die Sportverbände schlussendlich mit den Anträgen abgefunden haben. Gemäss Protokoll hat aber Herr Wolf auch gesagt: «Das Konzept hat sich in den zehn Jahren seines Bestehens bewährt. In den umliegenden Ländern wird es oft als Modell einer angemessenen Chargenverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und privaten Organisationen betrachtet.» Herr Wolf war noch sehr zurückhaltend. Man hätte auch sagen können, das bisherige Sportkonzept sei, bei relativ geringen finanziellen Aufwendungen für den Bund, sozusagen ein Mustermodell für ausländische Staaten. Herr Wolf hat weiter gesagt – und das müsste man eben auch, soweit wir dies hier überhaupt noch diskutieren wollen, überlegen –, im Zusammenhang mit dem Schulsport: «Beim freiwilligen Schulsport will der Bund 1,3 Millionen Franken einsparen. In einigen Kantonen wird er deshalb vermutlich nicht mehr gleichermaßen weitergeführt werden wie bisher.» Es gäbe noch andere ähnliche Aussagen. Es geht hier um einen Betrag von rund 8 Millionen Franken. Bei Turnen und Sport werden 2 Millionen Franken eingespart und bei Jugend und Sport 6 Millionen Franken. Wir haben die Jugendunruhen noch in bester Erinnerung, und

wir fragen uns nun in unserer Fraktion, ob es sich wirklich lohnt, ein offensichtlich bewährtes Konzept der sportlichen Förderung – es geht ja nicht um die Spitzensportler, sondern um die Grundausbildung der Jugend und um die Ausbildung der Ausbilder – wegen 8 Millionen Franken jetzt einfach aufzugeben.

Wir fragen uns, in welchem Land wir eigentlich leben? Ohne dass wir es hier diskutierten – es fällt gar nicht direkt in die Kompetenz des Nationalrates, sondern man liest diese Zahlen im Bericht der Käseunion – bezahlte der Bund mit blanker Hand im Jahre 1982 267 Millionen Franken für die Verbilligung des Käses, damit die amerikanischen Liebhaber schweizerischen Käses in New York diesen Käse billiger kaufen können als der Schweizer hier in Bern, Zürich oder Basel. Das spielt offenbar keine Rolle, aber bei solch wichtigen Fragen, die die Jugend betreffen, die die Sportförderung an der Basis angehen, veranstalten wir nun wegen 8 Millionen Fränklein eine derartige Diskussion und zerschlagen ein Modell, das von den Verantwortlichen nur widerwillig und nur unter dem offensichtlich für sie unausweichlichen Druck geschluckt worden ist. Ich habe oft den Eindruck, dass wir in diesem Hause nicht die wesentlichen Probleme diskutieren, sondern die unwesentlichen. Hier hätte man ruhig den Status quo beibehalten dürfen. Ein Modell, das sich zehn Jahre lang bewährt hat, sollte man nicht wegen eines Prinzips, an welchem man stur festhalten will, aufgeben. Hier macht man im falschen Moment erst noch das falsche.

Biel: Der Sport hat in den letzten Jahren wiederholt zu eingehenden Debatten im Parlament, vor allem im Nationalrat, geführt. Das ist auch richtig so, weil wir uns dadurch bewusst geworden sind, dass der Sport Teil unserer gesellschaftlichen Wirklichkeit ist, dass er eine grosse Rolle spielt, die auch uns Politiker zu beschäftigen hat.

Auch heute haben wir es wieder mit dem Sport zu tun. Heute geht es darum, dass wir die Frage der Aufgabenentflechtung in allen Bereichen durchdiskutieren, um zu sehen, wo man wirklich entflechten kann und wo nicht. Im Bereich des Sports ist es nun nicht ganz so, wie Kollege Hubacher gesagt hat. Die Referenten haben Ihnen das richtig dargelegt: es geht darum, dass wir dort, wo gewisse Dinge mit Bundesinitiative angelaufen sind und sich nun weiterentwickelt haben, die Initiative an die Kantone weitergeben. Das ist nun vor allem der Bereich des freiwilligen Schulsports. Das Paket, wie es heute vorliegt, ist – nicht zuletzt auch dank dem energischen Kampf all derjenigen aus unserem Kreise, die sich intensiv mit dem Sport beschäftigen – durchaus akzeptabel. Ich darf Ihnen hier noch einmal deutlich erklären, und zwar sowohl im Namen des Ausschusses der Sportgruppe des Parlamentes wie auch der schweizerischen Sportführung, die uns dies gestern nachmittag an einer Zusammenkunft in Magglingen noch einmal deutlich bestätigt hat: Dieses Massnahmenpaket ist von seiten des Sportes akzeptabel. Es tangiert das Sportkonzept unseres Landes nicht. Selbstverständlich gibt jede Verschiebung von Aufgaben, und damit auch von Zuwendungen, zu Diskussionen Anlass. Es hat sich aber gezeigt, dass die Sportler und die Sportkreise nicht nur ihr enges Gebiet sehen, sondern das Ganze, und dass sie im Interesse dieses Ganzen auch bereit sind, Neuerungen und Änderungen zuzustimmen.

Vom Gesichtspunkt der Ziele der Aufgabenverteilung lässt sich also das, was Ihnen heute vorliegt, durchaus rechtfertigen. Auf der anderen Seite – das möchten wir natürlich auch sagen – gibt es aber meines Wissens keinen Bereich der Bundesausgaben, in dem in den letzten Jahren so viel gespart worden ist. Es wurde nicht nur, wie in allen anderen Bereichen, der Zuwachs begrenzt, sondern es wurde effektiv gekürzt. Wenn das in allen Bereichen der Fall gewesen wäre, müssten wir nicht mehr über die Sanierung der Bundesfinanzen diskutieren. Das möchten wir deutlich machen.

Wir vom Sport aus haben uns seinerzeit vehement gewehrt gegen Abstriche, die dann den Sport im Mark getroffen hätten, wirklich zielwidrig und auch unvereinbar gewesen

wären mit einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Ich denke da an die vieldiskutierten Beiträge an die schweizerischen Sportverbände. In der Presse ist in den letzten Tagen wieder viel Unsinn geschrieben worden. Es sind nicht Subventionen an die Sportverbände als Verbände, sondern es sind Beiträge, die gewährt werden, sofern diese national organisierten Sportverbände Leiterausbildungen durchführen. All diese Zehntausende von Sportleitern, die überall die Sportübungen in Vereinen leiten, werden zentral ausgebildet, und das kann nur durch den Bund unterstützt werden, weil eben unsere Fachverbände auch national organisiert sind. Es wäre ein Unsinn, etwas anderes vorzunehmen. Wir haben nun mit Vergnügen gehört, dass der Bundesrat offensichtlich diese warnende Stimme auch aus Sportkreisen verstanden hat und im Rahmen des Sparpaketes darauf verzichtet, diese Beiträge an die Sportleiterausbildung zu streichen. Das ist für uns viel wesentlicher als die Korrekturen im Bereiche des freiwilligen Schulsportes.

Wir haben noch eine weitere Erwartung bezüglich der kommenden Politik. Herr Bundesrat, wir hoffen, dass die Bestimmungen, so wie sie nun von der Mehrheit der Kommission und von Ihnen vorgelegt werden, auf dem Verordnungsweg positiv und nicht negativ ausgelegt werden. Man hat immer noch beide Möglichkeiten. Wir legen Ihnen das sehr ans Herz, denn wir sind der Meinung, von seiten des Sportes seien nun genug Beiträge geleistet worden, bei den Sparmassnahmen und auch bei einer Neuverteilung der Aufgaben.

In dem Sinne sind wir der Meinung, wir sollten auf diese Vorlage eintreten und sie auch unterstützen können. Unsere Fraktion wird unter Zustimmung zu diesen Vorschlägen für Eintreten stimmen.

M. Dafflon: Le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et des Organisations progressistes apporte son appui à la proposition de M. Hubacher. En effet, c'est un total de 31 millions, en quatre ans, de subventions au sport qui vont être supprimées, qui, d'ailleurs, viennent s'ajouter à une série de suppressions, de diminutions et de non-paiements de subventions aux organisations sportives et à la cause du sport en général. Ces suppressions se font dans le secteur qui en a manifestement le plus besoin, et j'aimerais souligner ici l'attitude du Conseil fédéral qui est paradoxale. Ce dernier nous dit toujours qu'en fait il est là pour encourager le sport et, dans la pratique, on s'aperçoit que, à tout moment, dans les votes du budget, et contrairement à ce que disait tout à l'heure M. Biel, il y a des suppressions. Je m'étonne d'autre part que, en tant que membre du comité du groupement parlementaire pour le sport, M. Biel accepte cette diminution de l'encouragement au sport.

Dans les propositions qui nous sont faites, on ne subventionnera plus la formation des moniteurs pour les écoles primaires, secondaires et moyennes. Seule subsistera la formation des cadres universitaires. On va supprimer également la subvention à la promotion du sport à l'école, ce qui signifie, dans ce secteur-là, la suppression des camps de ski et des semaines de neige qui sont bénéfiques pour les écoliers qui subiront le contrecoup de cette suppression. Pour beaucoup d'entre eux, dans de petites villes, de petites régions, c'était la seule occasion de pratiquer le sport dans des conditions parfaites.

Le message nous dit que la question du sport pour les apprentis sera examinée en même temps que la formation professionnelle, dans le cadre de la deuxième étape de la répartition des tâches. Plus loin, on nous dit: «C'est pourquoi la coresponsabilité des cantons doit y être renforcée. Pour y parvenir nous proposons de répartir verticalement la formation des moniteurs, sous la direction de la Confédération.» En clair, la Confédération continuera à subventionner la formation des moniteurs dans les écoles supérieures, en revanche les cantons et les communes devront s'occuper de la formation des moniteurs dans les écoles primaires, secondaires et moyennes. Ceci signifie que dans beaucoup d'endroits on n'attribuera pas les crédits, on sous-estimera la nécessité de former des moniteurs pour l'encouragement au

sport. On sait déjà, depuis que la loi a été votée en 1972, qu'il a fallu et qu'il faudra encore des années pour arriver à ce qu'elle soit appliquée partout, d'une façon conséquente; on sait aussi que dans de nombreux endroits elle n'est appliquée qu'épisodiquement et de manière très modeste, on ne se bouscule pas pour appliquer ces principes de la loi et de faire en sorte que nos jeunes puissent bénéficier de la gymnastique.

On nous signale aussi que d'autres mesures de répartition seront examinées en rapport avec la révision de la loi sur la gymnastique et les sports au niveau de l'ordonnance. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela signifie que l'on reviendra encore, dans d'autres circonstances, à des réductions importantes dans le domaine de l'aide au sport. Au chiffre 4.05.3 du message, le Conseil fédéral nous dit: «A l'origine la politique fédérale du sport prévoyait que la Confédération devait subventionner, dans les limites des crédits ouverts, la construction d'installations sportives de caractère national ou régional, voire sous certaines conditions de caractère local. La loi fédérale de 1977 instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales a transformé cette obligation en une simple faculté. Depuis lors, aucune subvention n'a été accordée pour des installations de caractère régional.» C'est ce que soulignait tout à l'heure M. Biel. Il disait que depuis 1976/1977 on n'accorde plus de subventions. Et pourtant, il y avait une loi permettant de subventionner; on ne l'a pas fait. Dans ces conditions, en ne disant rien au Conseil fédéral, en le laissant continuer à rogner les subventions au sport, il va se sentir encouragé à continuer. Monsieur Biel, vous dites que pour la prochaine discussion que nous aurons sur les diminutions des crédits on ne touchera pas le sport. Toutefois permettez-moi de vous dire que je suis intervenu ici à chaque discussion du budget, cela fait des années que j'ai démontré que le fait de diminuer la part du sport dans le budget mettait en danger non seulement la pratique du sport, mais surtout l'encouragement au niveau de l'école, au niveau des apprentis et au niveau général de la jeunesse. Malheureusement, peu de députés sont intervenus et le Conseil fédéral s'est senti encouragé à persévérer. Vous évoquiez la discussion qu'on avait hier à la Maison des sports de Macolin. Mais lorsque j'ai posé la question concernant les subventions, pour savoir ce que pensaient les intéressés, ils ont fait une ou deux constatations telles que celles que vous avez faites tout à l'heure mais ils ont regretté aussi la diminution de la subvention au sport. Je pense que nous devons être conscients que c'est là un problème extrêmement important; une diminution de 31 millions, c'est une coupe considérable dans un domaine où il y a déjà si peu de crédits. En l'occurrence, s'il s'agissait par exemple de l'achat de Leopard, on nous aurait assurés que, renchérissement compris, le coût en serait de 6 milliards et demi. Otez 31 millions sur 6 milliards et demi, cela représente en vérité bien peu, tandis qu'une coupe de 31 millions sur les sommes versées pour le sport, c'est considérable. Pour terminer, je tiens à vous faire constater les conséquences de ces diminutions sur le sport.

En ma qualité de magistrat de la ville de Genève, responsable des sports, j'ai reçu le 7 février une lettre émanant d'un petit club de football. Il n'est pas habituel de lire ici la correspondance réservée aux problèmes de moindre importance, mais je voudrais vous montrer exactement où la chatte a mal au pied! Il s'agit de la lettre d'un instituteur du village d'Estavayer-le-Gibloux, dans le canton de Fribourg, qui est en même temps le président du club de football. Il nous écrit ceci: «En effet, le club de football d'Estavayer se doit impérativement de mettre sur pied les locaux appropriés pour recevoir les quelque 70 joueurs inscrits au club, dont la plus grande partie est composée de juniors. Cette dépense représente un montant d'environ 40 000 francs, sans compter le travail qui est effectué gratuitement par des personnes décidées à nous aider, 1910 heures accomplies jusqu'à ce jour. Dans notre région du Gibloux, nous nous devons de faire des sacrifices et de ne pas baisser les bras pour des problèmes financiers, car il y va de la formation de notre jeunesse.» Le voilà, le problème! et non seulement

pour Estavayer-le-Gibloux, mais pour l'ensemble du pays: il y va de la formation de la jeunesse! Aucune somme, si petite soit-elle, n'est insuffisante pour les responsables.

J'ai justement ici la lettre d'un médecin qui souligne le problème de la drogue. Je n'aime pas beaucoup utiliser cet argument, mais de plus en plus, nous sommes confrontés à une situation tragique, un peu partout dans notre pays, les villes n'étant plus les seules à être touchées par ce fléau. Il est nécessaire de tout mettre en œuvre pour que les jeunes puissent se livrer à une activité saine. Le médecin en question me précise qu'en fait, on constate que le nombre de décès parmi les jeunes est beaucoup plus important que celui rapporté par la radio ou la presse. Les décès annoncés dans les journaux sont ceux qui découlent d'une overdose, mais il y a à côté tous les décès par suicide, par hépatite, par superposition d'héroïne et de cocaïne avec somnifères, avec stimulants, sans compter encore, dit-il, les effets conjugués de l'alcool. Le nombre des drogués augmente sans cesse et il est vrai que l'on doit tout faire pour éviter une propagation plus importante de ce fléau. Un des moyens de l'enrayer est de donner à nos jeunes la possibilité d'avoir des activités et cela particulièrement dans les endroits où justement elles font défaut.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de ne pas entrer en matière sur cette proposition. Ce faisant, vous alertez le Conseil fédéral ainsi que les spécialistes en ayant l'air de leur dire: dans ce domaine-là, nous n'acceptons plus de coupes sombres!

Loretan: Die freisinnig-demokratische Fraktion ist für Eintreten und Zustimmung zur Revision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport gemäss den Anträgen des Bundesrates und den Beschlüssen des Ständerates.

Was seit 1972 mit wesentlicher Starthilfe des Bundes geschaffen worden ist, lässt sich sehen und verdient hohe Anerkennung. Es wurde für unsere Jugend geschaffen und der Bund wird – wie wir mehrfach gehört haben – weiterhin engagiert bei der Sportförderung mitmachen. Was uns hier vorgeschlagen wird, ist relativ bescheiden und kann nach unserer Überzeugung von den Kantonen und Gemeinden verkraftet werden. Sie sind ja, mit oder ohne Bundessubventionen, die hauptsächlichsten Träger des Schulturnens und des freiwilligen Schulsportes, wobei das bundesrechtliche Obligatorium von drei Stunden Turn- und Sportunterricht an Volks- und Mittelschulen bestehen bleibt. Das Obligatorium im Lehrlingsturnen steht hier nicht zur Diskussion. Sodann bleibt Jugend und Sport nach wie vor unter der Leitung des Bundes. Von einem ins Gewicht fallenden Rückzug des Bundes aus diesen Gebieten kann beileibe nicht die Rede sein. Das finanzielle Engagement und die Bundesaufsicht werden, gesamthaft gesehen, in einem bescheidenen Umfang gelockert. Die Verflechtungen bleiben im wesentlichen bestehen. Man muss eben auch sehen, was bleibt, und nicht nur das in Betracht ziehen, was aufgehoben oder geändert wird. Das erstere überwiegt klar. Man muss vielmehr feststellen – das ist eine leicht kritische Bemerkung –, dass im Abschnitt G des ersten Paketes «Aufgabenneuverteilung» den hohen staatspolitischen Anforderungen an die Aufgabenneuverteilung oder besser Aufgabenteilung nur schwach nachgekommen wird. Befürchtungen, wie sie hier geäußert worden sind, sind nicht am Platz. Die schweizerischen Sportverbände stimmen der Vorlage zu – wenn auch verständlicherweise nicht mit Begeisterung. Das ist zu verdanken und zu anerkennen.

Eigenartigerweise treffe ich mich mit meinen kritischen Bemerkungen zum Entflechtungseffekt mit Herrn Hubacher. Doch ziehe ich einen anderen Schluss daraus als er. Ich bin der Meinung, dass wir diesen ersten Schritt in die richtige Richtung machen sollen: einen ersten Schritt auf eine vernünftige Lockerung der Verbundwirtschaft mit verstärkter Verantwortung der Kantone und Gemeinden und unter Wahrung der Leitfunktion des Bundes. Herr Biel hat eindrücklich darauf hingewiesen. Das von Herrn Hubacher genannte schweizerische Sportmodell bleibt intakt.

Wir können getrost und ohne sportliche Gewissensbisse für Eintreten stimmen.

Chopard: Ich hätte hier zum Eintreten noch zwei, drei Fragen, die mir auch Kommissionsmitglieder nicht oder nur teilweise beantworten konnten. Ich habe den Eindruck, in der Botschaft werde eigentlich nur konkret gesagt, wieviel Geld der Bund einspart, ansonsten ist vieles nicht ganz klar ausgedrückt. Wie sieht der Bundesrat die weiteren Möglichkeiten, die er auf Seite 60 der Botschaft antönt mit dem Satz: «Die Revision des Turn- und Sportgesetzes wird zum Anlass genommen, auf Verordnungsstufe weitere Möglichkeiten der Aufgabenverteilung zu verwirklichen»? Es ist mir klar, dass der Bundesrat uns nicht bereits die Verordnung bekanntgeben kann. Das ist auch nicht der Inhalt meiner Frage, sondern ich möchte wissen, was er unter diesen «weiteren Möglichkeiten» konkret versteht. Insbesondere möchte ich wissen, ob es materiell weitergehende Möglichkeiten sind, die in der Botschaft nicht genannt werden. Ich habe um so mehr Anlass zu fragen, weil auf Seite 87 unter anderem steht: «... ist ein Teil der Entflechtungsvorschläge noch zu konkretisieren».

Weiter habe ich etwas Mühe mit der Botschaft zum vorliegenden Gesetzestext. Im Artikel 9 Absatz 1 steht: «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.» Dazu zitiere ich die Botschaft auf Seite 87: Durch den Verzicht auf Förderungsbeiträge an Kantone werden für 1984, 1985, 1986 und 1987 je 3 Millionen gespart. Ich verstehe nun nicht, ob das ein teilweiser Verzicht ist oder nicht; dies geht aus der Botschaft nicht hervor.

Ich möchte deshalb den Bundesrat fragen: Wie ist das konkret gemeint im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Artikel 9 Absatz 1?

M. Kohler Raoul, rapporteur: M. Hubacher, au nom de la minorité, a constaté que l'organisation actuelle du sport en Suisse et l'activité de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin ont donné satisfaction. Cela est vrai et il vaut la peine de le souligner. J'en profite donc pour féliciter et remercier tous les responsables du sport à la Confédération, dans les cantons, les responsables des associations sportives, comme aussi le directeur de l'Ecole de sport de Macolin, M. Kaspar Wolf et tous ses collaborateurs. Si l'organisation actuelle a donné satisfaction, cela ne veut pas dire que si l'on apporte quelques changements cela sera forcément plus mauvais.

La majorité de la commission considère, comme le Conseil fédéral, que certaines prestations faites par la Confédération en faveur du sport scolaire facultatif et lors de la constitution du mouvement «Jeunesse et Sport» devaient servir à surmonter les difficultés initiales, et qu'elles peuvent être désormais supprimées sans que les activités sportives de la jeunesse n'en soient affectées, car les cantons contribuent déjà à couvrir les dépenses du mouvement Jeunesse et Sport en vertu du droit actuel.

La répartition des charges sera quelque peu modifiée, il est vrai, la Confédération ne s'occupant plus désormais que de la formation des cadres et de l'enseignement de degré supérieur prodigué aux moniteurs, les cantons restant responsables de la formation de base de ces derniers. La Confédération pourra ainsi faire des économies, alors que les cantons auront à supporter des charges supplémentaires de 3 millions de francs par an environ.

La Confédération envisage d'économiser trois autres millions de francs environ en réduisant ou en supprimant des subventions qu'elle doit verser aux cantons conformément à l'ordonnance concernant la loi sur l'encouragement de la gymnastique et des sports. Comme vous venez de l'entendre, M. Chopard reproche au gouvernement de ne pas donner d'indications précises dans son message sur les prestations fédérales qui seront modifiées par voie d'ordonnance.

La majorité de la commission estime que le Conseil fédéral doit pouvoir librement régler les questions qui sont de sa compétence. Il s'agit de réaliser des économies mineures sur de nombreuses rubriques. Notre commission approuve la suppression de subventions de peu de portée qui ne font qu'enfler les charges de l'administration, mais elle est persuadée que le Conseil fédéral, lorsqu'il modifiera ses prestations par la voie de l'ordonnance, tiendra compte des différents points de vue, notamment de ceux qui ont été exprimés à cette tribune, par M. Biel entre autres, et qu'il saura veiller à ce que le sport ne soit pas entravé dans son développement.

En résumé, nous constatons que la loi révisée permettra à la Confédération de continuer à assurer le mandat que lui a confié la constitution en vue d'encourager la gymnastique et le sport et que la continuité est garantie, de l'avis même du directeur de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin. Les modifications proposées permettent de réaliser, dans un domaine certes limité, mais de façon rationnelle, une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il y a donc lieu de les approuver et d'entrer en matière.

Nebiker, Berichterstatter: Herr Hubacher hat natürlich recht. Aufgabentflechtung ist eine staatspolitische Aufgabe, die man nicht aus prinzipiellen Gründen stur durchführen sollte. Man sollte das subtil, den jeweiligen Aufgaben angemessen, ausführen. Gerade weil wir hier nicht in Prinzipienerei machen, ist die Aufgabentflechtung im Bereich von Turnen und Sport sehr subtil.

Die Bedeutung des Sportes für die Jugend wird durchaus anerkannt. Man beschränkt sich nur auf Bereiche, die die Kantone tatsächlich selbst bewältigen können. Sport in den Schulen – auch der freiwillige Sport – ist heute eine Selbstverständlichkeit geworden. Kantone, Verbände und Vereine sind in der Lage, die Aufgaben weiterzuführen. Man muss auch auf Gemeinde- und Kantonsebene heute feststellen, dass Sport auch eine politische Kraft ist, dass also die Sportverbände durchaus auch auf der unteren Stufe in der Lage sind, ihre Interessen geltend zu machen und durchzusetzen. Man denke nur einmal an einen Turnhallenbau in einer kleineren Gemeinde. Es ist gar nicht nötig, dass hier der Bund, nachdem er Starthilfe geleistet hat, weiterhin aktiv ist.

Das Bundesgesetz über Turnen und Sport – und hier muss ich Herrn Hubacher noch einmal recht geben, es tut mir fast weh – hat sich bewährt; das ist unbestritten. Deshalb wird das Konzept im Bereich Turnen und Sport auch gar nicht aufgegeben, sondern es wird bewusst beibehalten. Vom Prinzip der Aufgabentflechtung her könnte man noch viel weiter gehen. Das will man nicht. Es geht hier nur um den Abbau von gewissen Bagatellschubventionen und von gewissen Einmischungen des Bundes bis in alle kleinen Bereiche; denn man muss sehen: heute ist der Sport ausserordentlich dicht mit Verordnungen, Gesetzen usw. reglementiert.

Zu Herrn Chopard: Es trifft zu, dass ein grosser Teil der Einsparungen auf dem Verordnungswege noch vorgenommen werden soll, und zwar in der Grössenordnung von etwa 3 Millionen Franken (bei ungefähr 20 Positionen). Ich bin aber davon überzeugt, dass man dem Bundesrat zutrauen kann, dass er hier auch vernünftig handelt und nur das abbauen wird, was durchaus durch andere Organisationen – ich denke auch an private Organisationen – getragen und weitergeführt werden kann. Auch hier war die Bundeshilfe in erster Linie eine Starthilfe. Es handelt sich hier um eine begrenzte – ich betone begrenzte –, sinnvolle Aufgabentflechtung.

Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Eintretensantrag zuzustimmen.

Bundesrat Friedrich: Turnen und Sport werden in der Schweiz nach dem vor rund elf Jahren entworfenen Sportkonzept gefördert. Es ist unbestritten, dass sich dieses Konzept bewährt hat und auch im wesentlichen weitergeführt werden soll.

Bei der Überprüfung des Sportbereiches stellte sich indes heraus, dass im Interesse einer besseren Aufgabenerfüllung und einer zweckmässigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen einige Detailkorrekturen angebracht sind. Es geht also nur um Detailkorrekturen, nicht um eine Absage an das bisherige Konzept. Das ist eine völlig verzerrte Darstellung. Mir ist auch rätselhaft, woher Herr Dafflon die 31 Millionen nimmt, die angeblich abgebaut werden sollen. In Tat und Wahrheit sind es deren 8. Es geht darum, Bewährtes beizubehalten und gleichzeitig zu versuchen, das föderative Element wieder etwas mehr in den Vordergrund zu stellen. Ohne die Impulse zu verkennen, die das Sportkonzept vermittelt hat, ist der Bundesrat der Ansicht, dass bei Turnen und Sport im Laufe der Zeit gewisse Verflechtungen eingetreten sind, die auf ein normales und vernünftiges Mass zurückgestutzt werden sollen. Verflechtungen reduzieren ist auch ein Zweck dieser Vorlage. Das führt zu Rationalisierungen, die wir überall anstreben. Überdies hat der Bund in gewissen Bereichen Starthilfe geleistet, die heute nicht mehr notwendig ist.

Im einzelnen: Zunächst Turnen und Sport an den Mittelschulen. Bei der Vorlage über die Volksschule hat niemand die grundlegende Aufgabenteilung in Zweifel gezogen. Zuständig sind dafür die Kantone. Logische Konsequenz dieser Idee ist nun, dass auch Turnen und Sport an Volks- und Mittelschulen Sache der Kantone sind. Das ist eine klare Aufgabenteilung.

Zwei Ausnahmen bleiben allerdings vorbehalten: Der Bund behält eine Koordinationskompetenz für den freiwilligen Schulsport, und das Obligatorium von drei Stunden Turn- und Sportunterricht wird aus gesundheitspolitischen Gründen beibehalten.

Zu Jugend und Sport: Diese Institution hat ihre Startphase überwunden. Bei ihr liegt allerdings nach wie vor ein Hauptakzent des Bundesengagements. Nach den mittlerweile stabilisierten Erfolgen ist aber der Zeitpunkt gekommen, um die Mitverantwortung der Kantone deutlicher hervorzuheben. Entsprechend soll auch die Verteilung der finanziellen Lasten geregelt werden.

Zu den Turn- und Sportanlagen: Damit der Bund seine eigenen Aufgaben optimal erfüllen kann, muss er sich auf diese konzentrieren, also Schwerpunkte setzen. Beim Bau von Turn- und Sportanlagen geschieht dies bereits seit 1977. Der Bund unterstützt seit diesem Zeitpunkt keine lokalen und regionalen Anlagen mehr, sondern nur noch solche nationalen Charakters. Diese Lösung hat sich bewährt und soll in das ordentliche Recht übergeführt werden.

Zu den Fragen von Herrn Chopard, die allerdings eher in die Kommissionsberatung gehört hätten: Die Einsparungen des Bundes bei Jugend und Sport setzen sich zusammen einmal aus dem Verzicht auf Förderungsbeiträge in der Höhe von 3 Millionen – das kann man der Botschaft entnehmen –, sodann aus Entflechtungen auf Verordnungsstufe in der Grössenordnung von weiteren 3 Millionen. Bei dieser zweiten Sparte werden vor allem zwei Positionen anvisiert: die kantonale Leiteraus- und Fortbildungskurse. Der Bund zahlt heute gestützt auf eine Verordnung des EMD vom 10. November 1980 (Art. 39 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1) Beiträge an die kantonalen Ämter für die durchgeführten Zentralkurse. Hier ergeben sich Einsparungen von rund 1,65 Millionen. Er zahlt weiter Beiträge für speziell eingesetzte Turn- und Sportlehrer (Art. 39 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3). Daraus ergeben sich Einsparungen von rund 1,3 Millionen. Das gibt zusammen die weiteren 3 Millionen, die auf Verordnungsstufe eingespart werden.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) 114 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten) 46 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 8

Ogi: Trotz des bundesrätlichen Credo zur Sportförderung ist mir im Zusammenhang mit diesem Artikel 8 an einer Klarstellung gelegen.

Der Schweizer Sport ist für schweizerische Verhältnisse strukturiert. Es gibt nur schweizerische Turn- und Sportverbände. Diese sind die Partner des Förderungsauftrages des Bundes und damit auch der Kantone. Diese Partnerschaft kommt auch in der Jugend- und Sportleiterausbildung zum Ausdruck. Durch die heute zur Diskussion stehende Aufgabenteilung darf diese für den Schweizer Sport so wichtige Zusammenarbeit nicht gestört oder gar beeinträchtigt werden. Durch die koordinierte Leiteraus- und Fortbildung hat der Sport auch im gesellschaftlichen Bereich und damit in der Führung von Jugendlichen einen bedeutenden Beitrag geleistet. 1982 leiteten 53 000 Jugend- und Sportleiter 18 000 Sportfachkurse mit 385 000 Teilnehmern in 8 Millionen Trainings zu anderthalb Stunden. 1983 stieg die Teilnehmerzahl auf 405 000 in 19 000 Sportfachkursen. Die Eidgenössische Turn- und Sportkommission befürchtet nun, dass je nach Interpretation des neu formulierten Artikels 8 des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport Einschränkungen abgeleitet werden könnten, die an die Substanz von Jugend und Sport greifen. Jugend und Sport lebt von der Initiative, von den Fähigkeiten, vom Können der J+S-Leiterinnen und -Leiter. Diese sind es, die den Jugendlichen Sport als sinnvolle Freizeitgestaltung anbieten, sie unterstützen damit die Breitenentwicklung, sie schulen das Können, sie entwickeln die Leistungsfähigkeit, das Verhalten, sie fördern die Fähigkeit zur Zusammenarbeit und für faire Auseinandersetzung. Nur die in ihrem Fach ausgebildeten Jugend- und Sportleiter können den Jugendlichen Unterricht erteilen. Das Angebot umfasst derzeit 25 Sportarten. Die Ausbildung der Jugendlichen erfolgt in Fachkursen, in aufgeteilter Form oder im Lager. In diesen Kursen erlebt der Jugendliche sein Fach im ganzen Umfang als Einführung in die Sportart, als Schulung, Training und Anwendung, d. h. im Wettkampf, im Test, im Meisterschaftsspiel, als Lagerleben oder als Bergtour. Er lernt dabei, sich zu integrieren, Niederlagen zu überwinden, Siege zu verkraften. Im Mittelpunkt steht immer das Erlebnis in der Gemeinschaft. Vielfach wird dieses Erlebnis zu einem Erfolgserlebnis, das der Jugendliche im täglichen Berufs- und Schulleben nicht mehr so selbstverständlich vorfindet. Bei den Jugendlichen sollte somit sinnvolle Sporttätigkeit zur Lebensgewohnheit werden.

Ich bin der festen Überzeugung, dass der Sport in der heutigen Zeit, und zwar Sport, wie wir ihn verstehen und wie ihn Tausende von Jugendlichen erleben, entscheidend zur Jugendförderung, zur sinnvollen Freizeitgestaltung und Gesundheitserhaltung beiträgt. Mit Jugend und Sport unterstützen wir die Vereine und ihre Jugendorganisationen in ihrer Arbeit mit den Jugendlichen ganz wesentlich. Deshalb

sollten wir solche Institutionen, die durch gut ausgebildete Leiter Jugendliche in eine Gemeinschaft aufnehmen und anleiten, erhalten und fördern. Die bewährte Praxis der Leiberausbildung auf der Grundlage konstruktiver Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist unbedingt beizubehalten.

Herr Bundesrat Furgler hat im Ständerat erklärt und bestätigt, dass Artikel 8 keineswegs einschränkend interpretiert werde. Im Hinblick auf die grosse Bedeutung dieser Bestimmung bitte ich Sie, Herr Bundesrat Friedrich, Ihre Meinung kundzutun. Die Sportkreise würde es freuen, wenn Sie die Aussagen von Herrn Bundesrat Furgler bestätigen könnten, damit die endgültige Gewährleistung einer Weiterausbildung im Sinne aller interessierten Kreise und zum Wohle unserer Jugend erreicht wird.

Bundesrat Friedrich: Ich habe keine Veranlassung, von der Auffassung meines Vorgängers abzuweichen.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	109 Stimmen
Dagegen	25 Stimmen

H

Gesundheitswesen – Santé publique

Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen

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

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress. Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I et II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	108 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

I

Bundesgesetz über die Aufhebung von Bagatellsubventionen im Gesundheitswesen

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

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Neukomm: Bei diesem Beschluss I sehen wir einmal mehr die Problematik der ganzen Aufgabenverteilung. Es wird vorgeschlagen, Artikel 10 des Bundesgesetzes über Lebensmittel aus dem Jahre 1905 aufzuheben. Das heisst, dass der Bund künftig keine finanzielle Unterstützung an die gesamte Lebensmittelkontrolle mehr geben will, die an Bedeutung

laufend zunimmt. Andererseits ist die Grenzkontrolle nach wie vor Aufgabe des Bundes. Ich meine: es ist nicht logisch, hier den Bundesbeitrag zu streichen und andererseits die Grenzkontrolle weiterhin im Aufgabenbereich des Bundes zu behalten. Ich wäre froh, wenn Herr Bundesrat Friedrich kurz darlegen könnte, wie er sich die Situation vorstellt.

Es kommen immer mehr problematische Produkte in unser Land, die Grenzkontrolle hat immer mehr zu tun, die Apparate sind sehr teuer – ich erinnere beispielsweise an die Schwierigkeiten bei der Einfuhr von Erdnüssen während einer gewissen Zeit (Aflatoxine wurden festgestellt, und man musste schauen, wie die Gesundheit der Bevölkerung aufrechterhalten werden konnte). Es gab auch grosse Schwierigkeiten mit der Einfuhr von gewissen Salaten; es sollte doch möglich sein, dass kantonale Laboratorien auch künftig dem Bund Rechnung stellen könnten für diese Grenzkontrolle. Man könnte auch die Grenzkontrolle ganz den Kantonen überbürden, aber das würde eine Verfassungsänderung voraussetzen.

Humbel: Der Bund will sich von der Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten zurückziehen; mit zwei Ausnahmen, die aus Artikel 4 auf Seite 29 oben der Fahne ersichtlich sind. Ich habe lange ringen müssen, bis ich mich entschlossen habe, dieser Vorlage nicht zu opponieren. Einige Bedenken müssen hier aber doch noch vorgebracht werden.

Die rheumatischen Erkrankungen sind nachgewiesenermassen eine Volkskrankheit. Es bestehen interessante Statistiken, und ich gestatte mir, hier wenige Zahlen vorzutragen; sie sind eigentlich alarmierend. Absolute Zahlen für die Schweiz: Etwa 1,2 Millionen Menschen erkranken jährlich an Rheuma, ungefähr 120 000 von ihnen erkranken schwer. Relative Zahlen: 50 bis 80 Prozent der Bevölkerung weisen objektive Zeichen von Rheumatismus auf. 10 bis 20 Prozent der Bevölkerung haben im jetzigen Zeitpunkt rheumatische Beschwerden. 15 bis 20 Prozent aller krankheitsbedingten Arbeitsniederlegungen erfolgen wegen Rheumatismus. Eine neue Untersuchung von O. Edwards aus Genf rechnet in der Schweiz für Arbeitsausfälle und ärztliche Behandlung bei rheumatischen Erkrankungen mit einem jährlichen volkswirtschaftlichen Schaden von 2,3 Milliarden Franken. Diese Zahlen lassen doch sehr aufhorchen.

Jetzt noch zum Kanton Aargau: Wir haben in unserem Kanton nicht nur KKW's, sondern wir haben auch noch vier Heilbäder, auch Rheumakliniken genannt: Baden, Zurzach, Rheinfelden und Schinznach-Bad. Ich bin Stiftungsratsmitglied einer solchen Rheumaklinik, die, wie Sie alle wissen, von Jahr zu Jahr mit Defiziten abschliessen. Wir haben heute schon Schwierigkeiten, von den anderen Kantonen die Defizitbeiträge für ihre Patienten zu erhalten. Ich weiss, auch andere Kantone haben solche Kliniken; wir haben ja nur sehr wenige in der Schweiz. Ich möchte diese Gelegenheit nun benutzen, um an die Sanitätsdirektorenkonferenz zu appellieren, sich dieses Problems anzunehmen. Ich appelliere auch an die Solidarität unter den Kantonen. Das wäre echter, kooperativer Föderalismus! Die kantonalen Regierungen und Parlamente haben auch hier eine grosse Verantwortung. Ich hoffe, das sie diese Verantwortung wahrnehmen, im Interesse der Gesundheit ihrer Mitbürger. Sollte mit der neuen Regelung die Bekämpfung der Rheumakrankheiten sich schwieriger gestalten, also Erfolge bei der Bekämpfung ausbleiben, dann müssten wir uns mit diesem Thema später an dieser Stelle wieder auseinandersetzen.

Wir sehen uns vielleicht bei Philippi wieder.

Bundesrat Friedrich: Mit dieser Vorlage sollen verschiedene Bundesbeiträge aufgehoben werden, die der Bund im Sinne von Starthilfen entrichtet hat. Das Gesundheitswesen ist nun einmal Sache der Kantone, und diesen Grundsatz wollen wir auch beim Lebensmittelgesetz anwenden. Der Bund braucht diese Beiträge nicht als Lenkungsinstrument. Sie vermöchten auch die Aufgaben, die sich stellen, nicht in namhaftem Umfang zu fördern oder zu tragen.

Ich bitte Sie um Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zu den Anträgen der Kommission.

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

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. I

Antrag der Kommission

Art. 14

Der Bund kann gemeinnützigen privaten Dachorganisationen für Massnahmen von gesamtschweizerischer Bedeutung zur Verhütung, Erkennung und Kontrolle der Tuberkulose Beiträge gewähren. Diese Beiträge betragen höchstens 25 Prozent...

Art. 4 Abs. 2

Der Bund kann gemeinnützigen privaten Dachorganisationen für Massnahmen von gesamtschweizerischer Bedeutung zur Rheumabekämpfung Beiträge gewähren. Diese Beiträge betragen höchstens...

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

Ch. I

Proposition de la commission

Art. 14

La Confédération peut allouer aux organisations antituberculeuses privées, qui sont des organisations faitières d'utilité publique, des subventions pour les mesures d'importance nationale concernant la prévention, le dépistage et le contrôle de la tuberculose. Ces subventions ...

Art. 4 al. 2

La Confédération peut allouer aux œuvres d'assistance privées, qui sont des organisations faitières d'utilité publique, des subventions pour les mesures d'importance nationale concernant la lutte contre le rhumatisme. Ces subventions...

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

Angenommen – Adopté

Ziff. Ibis

Antrag Etique

Die Bundesbeiträge für die Schaffung und Einrichtung neuer Laboratorien werden nach altem Recht gewährt, wenn das Gesuch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes eingereicht wurde und der Baubeginn spätestens zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten erfolgt.

Ch. I^{bis}

Proposition Etique

Les subventions pour la création et l'installation de nouveaux laboratoires sont encore allouées conformément à l'ancien droit si la demande est déposée avant l'entrée en vigueur de la loi et que les travaux débutent au plus tard deux ans et demi après l'entrée en vigueur.

M. Etique: Je vous propose d'introduire dans cette loi une disposition transitoire en la forme d'un article 1^{bis} relatif à l'installation de nouveaux laboratoires cantonaux de contrôle des denrées alimentaires. Ma proposition ne vise d'ailleurs que la loi du 8 décembre 1905.

Je peux vous tranquilliser immédiatement quant aux conséquences financières de cette modification: elles seront insignifiantes en raison du fait que les cantons sont déjà équipés dans ce domaine, à l'exception de celui du Jura. Il s'équipe progressivement mais il ne dispose pas encore des structures bâties nécessaires pour accueillir un laboratoire de contrôle des denrées alimentaires. Sa construction est prévue pour 1986 et il serait bien dommage que le nouveau canton soit victime des circonstances et n'ait pas accès aux subventions fédérales.

En fait, je vous demande d'introduire dans la loi en discussion une disposition transitoire qui, je le répète, profitera essentiellement au canton du Jura. Il sera ainsi tenu compte de sa situation véritablement particulière.

J'hésite d'autant moins à vous présenter cette proposition que l'on a aussi usé du système des dispositions transitoires dans ce premier paquet de mesures, notamment en ce qui concerne la protection civile et la construction de maisons de retraite.

M. Kohler Raoul, rapporteur: La disposition que M. Etique propose d'introduire dans cette loi est véritablement particulière puisqu'elle ne concerne que le canton du Jura. Notre commission n'a pas eu l'occasion de se pencher sur cette proposition; je m'exprimerai donc à titre personnel.

Il me paraît qu'il doit être possible de donner suite à cette proposition. En effet, seul le canton du Jura ne dispose pas encore d'un laboratoire de contrôle des denrées alimentaires et il doit s'équiper. Les autres cantons ont reçu, selon le droit en vigueur, des subsides allant jusqu'à 30 pour cent au maximum. Il me paraît équitable, pour autant que le canton du Jura présente sa demande avant le 1^{er} janvier 1985 – la loi entrera probablement en vigueur à cette date – qu'il puisse aussi bénéficier de l'avantage dont ont bénéficié les autres cantons. Par conséquent, je vous invite à approuver la proposition présentée par M. Etique.

Nebiker, Berichterstatter: Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor. Es war wahrscheinlich kein Jurassier dort vertreten! Das Problem, dass hier noch eine Lücke besteht, wurde übersehen.

Persönlich bin ich der Meinung, dass man dem Antrag von Herrn Etique zustimmen kann. Das wäre eine ähnliche Regelung wie bei den Altersheimen, wo man eine längere Übergangsfrist ermöglicht, um die Subventionierungsangleichung zu bewerkstelligen.

Bundesrat Friedrich: Ich stimme meinerseits dieser speziellen «Lex Jura» zu, weil es sich wirklich um einen Sonderfall handelt, dem man Rechnung tragen kann.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Etique

93 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

102 Stimmen
(Einstimmigkeit)

K

**Alters- und Hinterlassenenversicherung/Altersheime
AVS/Maisons de retraite
Bundesgesetz über die Alters- und
Hinterlassenenversicherung (AHVG)
Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse
et survivants (LAVS)**

Antrag der Kommission

Eintreten

Anträge Mascarin und Eggli-Winterthur

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Propositions Mascarin et Eggli-Winterthour

Ne pas entrer en matière

M. Kohler Raoul, rapporteur: Considéré sous l'angle de sa portée financière, ce projet de modification de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants est la plus importante de toutes les mesures du premier paquet. Elle permet de décharger les cantons d'une dépense annuelle de l'ordre de 790 millions de francs. Il est prévu en contrepartie que les cantons prennent en charge la moitié des prestations que la Confédération accorde aux caisses-maladie, soit environ 490 millions de francs. Notre conseil traitera de cette question lorsqu'il examinera le projet de révision de l'assurance-maladie.

Le projet de révision de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, que nous discuterons tout à l'heure, devrait décharger les cantons d'une dépense supplémentaire de 190 millions de francs environ, de sorte que ceux-ci disposeront d'un montant de quelque 110 millions de francs pour assumer les tâches dont la Confédération se dessaisit. Nous savons que ce montant n'y suffira pas et que le solde de la charge supplémentaire des cantons, résultant du premier train de mesures, sera de 100 à 113 millions de francs. La question de principe, à savoir que l'AVS est l'affaire de la Confédération et que celle-ci doit en assumer les frais, n'a pas été contestée par la commission. Quant aux subventions de l'AVS aux maisons de retraite, la commission a estimé qu'on pouvait y renoncer car la construction et l'exploitation d'établissements pour personnes âgées est une tâche qui incombe traditionnellement aux cantons et aux communes, dans le cadre des mesures d'assistance. Il a été fait allusion aux difficultés causées par la délimitation entre les établissements hospitaliers, d'une part, et les homes médicalisés pour personnes âgées d'autre part, ainsi qu'aux discriminations financières qui en découlent. La recantonalisation de l'encouragement à la construction de maisons de retraite, une fois achevée la période de démarrage, éliminera ces difficultés. Elle permettra aussi à l'assurance-vieillesse et survivants de se concentrer sur sa fonction principale, à savoir l'octroi de prestations individuelles. Au nom de la commission je vous invite à entrer en matière.

Nebiker, Berichterstatter: Bis anhin ging es bei unseren Beratungen bei allen Vorlagen darum, Leistungen des Bundes zu Lasten der Kantone abzubauen, also Aufgaben zu kantonalisieren. Jetzt geht es im wesentlichen um das Gegenteil. Dem Bund soll ein Aufgabenbereich ganz in eigene Verantwortung übertragen werden: Die Alters- und Hinterbliebenenversicherung ist eine typische Aufgabe des Bundes. Seine Gesetze allein bestimmen die Leistungen. Er bestimmt die Höhe der Beiträge; die Kantone – zusammen mit der Wirtschaft – sind am Vollzug beteiligt. Die Kantone haben also nichts zu bestimmen, sie können nur vollziehen und müssen auch noch bezahlen, und zwar nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen 5 Prozent an die jährlichen Ausgaben. 1980 machten diese 5 Prozent 536 Millio-

nen Franken aus; 1986 werden sie etwa 790 Millionen Franken ausmachen.

Bei den Beiträgen wird die Finanzkraft der Kantone berücksichtigt. Diese Beiträge der Kantone sind historisch bedingt; den Kantonen wurde die Fürsorge für die Betagten zum Teil durch die Alters- und Hinterbliebenenversicherung abgenommen. Sie wurden dort also entlastet. Deshalb war es am Anfang berechtigt, dass die Kantone weiterhin an den Aufwendungen der AHV beteiligt sind. Die Kantonsbeiträge sollen stufenweise abgebaut werden, und zwar synchron mit den übrigen finanziellen Folgen aus dem ganzen Aufgabenteilungspaket. Umgekehrt sind die Bundesbeiträge von jetzt 15 Prozent stufenweise auf 20 Prozent zu erhöhen. Diese Übernahme der AHV-Beiträge durch den Bund bedeutet eine echte Aufgabenteilung nach Sachbereichen. Die Entlastung der Kantone gestattet es nun aber diesen, gerade im sozialen Bereich Aufgaben ebenfalls voll zu übernehmen, und zwar Aufgaben, die ihnen und den Gemeinden näherstehen. In bezug auf die Altersheime ist es sinnvoll, dass man diese Aufgaben ohne den Umweg über den Bund löst. Darüber werden wir eingehend diskutieren.

1. Bisher, seit 1973, wurden die Altersheime mit 25 Prozent durch den Bund subventioniert. Der Rückzug des Bundes aus der Subventionierung der Altersheime ist ebenfalls sachgerecht. Die Kantone sind ja in erster Linie für die persönliche Vorsorge zuständig, der Bund im Rahmen der AHV für die globale Fürsorge.

2. Seit der Einführung der Subventionierung der Altersheime konnte der grosse und anerkanntermassen bestehende Nachholbedarf für Altersheimplätze weitgehend gedeckt werden. Sicher ist dies möglich bis zum Auslaufen der Bundesbeiträge. Auch hier wurden die Fristen etwas erstreckt, Subventionen werden noch gewährt für Altersheime, deren Gesuche bis zur Inkraftsetzung dieses Gesetzes eingereicht werden. Bauten werden dann subventioniert, wenn der Baubeginn spätestens zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erfolgt.

Der Abbau der als Starthilfe durchaus berechtigten Subvention der Altersheime kann nun, zusammen mit der Entlastung der Kantone bei den AHV-Beiträgen, sicher verantwortet werden.

Eine weitere Kompensation für die Entlastung der Kantone bei den AHV-Beiträgen erfolgt bei der zurzeit in der Kommissionsberatung stehenden Krankenversicherung. Dort sollen die Kantone entsprechend stärker beteiligt werden. Das Krankenwesen ist ja eine ausgesprochene Domäne der Kantone, wobei aber jetzt schon festzustellen ist, dass sich der Bund natürlich nicht vollständig aus dem Krankenwesen zurückziehen kann. Die entsprechende finanzielle Koordination erfolgt über die Sicherungsklausel im Abschnitt 2 der vorliegenden Vorlage. Die vorberatende Kommission ist einstimmig auf die Vorlage K eingetreten.

Ich beantrage Ihnen also auch Eintreten und bitte Sie, die Anträge Eggli und Mascarin abzulehnen.

Eggli-Winterthur: In der Eintretensdebatte wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Vorlage über die Aufgabenteilung dazu führe, dass der Föderalismus gestärkt werde, dass die Einheit der Aufgaben besser gewährleistet sei, die Verwaltung besser überblickbar und die Geldströme vereinfacht würden. Mit diesen Zielen könnte man im Grundsatz ja einig gehen. Dennoch hat der Beschluss K einige Haken.

Ich möchte darauf hinweisen, dass er die Voraussetzung bildet für den Beschluss L und, wie der Referent der Kommission bereits gesagt hat, für die Kostenteilung bei den Krankenkassen, also die Revision des KVMG. Gerade wenn wir den Beschluss K betrachten, so stellen wir fest, dass die Argumente der Stärkung des Föderalismus, der Gewaltenteilung, der Vereinfachung der Geldströme und der verbesserten Überschaubarkeit für die Bürger nicht zutreffen. Ich möchte dies wie folgt darlegen:

Der Bund leistete 1983 1887 Millionen Franken an die AHV, die Kantone 629 Millionen Franken. Das ergibt ein Total von

2516 Millionen Franken. Die Kantone würden also mit 629 Millionen Franken entlastet. Der Bund würde also die Rechnung für die 629 Millionen Franken nicht mehr stellen. Das wäre eine Entlastung für die Verwaltung. Aber wir müssen uns ganz klar sein, dass der Bund mit dieser Summe von 2,5 Milliarden Franken, die laufend steigt, über 10 Prozent seines Budgets allein für die AHV aufwendet. Und hier traue ich diesem Parlament nicht. Die Bundesfinanzen sind noch nicht saniert, und es werden immer wieder Sparanstrengungen unternommen. Bei Ausgaben von über 10 Prozent des Gesamtbudgets des Bundes befürchte ich, dass dieses Parlament, wie schon einmal bei den Bundesbeiträgen an die AHV, Einsparungen vornehmen wird. Die Hunderte von Millionen, die damals eingespart wurden, fehlen heute der AHV, und das führt auch dazu, dass bestimmte Leute immer wieder die finanzielle Lage der AHV in Frage stellen. Wegen dieser Sparmassnahmen haben wir für das Jahr 1984 auch nur einen Kostendeckungsgrad von 85 Prozent des AHV-Fonds.

Trotz erfreulichen Verbesserungen ist der momentane und künftige Raumbedarf bei den Altersheimen noch nicht gedeckt. Es bestehen auch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Als Richtzahl wird angenommen, dass 8 Prozent der Betagten auf einen Alters- oder Pflegeheimplatz angewiesen sind. Heute stehen gesamtschweizerisch insgesamt 6,3 Prozent zur Verfügung. Bis 1988 dürften rund 20 000 Plätze fehlen, auch wenn alle bereits beim Bundesamt für Sozialversicherung angemeldeten Projekte verwirklicht sind. Die Zahl von 6,3 Prozent verfügbarer Plätze täuscht aber. Von den vorhandenen 55 000 Heimplätzen sind nur 17 000 Plätze in Einzelzimmern. Über 10 000 Plätze sind in Vier- und Mehrbettzimmern vorhanden. Frappant ist der Unterschied von Kanton zu Kanton gerade hier. Von den 7977 Plätzen in Zürich liegen 55 Prozent in Einzelzimmern; im Kanton Waadt dagegen befinden sich von 5248 Plätzen nur 1,7 Prozent oder ganze 92 Betten in Einzelzimmern. Auch die Bettendichte, die Zahl der Betten bezogen auf die Zahl der Betagten, ist unterschiedlich. Sie beträgt 4,27 Prozent im Kanton Uri und 14,42 Prozent im Kanton Appenzell Ausserrhoden, wobei aber dort die Mehrbettzimmer 92 Prozent ausmachen. Diese wenigen Zahlenangaben dürften wohl zeigen, dass der gewünschte Ausgleich durch den Bund noch nicht erreicht werden konnte. Das kann auch, bei der kurzen Dauer der entsprechenden Bestimmungen, nicht überraschen. Auch mit einer Übergangsfrist von drei oder vier Jahren kann die Situation nicht bereinigt werden. Selbst wenn ein angekündigter Subventionsstopp einzelne Kantone ermuntern dürfte, noch Anstrengungen zu unternehmen, dürfte das zuständige Amt nicht in der Lage sein, rechtzeitig zu handeln. Zu beachten ist auch, dass sich die AHV-pflichtige Bevölkerung dieser Kantone beim Stopp der Bundesbeiträge zum Teil benachteiligt vorkommen wird. Von 1975 bis 1979 wurden im Mittel auf über 65jährige Einwohner 997 Franken ausgerichtet, in den Kanton Glarus flossen dabei pro Rentner 1935 Franken und in den Kanton Waadt 272 Franken.

Wenn man diese Situation sieht, weiss man, dass noch nicht überall über die AHV-Gelder der nötige Ausgleich an Altersheimbetten erreicht wurde.

Der Bund richtete den Kantonen letztes Jahr für rund 300 Millionen Ergänzungsleistungen aus. Mit der heutigen Vorlage will er die Summe um etwa 50 Prozent kürzen, es gingen also nur noch 150 Millionen an die Kantone. Der Bund legt die Maximaleinkommensgrenzen bei der Ergänzungsleistung fest. Wenn nun die Subventionen gekürzt werden, besteht die Gefahr, dass verschiedene Kantone von ihrem Recht Gebrauch machen, bei den Ergänzungsleistungen nicht mehr die Maximalgrenzen festzulegen. Das bedeutet gar nichts anderes, als dass die Betagten, die auf diese Existenzmittel angewiesen sind, entsprechend weniger erhalten.

Auf diese fragwürdige Aufgabenverteilung sollte man noch aus einem anderen Grund nicht eingehen: Hier komme ich auf die Verwaltung zu sprechen. In der Eintretensdebatte wurde gesagt, man wolle in der Verwaltung sparen. Man

spart aber keinen Franken in der Verwaltung. Die Bundesrevisoren werden genau gleich von Gemeinde zu Gemeinde marschieren und überprüfen, ob die Auszahlungen gesetzesmässig erfolgt sind oder ob sie nicht gesetzesmässig erfolgt sind, und die entsprechenden Rückforderungen erheben, wenn zuviel ausbezahlt worden ist. Wir sparen keinen einzigen Revisor in der Verwaltung. Wenn man schon Aufgabenteilung durchführt, dann sollte man auch in der Verwaltung Spareffekte erzielen.

Das gleiche geschieht nun bei der Voraussetzung für die KVMG-Revision, die damit zusammenhängt. Wenn Nichteintreten beschlossen wird, erfolgt die bisherige Subventionierung der Krankenkasse über den Bund. Was hat das nun zur Folge? Wir stellen keine Rechnung mehr vom Bund aus für die AHV, aber wir stellen neu Rechnung an die Kantone für die Krankenversicherung, weil sie dort nach heutiger Regelung 440 Millionen bezahlen müssen. Es verhält sich gleich, ob man für die AHV oder für die Krankenversicherung Rechnung stellt, es erfolgt eine Verminderung des Verwaltungsaufwands. Aber es besteht die Gefahr, dass sich die Kantone schadlos halten: sei es über eine Anpassung der Spitaltaxen, sei es über eine Bremse bei den Beiträgen an die obligatorisch Versicherten oder auf andere Art. Aber auch hier wird kein Franken in der Verwaltung gespart. Die Bundesrevisoren werden genau gleich von Krankenkasse zu Krankenkasse reisen und die Überprüfung vornehmen, ob die Beiträge an die Invaliden, die Differenzbeiträge an die Frauen, an die Kinder usw. richtig berechnet worden sind, und entsprechende Rückforderungen oder Nachzahlungen vornehmen. Wir sparen auch hier nichts bei der Verwaltung. Gesamthaft gesehen bleibt die Bundesverwaltung genau gleich belastet. Es wird genau gleich viel Papier und genau gleich viel Personal benötigt. Hier liegt keine Aufgabenteilung vor. Hier liegt auch keine Vereinfachung für den Bürger vor. Der Bürger hat das genau gleich komplizierte System wie heute; darum beantrage ich Ihnen, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Frau Mascarin: Die Buchstaben K und L sind zweifellos ein zentraler Punkt der gesamten Vorlage. Dass genau dieser zentrale Punkt so unbefriedigend geregelt ist, hat unsere Fraktion veranlasst, Ihnen einen globalen Nichteintretensantrag bzw. Rückweisanspruch zu stellen. Da Sie diesem nicht gefolgt sind, stellen wir Ihnen jetzt für K und L nochmals Nichteintretensanträge. Ich werde die Nichteintretensanträge zu K und L zusammen begründen, weil der Nichteintretensantrag zu L nur einen Sinn hat im Zusammenhang mit jenem zu K.

Die Entlastung der Kantone in der AHV-Finanzierung ist konzipiert im Hinblick auf eine Mehrbelastung der Kantone in der Krankenversicherung und soll auch gesetzestech-nisch so verknüpft werden, ohne dass ein Gesamtkonzept für die soziale Sicherheit vorliegt. Das ist der entscheidende Punkt. Ein solches Vorgehen lehnt unsere Fraktion strikte ab. Beides, AHV und soziale Krankenversicherung, sind ganz zentrale Pfeiler der sozialen Sicherheit, für die der Bund die entscheidende Verantwortung zu tragen hat, sowohl bezüglich der Leistung wie auch bezüglich Garantie der Finanzierung.

Die Krankenversicherung hat heute im ganzen Paket der sozialen Sicherung einen derart schwierigen Stand, bedingt durch die Politik, die mit ihr gemacht wurde, dass es nicht mehr angeht, nur weil sie föderalistisch gewachsen ist, sie wiederum föderalistisch aufzusplittern und einem ungewissen Schicksal zu überlassen. Die Beratungen und Anträge der Kommission zur Revision der Krankenversicherung liegen noch nicht vor. Mich wundert es nicht. Diese Kommission hätte ja eigentlich, wenn sie wirklich zur Konsolidierung der sozialen Krankenversicherung hätte beitragen können, einen neuen Finanzierungsmodus diskutieren müssen. Dazu fehlte offensichtlich der politische Wille und damit für die Kommission der politische Rückhalt von massgeblichen Kreisen.

Sie wissen genau so gut wie ich, dass von verschiedenen Krankenversicherungsvertretern mit Referendum oder

Initiative gespielt, gedroht oder Politik gemacht wird, je nachdem, wie die Vorlage zur Krankenversicherung definitiv herauskommen wird und je nachdem, wie sie hier definitiv verabschiedet werden wird. Was effektiv mit der Krankenversicherung geschieht, ist also noch offen. Die AHV-Vorlage kann niemals mit dieser Versicherung zusammen konzipiert, verknüpft werden, wenn nicht das Gesamtkonzept für die soziale Sicherheit vorliegt. Hier im Saale besteht ja offensichtlich überwiegend die Tendenz, die Krankenversicherung abzubauen. Sie haben mehrheitlich beschlossen, die Bundesbeiträge zu plafonieren. Sie haben die lineare Kürzung beschlossen. Unsere Parteien haben sich immer dagegen gewehrt. Wir haben nun keinen Grund, Ihnen hier politisches Vertrauen entgegenzubringen und Ihnen zu glauben, dass die Zukunft der sozialen Krankenversicherung gewährleistet sei mit einer Vorlage, die wir noch nicht kennen. Es gibt also keinen stichhaltigen Grund, die Kantone um 5 Prozent von der AHV-Finanzierung zu entlasten. Wir verlangen von den Bundesratsparteien ein Gesamtkonzept für die soziale Sicherheit bezüglich Leistungen, bezüglich Finanzierungsmodus. In diesem Gesamtkonzept wäre es möglich, das bestreiten wir nicht zum vornherein, die Beiträge der Kantone an die Finanzierung der Renten in der AHV zu revidieren. Das wäre ja mit einer einfachen Gesetzesrevision möglich. Aber ohne ein solches Konzept lehnen wir dies ab. Sie haben ja nicht nur mit der bisherigen Politik in der Krankenversicherung, sondern auch in der bisherigen Politik in der AHV – ich denke da vor allem an die interne Verschiebung des Finanzierungsmodus der AHV weg von den Steuergeldern hin zu den Lohnprozenten – bewiesen, dass die Garantie der sozialen Sicherheit nicht Priorität hat in diesem Rat. Sie haben aber auch in der Debatte über das Asylgesetz bewiesen, dass Versprechungen bezüglich Kopplungen nicht eingehalten werden. Sie haben die Revision und die Verschärfung des Asylgesetzes beschlossen und haben dann die damit eigentlich gekoppelte Stellenerhöhung trotzdem abgelehnt. Wir haben also keinen Grund, Ihnen hier politisch zu trauen. Das Fehlen des Gesamtkonzeptes für die soziale Sicherheit ist der ausschlaggebende Punkt, weswegen wir Nichteintreten beantragen. Hinzu kommen zwei weitere Punkte:

1. Wird die finanzielle Beteiligung der Kantone an der Rentenbildung in der AHV belassen, dann haben die Kantone auch vermehrt Mitsprachemöglichkeiten und Mitspracheinteressen. Ich kann mir hier durchaus auf Druck kantonaler Parlamente oder Standesinitiativen eine Verbesserung zugunsten der Betagten bzw. Renten vorstellen. Das finde ich in Ordnung; diesen Weg und dieses Interesse der Kantone an der Rentenbildung möchte ich durchaus bewahrt halten.

2. Folgen Sie dem Nichteintretensantrag, wird auch die Regelung über die bisherige Mitfinanzierung des Bundes an den Heimen und anderen Einrichtungen für Betagte unverändert gelassen, und das finde ich im jetzigen Zeitpunkt auch in Ordnung. Die heutige Regelung ist ja nur eine Kann-Vorschrift. Falls die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft stimmen, dass nämlich praktisch keine Einrichtungen mehr für Betagte finanziert werden müssen, dann erwachsen dem Bund ja daraus auch keine Kosten. Ich bezweifle allerdings diese Ausführungen. Die Zahlen, die Herr Eggl Ihnen genannt hat, will ich nicht wiederholen. Ich habe sie mir auch beschafft. Aber es ist ganz offensichtlich, dass auch in Zukunft vermehrt Heime, Einrichtungen für Hochbetagte, für pflegebedürftige Betagte geschaffen werden müssen, dass auch die offene Altershilfe – ich bin eine Anhängerin davon – um Institutionen nicht herumkommt, seien das Tagesheime, seien das Treffpunkte, seien das Institutionen, wo Betagte vorübergehend untergebracht werden können. Alle diese Institutionen müssen finanziert werden, und die Kann-Vorschrift, dass der Bund hier mitfinanzieren kann, hat durchaus Sinn und soll belassen werden.

Nun zur Vorlage L im Zusammenhang mit der Vorlage K. Das System der Ergänzungsleistungen gehört selbstver-

ständiglich auch in das Gesamtkonzept der sozialen Sicherheit. Die Ergänzungsleistungen haben gemäss Botschaft den Zweck, die Renten und das weitere Einkommen der Betagten, Hinterlassenen und Invaliden so zu ergänzen, dass die Deckung eines angemessenen Existenzbedarfes sichergestellt ist. In Klartext heisst das: Die Ergänzungsleistungen sollen das garantieren, was die AHV-Renten nicht tun, obwohl sie es eigentlich von der Verfassung her tun sollten, nämlich den angemessenen Existenzbedarf decken. Ergänzungsleistungen sind also von ihrer Funktion her ordentliche Bestandteile der viel zu tiefen Ansätze bei den AHV-Renten. Sie sollen nicht wieder zu Fürsorgeleistungen werden bzw. ihr Fürsorgecharakter darf nicht verstärkt werden. Gerade in freisinnigen Kreisen ist diese Tendenz sehr stark vertreten, künftig Ergänzungsleistungen nach einem Individualfürsorgeprinzip zu handhaben. Der Rechtsanspruch auf diese Leistungen soll immer mehr zurückgedrängt werden zugunsten des Gangs des Bedürftigen auf das Sozialamt. Hier wird mit dem Schamgefühl der Betagten gezielte Politik gemacht. Die Betroffenen, die solche Konzepte vertreten, wissen ganz genau, dass sehr viele Rentner dann eben nicht hingehen und lieber sehr schmal durchkommen. Und dieses Konzept lehnen wir ab.

In der Schweiz lebt ungefähr ein Sechstel der Rentner immer noch in sehr miserablen wirtschaftlichen Verhältnissen. Es sind gemäss dem Bundesamt für Sozialversicherung 150 000 Personen. Hier haben dann die Kantone tatsächlich die Aufgabe und die Pflicht, mit ihren kantonalen Beihilfen, die ja längst nicht das Mass erreicht haben, das sie haben könnten und sollten, einzuspringen. Wenn die Ergänzungsleistungen in der Finanzierung fast völlig an die Kantone zurück gehen, wird es zahlreiche Kantone geben, die tatsächlich die Maximalgrenzen für die Einkommen, die zu Ergänzungsleistungen berechtigen, nicht einsetzen. Die Ergänzungsleistungen werden zu reinen Fürsorgeeinrichtungen, und das bei Renten, die bei weitem den Existenzbedarf nicht decken.

Zusammengefasst: Wenn Sie bei K und L Nichteintreten beschliessen, hat das zur Folge, dass die Finanzierung der AHV und der Ergänzungsleistungen so belassen wird wie bis anhin. Es hat zur Folge, dass die Vorlage über die Krankenversicherung dann durchberaten wird, wenn sie vorliegt. Jetzt müssten wir in Unkenntnis dieser Vorlage und ihren genauen Konsequenzen auf die Versicherten einen Beschluss fassen. Das Nichteintreten hat auch zur Folge, dass der Bundesrat und die Bundesratsparteien unter Druck gesetzt werden, wirklich ein Gesamtkonzept für die soziale Sicherheit vorzulegen.

Frau Blunschy: Die CVP-Fraktion befürwortet Eintreten. Es geht hier um das Kernstück des ersten Paketes Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Die Mittel, die zugunsten der Kantone hier frei werden sollen, müssen ja anderenorts eingesetzt werden können. Es geht bei der Revision des AHV-Gesetzes im wesentlichen darum, dass der Beitrag der öffentlichen Hand von total 20 Prozent, nämlich 15 Prozent zu Lasten des Bundes und 5 Prozent zu Lasten der Kantone, inskünftig voll zu Lasten des Bundes gehen soll. Dafür sollen die Kantone voll für den Beitrag an die Ergänzungsleistungen aufkommen. Für den einzelnen Rentner ändert sich überhaupt nichts. Sein Rentenanspruch bleibt derselbe. Der Rückzug des Bundes aus der Subventionierung von Altersheimen ist nach einer angemessenen langen Übergangsfrist für die Kantone tragbar. Diese Vorlage ist eine der wichtigsten des ersten Paketes Aufgabenneuverteilung.

Wenn wir hier nicht eintreten, dann können wir uns ersparen, das ganze Massnahmenpaket überhaupt weiter zu beraten. Wir haben aber beschlossen, auf die Aufgabenneuverteilung als Ganzes einzutreten, und jetzt, wo wir uns die einzelnen Bäume dieses Waldes näher ansehen, beginnt langsam das Waldsterben. Borkenkäfer, die während der Kommissionssitzung noch im Winterschlaf waren, versuchen, die besten Bäume dieser Aufgabenneuverteilung anzuknabbern.

Mit dem Nichteintretensantrag zur Revision des AHV-Gesetzes und des Gesetzes über Ergänzungsleistungen wird jetzt unmissverständlich zum Kahlschlag angesetzt. Dabei kann hier wirklich von sozialem Abbau überhaupt nicht die Rede sein. Die Rentner sind genau gleich gestellt. Der Nichteintretensantrag zur AHV-Revision ist nichts anderes als ein verkappter Nichteintretensantrag, der sich gegen die ganze Aufgabenverteilung richtet.

Zu Herrn Eggli und Frau Mascarin möchte ich nur kurz sagen: Die Krankenversicherung ist nicht in diesem ersten Massnahmenpaket enthalten. Die Verquickung, die hier befürchtet wird, besteht nicht. Das Ergänzungsleistungsgesetz ist ein Bundesgesetz. Die Befürchtung, die Kantone könnten bei den Ergänzungsleistungen plötzlich restriktiver werden, besteht zu Unrecht. Wir haben ein Bundesgesetz darüber.

Die CVP-Fraktion wird für Eintreten auf diese Vorlagen stimmen.

Basler: Die SVP-Fraktion befürwortet diese naheliegende Entflechtung der Aufgaben im Sozialbereich.

Was die Abstimmung mit Namensaufruf anbetrifft, danken wir der SP für – darf ich es so sagen? – diese «schandbar bequeme» Art, unser Bekenntnis zum «Jungbrunnen des Föderalismus» zu dokumentieren.

Die SVP hat auch in den vergangenen Jahren, unbeirrt durch politische Strömungen, das Prinzip der kantonalen und kommunalen Eigenständigkeit hochgehalten. Wir sehen darin die Grundlage für unseren Bundesstaat.

Diese Abstimmung im AHV-Bereich zeigt besonders deutlich, wer für Durchschaubarkeit der Finanzierung einsteht, wer überzeugt ist, dass unsere sozial gesinnten Bürger in den Gemeinden und im Kanton ihre Anliegen besser anbringen können statt im fernen Bern. (Kollege Eggli nickt.) Wir finden, wenn Probleme mit der IV-Rente existieren, liegen sie näher bei Stadtrat Eggli, und er ist wieder näher bei Zürich als bei Bern.

Diese Abstimmung gibt uns auch Gelegenheit zu zeigen, wer für Entflechtung und damit für Leistungssteigerung unseres Staatswesens eintritt. Mit unseren klaren Ja-Mehrheiten zu den Teilen dieses Aufgabenentflechtungspaketes zeigen wir, dass wir den Kantonen und Gemeinden Stärke zutrauen und dass wir für Gestaltungsfreiheit im kleinen Raum einstehen.

Nun, der Sozialbereich ist – wie Frau Blunschy es eben bezeichnet hat – das Kernstück aller hier zu beschliessenden Massnahmen. Die Kantone haben im AHV-Bereich nichts zu sagen, nur beizutragen; denn diese Sozialversicherung ist ein rein eidgenössisches Versicherungswerk. Aber im Gesundheitswesen sind die Kantone, mit ihren Spitälern, erstrangig zuständig. Daher sollen sie hier den Bund mit entsprechend hohen Beiträgen entlasten. Das ist unsere Auffassung.

Kollege Eggli, die 9. AHV-Revision wird nicht angetastet durch diese Entflechtung; das ist auch nicht unsere Meinung. Aber die Ergänzungsleistungen zur AHV müssen in jedem Einzelfall doch abgeklärt werden. Das hat bürgernahe zu geschehen, in Kenntnis des einzelnen Falles. Auch Altersheime zu planen, zu bauen und zu betreiben gehört doch zur Eigenverantwortung der Gemeinden, genauso wie das für – Kollege Braunschweig sagte das – die andere Gruppe der sozial Schwachen, nämlich die Jungen, bei den Schulhäusern bisher der Fall war, ist und bleiben wird. Nichts ist daher sinnvoller als die vorgeschlagene Entflechtung. Der Bund übernimmt die AHV; die Kantone sind stärker verantwortlich für das Gesundheitswesen und die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Sie werden aber die Gemeinden mit den Altersheimen betrauen.

Bei all diesen Neuverteilungen der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen geht es letztlich um die Art der politischen Führung in unserem aus Gemeinden und Kantonen gebildeten Bundesstaat. Die Grundsätze zur Aufgabenzuteilung sollten jenen entsprechen, die in neuzeitlich geführten Unternehmungen beachtet werden. Man achtet dort darauf, dass die verliehene Kompetenz mit entsprechender Verant-

wortung gepaart wird. Dadurch werden die Betrauten motiviert und entscheidungsfreudig. In beiden Bereichen (also im Staatswesen wie in den Unternehmungen) wird dadurch auch die Zuständigkeit klarer sichtbar, kann man neuen Lagen rascher begegnen. Durch verstärkte Entschlusskraft wird auch die Innovationsfähigkeit verbessert. Im föderativen Staatswesen entsteht unter Gleichrangigen, etwa den Kantonen – man kann es aber auch bei den Gemeinden beobachten – ein Wettbewerb in der Lösung anstehender Probleme. Mehr Bürger werden in die direkte Verantwortung einbezogen, und die Verwaltung wird administrativ und finanziell entflochten.

All das hier Gesagte wird durch folgende Feststellung belegt: Wer je im Ausland war, stellte fest, dass die Schweiz hohe Anerkennung geniesst für die Erfüllung zweier sozialer Bereiche: ihr Schulwesen und ihre Krankenpflege. Nun sind Erziehungs- und Sanitätswesen ausgerechnet noch die beiden politischen Bereiche, in denen die Kantone am selbständigsten handeln könnten. Wir haben somit Belege für erfolgreiches föderatives Handeln und Gestalten. Daher stimmt die SVP zu.

M. Bonnard: La répartition des tâches entre les cantons et la Confédération a été conçue en fonction de plusieurs critères. Un de ces critères peut être formulé en deux volets de la façon suivante: Premier volet, on laissera à la Confédération ce qui peut être réglé sur le plan national, en vertu de normes générales, dépendant de faits objectifs sans relation avec des situations locales, sans relation avec des situations particulières d'individus déterminés. Deuxième volet de ce critère: rendre aux cantons ce qui doit être décidé en fonction de situations locales, en fonction des mœurs existant dans une région, en fonction encore de situations particulières d'individus déterminés. Dans le projet qui nous occupe maintenant, c'est ce critère-là qui a été appliqué. La détermination des rentes AVS dépend de faits purement objectifs qui sont, d'une part, l'âge, de l'autre, le niveau des cotisations et il est possible de confier la détermination de ces rentes à un organe fédéral, dominant l'ensemble du pays. En revanche, tout le problème des maisons de retraite est, lui, lié à cette tâche d'aide sociale des cantons, laquelle dépend des situations particulières d'individus déterminés. En refusant d'entrer en matière sur ce projet, nous nous écarterions de ce critère-là sans aucun motif. J'ajoute qu'en raison de l'importance du montant financier qui est en jeu, 790 millions, il est bien évident que nous viderions l'ensemble du projet de sa substance.

Je m'adresse ici au groupe socialiste en lui demandant de sortir enfin de l'ambiguïté. Depuis le début de notre débat, nous n'arrivons pas à savoir si le groupe socialiste est pour ou contre l'opération «répartition des tâches». Je crois que maintenant, nous y voyons plus clair. En fait, le groupe socialiste est contre la répartition des tâches.

Frau Kopp: Ich komme dem Wunsche unseres Vizepräsidenten sehr gerne nach, mich kurz zu fassen, nachdem wir bereits zwei Fraktionssprecher gehört haben, denen ich mich anschliessen kann. Ich darf noch einmal darauf hinweisen, dass es sich bei dieser Vorlage wirklich um einen ganz zentralen Punkt handelt, und zwar sowohl vom Finanziellen wie vom Grundsätzlichen her, denn – das wurde bereits ausgeführt – die Kantone haben zur AHV-Gesetzgebung überhaupt nichts zu sagen; hingegen haben sie daran zu zahlen. Finanziell werden sie um etwa 800 Millionen entlastet. Mir fehlt nun tatsächlich jedes Verständnis dafür, wie man sich gegen diese Vorlage wenden kann, die den Kantonen vermehrt finanzielle Mittel zugekommen lassen wird. Es sind die gleichen, die sich vorher gegen das Eintreten auf die anderen Vorlagen gewehrt haben, die nun wieder nein sagen wollen zu einer Vorlage, die den Kantonen die Mittel bringen wird (auch wenn ein Teil davon wieder kompensiert wird über die Ergänzungsleistungen und die Krankenkassen), um die neuen Aufgaben anzupacken. Herr Eggli möchte ich sagen, dass ich seine Befürchtungen nicht teile, wonach das Parlament dann hier Kürzungen

vornehmen würde, obwohl das Parlament dies einmal, bevor diese neue Regelung eingetreten ist, getan hat. Ich verstehe auch nicht, weshalb er hier von einer unechten Entflechtung spricht. Wenn es in einer Vorlage wirklich eine echte Entflechtung gibt, dann sicher in der vorliegenden AHV-Vorlage.

Zu Frau Mascarin möchte ich sagen: Wenn sie ein Konzept verlangt für unsere soziale Versicherung, so ist demgegenüber festzuhalten, dass wir in der Schweiz, verglichen mit anderen Staaten, ein gut ausgebautes, vorbildliches soziales Sicherheitsnetz haben. Es trifft ganz einfach nicht zu, dass das System der Ergänzungsleistungen nicht funktioniert und dass das reine Fürsorgeleistungen sind. Im Gegensatz zu den kantonalen Beihilfen besteht auf die Ergänzungsleistungen ein Rechtsanspruch; es sind keine Fürsorgeleistungen.

Ich bitte Sie, Eintreten auf diese Vorlage zu beschliessen.

M. Dafflon: Je viens d'entendre à cette tribune l'appel pathétique des porte-parole des partis. Je viens de les voir s'étonner de la proposition de non-entrée en matière, en soulignant que le point en question est en fait le plus important de toutes les propositions qui visent à la modification, au transfert des charges entre la Confédération et les cantons. En effet, la question est d'importance, c'est justement ce qui m'inquiète. L'assurance-vieillesse a cette particularité – qui fait l'admiration des autres pays – d'être fondée sur la solidarité. Or, depuis quelque temps, et particulièrement avec le projet qui nous est proposé aujourd'hui, on cherche à détruire cette solidarité, on nous soumet une série de propositions dont le résultat sera d'annihiler l'effort extraordinaire de la population suisse lors de l'adoption du principe de cette solidarité. Ainsi aujourd'hui, on nous demande de transférer aux cantons la charge qui incombait à la Confédération en ce qui concerne la construction des maisons de retraite. Pour cela, on allègue que sur le plan pratique, tout a été réalisé, que maintenant les institutions existent, que les maisons de retraite sont construites, donc que la tâche est remplie. Pour ma part, je considère que ce point de vue est faussé, que raisonner de cette manière c'est se tromper sur la situation telle qu'elle existe dans notre pays. Notre population vieillit toujours plus; aujourd'hui la population âgée de plus de 65 ans atteint le chiffre de 16 à 17 pour cent du total, ce qui est considérable. Malgré les efforts entrepris pour que les soins à domicile soient assurés le plus longtemps possible aux personnes âgées, il est absolument indispensable de construire des établissements propres à recevoir les personnes très âgées qui ne peuvent plus rester chez elles. On a prétendu qu'aujourd'hui, les jeunes s'occupent moins des personnes âgées. C'est absolument faux; selon les renseignements pris, selon les enquêtes effectuées par des spécialistes, il est démontré que les personnes âgées ne sont pas plus délaissées de nos jours que par le passé. Mais le phénomène est le suivant: les personnes âgées sont plus nombreuses, et elles vivent plus longtemps; en outre les enfants arrivent déjà à l'âge de la retraite, alors qu'ils devraient encore s'occuper financièrement de leurs parents, ils n'en ont souvent pas les moyens, il n'en ont plus la force et ils n'ont pas de place dans les logements actuels. Cela signifie que de plus en plus il faudra prévoir la construction d'établissements spécialisés, car il faut tenir compte également que les personnes entrent à un âge très avancé dans ces établissements.

Aujourd'hui, dans plusieurs régions du pays, des établissements privés se sont ouverts pour recevoir des personnes âgées. Mais dans certains établissements, pour assurer les soins et l'entretien d'une personne âgée, le coût de pension atteint jusqu'à 6000 francs par mois. Quel retraité au bénéfice des rentes AVS peut aujourd'hui payer 6000 francs de pension dans un établissement privé? En revanche, les installations qui ont été construites par les pouvoirs publics ou qui bénéficient de subventions peuvent demander un prix de pension d'un montant bien inférieur, parfois plus de 50 pour cent moins cher. Nous devons donc continuer et

probablement pendant longtemps à construire et à subventionner des maisons de retraite pour personnes âgées.

Alors, direz-vous pourquoi les cantons ne le font-ils pas? Les cantons ne le font pas parce que certains n'en ont pas les moyens, parce que d'autres n'ont pas pris conscience du danger de la situation, parce que c'est le rôle d'un Etat fédéral d'intervenir dans un domaine qui concerne toute la population. Il n'est pas équitable de laisser les seules régions privilégiées résoudre ce problème. Voilà le premier point.

Le deuxième point que je voudrais soulever – et là j'aimerais faire part de mes craintes...

Le président: Monsieur Dafflon, je suis désolé, vous avez épuisé largement les cinq minutes qui sont accordées aux orateurs.

M. Dafflon: Vous me laissez encore dix secondes.

Le président: Dix secondes, d'accord.

M. Dafflon: J'aimerais vous appeler à ne pas voter l'entrée en matière, ainsi vous choisirez une solution qui nous assure l'avenir.

Hösl: Als Regierungsrat eines kleinen Kantons hörte ich in den letzten Tagen hin und wieder Töne, bei welchen es einem «lüpft», hier an das Pult zu gehen und auch etwas zu sagen. Bis heute habe ich geschwiegen, und ich möchte nun einmal, nachdem die Kantone zum Teil in Sachen Justiz zu Recht angegriffen worden sind, doch darauf hinweisen, dass auch kleine Kantone in sozialen Belangen unbedingt ihre Aufgaben wahrnehmen können und seit Jahren auch schon wahrgenommen haben.

Der Kanton Glarus hat lange vor dem Bund – bereits 1966 – erstmals Baubeiträge von 20 Prozent an Altersheime beschliessen. 1970 hat man diesen Beitrag erhöht auf 40 Prozent für Alters- und 50 Prozent für Pflegeheime. Herr Kollege Eggli hat erwähnt, dass der Kanton Glarus pro Kopf der Bevölkerung die höchsten Ausgaben für seine betagten Mitmenschen getätigt hat. Wir tun das weiterhin. Wir haben am zweitmeisten Heimplätze, das ist auch erwähnt worden, und sehr viele von diesen in Form von Einzelzimmern, also in Form einer modernen, zeitgemässen Unterkunft.

Als dann die Subventionierung durch den Bund kam, haben wir einfach unseren Beitrag beibehalten, nach Abzug des Bundesbeitrages, und ich bin sicher, dass, wenn der Bundesbeitrag nun wegfällt, der Kanton Glarus mindestens die alte Lösung wieder einführen wird mit diesen 40 und 50 Prozent vom Ganzen. Also nimmt man nicht alles weg, was der Bund dann wegnimmt, und ich könnte mir sogar vorstellen, dass man bei finanzschwachen Gemeinden noch weitergehen könnte. Wir haben aber auch finanzstarke Gemeinden, und solche hat es in der ganzen Schweiz; die können diese Aufgaben erfüllen, könnten sie erfüllen, sogar ohne Kantonsbeiträge; solche hat es mehr als andere. Ich glaube, wir müssen nur gezielt dort sozial helfen, wo es wirklich nötig ist.

In diesem Sinne bin ich aus Überzeugung für diese Aufgabenteilung.

Zehnder: Ich habe mit Aufmerksamkeit die Diskussionsvoten mitgehört und bin eigentlich enttäuscht. Ich will diese Diskussion auch nicht verlängern. Ich möchte nur die Voten von Kollegin Mascarin und von Kollege Eggli unterstreichen, die klar und deutlich die Situation aufgezeigt haben, wie sie sich tatsächlich ergibt.

Es ist völlig falsch, wenn man jetzt behauptet, diese Vorlage hätte nichts zu tun mit dem, was nachher kommt in bezug auf Ergänzungsleistungen und im Paket II mit der Krankenversicherung. Ganz selbstverständlich steht es in einem Zusammenhang, und ich möchte hier sowohl die Kommissionssprecher wie auch den Bundesrat auffordern, klar und deutlich zu sagen, wie eng die Ergänzungsleistungen und

die Krankenversicherung, die uns ja so oder so ausserordentliche Sorgen bereitet, zusammenhängen. Das können Sie schon daraus ersehen, dass in Ziffer II dieser Vorlage steht, dass, wenn allenfalls bei den Ergänzungsleistungen und bei der Krankenversicherung die Aufgabenverschiebung vom Bund zum Kanton und vom Kanton zum Bund nicht stattfindet, diese Gesetzesvorlage, die jetzt ins Zentrum gestellt wird, wichtig sei, nicht mehr zum Tragen komme, so dass dann nach wie vor der Bund von den Kantonen an diese Leistungen einen Beitrag von 5 Prozent verlangen kann.

Also man macht es doch vom anderen abhängig. Deshalb kann ich nicht verstehen, dass man jetzt behauptet, es gebe keine Verquickung dieser ganzen Angelegenheit. Im Gegenteil, es ist dringend notwendig, dass sich dieses Parlament voll bewusst ist: Was Sie jetzt beschliessen, hat nachher auch Konsequenzen für die Krankenversicherung. In der Krankenversicherung – das möchte ich jetzt hier auch gerade sagen – ist die Situation gar nicht so rosig, wie viele glauben, sondern sie ist ausserordentlich bedenklich, weil niemand recht weiss, wohin uns der Weg mit dieser unglaublichen Kostensteigerung führt.

Ich fordere also die Kommissionsreferenten und insbesondere den Bundesrat auf, klar und deutlich zu sagen, um welche Grundsätze es geht. Ich erwarte eine Bestätigung, dass eine Verbindung zu den Ergänzungsleistungen und zur Krankenversicherung besteht.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Je dois d'abord relever que personne, au sein de la commission, n'a proposé de ne pas entrer en matière. Même M. Anton Muheim a approuvé expressément la solution que le Conseil fédéral nous propose en l'occurrence. Il a déclaré que, du moment que c'était la Confédération qui avait l'entière compétence en matière d'AVS, elle devait aussi en assumer le financement. J'ai déjà dit, lors du débat d'entrée en matière, que ce projet de modification de la loi sur l'AVS, considéré sous son aspect financier, était la plus importante des mesures constituant le premier paquet. La modification proposée permet de décharger les cantons d'une dépense annuelle de l'ordre de 790 millions de francs mais, en contrepartie, les cantons prendront à leur charge la moitié des prestations que la Confédération accorde aux caisses-maladie – nous en reparlerons lorsque nous examinerons le projet de révision de la loi sur l'assurance-maladie – de même qu'une partie des subsides de la Confédération en faveur des prestations complémentaires AVS, dont nous parlerons également tout à l'heure.

Par leur proposition de non-entrée en matière, M. Eggli et Mme Mascarin mettent en cause l'édifice financier de la nouvelle répartition des tâches, en particulier le mouvement de va-et-vient des subsides fédéraux et cantonaux, qui portent sur plusieurs centaines de millions de francs. Je ne pense pas qu'il soit opportun maintenant de mettre en cause l'ensemble du premier train de mesures du point de vue financier, ce qui serait le cas si vous acceptiez les propositions de M. Eggli et de Mme Mascarin.

Nos deux collègues s'opposent à l'entrée en matière également parce qu'ils n'approuvent pas la suppression des subventions accordées aux maisons de retraite.

Il a été relevé en commission que le besoin de maisons de retraite n'est plus le même qu'il y a dix ou vingt ans. Le développement des mesures d'aide à la vieillesse en milieu ouvert est réjouissant. Il conduira vraisemblablement à une stabilisation de la demande de places dans les homes réservés aux personnes âgées. D'autre part, on demande aujourd'hui plus d'appartements, mais aussi plus de places dans les homes médicalisés pour personnes âgées. L'aide fédérale ne peut pas satisfaire toutes ces nouvelles exigences. Elle a été utile pour une période de démarrage. On estime même que la suppression des subventions à la construction des maisons de retraite sera un stimulant pour les cantons qui n'ont pas fait un effort suffisant et que ceux-ci profiteront du délai qui leur est imparti pour rattraper une partie de leur retard. Cela est illustré par le fait que 50 à 60

demandes de subventions en moyenne étaient présentées chaque année alors que, maintenant que les cantons sont avertis de la prochaine suppression des subventions, le nombre annuel des demandes est de 70 à 80. Celui des demandes en suspens se monte à 170, d'où la nécessité de prolonger le délai.

On le voit, les mesures qui devront être prises à l'avenir dans ce domaine doivent être laissées à l'initiative des cantons et des communes. Ils trouveront des solutions qui seront mieux adaptées à l'évolution des besoins. En outre, et je le dis aussi à l'intention de M. Eggli, on peut constater que la suppression des subventions aux maisons de retraite permettra également de réduire l'effectif du personnel, en particulier de celui qui est chargé de l'examen des projets.

Pour toutes ces raisons, je vous prie de bien vouloir entrer en matière et de repousser les propositions de non-entrée en matière de Mme Mascarin et de M. Eggli.

Nebiker, Berichterstatter: Zuerst möchte ich feststellen, dass in der Kommission kein Nichteintretensantrag vorlag. Auch die Sozialdemokraten – es sei denn, sie waren nicht anwesend – haben also nicht für Nichteintreten gestimmt; sie sind auf die Vorlage eingetreten, in der Kommission.

Es überrascht jetzt ein bisschen, dass dieser Nichteintretensantrag gestellt wird. Er ist sinnlos und an sich unverständlich, denn hier geht es ja nun wirklich um die Schlüsselvorlage im ganzen Paket. Ohne dass man den Kantonen im Rahmen dieser Vorlage hier zusätzliche Mittel gibt, kann man doch die ganze Aufgabenteilung nicht durchführen. Die Entlastung bei den Kantonen, im Rahmen der AHV, ist sachlich so vernünftig und sachlich so klar, dass man darüber eigentlich nicht mehr diskutieren sollte! Es ist eine typische Aufgabenteilung nach Sachgebieten: Der Bund ist zuständig für die pauschale Altersfürsorge, und die Kantone sind zuständig für die individuelle Altersfürsorge.

Es ist auch – das zu Herrn Eggli und zu Frau Mascarin – kein Sozialabbau zu befürchten. Frau Blunschy hat es richtigerweise gesagt: Bei der AHV und bei den Ergänzungsleistungen ist die Gesetzgebung Bundessache. Wir bestimmen hier, welche Leistungen zu vollbringen sind. Jetzt kommt es darauf an, ob wir sozial denken oder ob wir nicht sozial denken. Aus den Ausführungen, die am Anfang der Diskussion gemacht worden sind, geht doch hervor, dass der Bund viel sozialer ist als die Kantone. Deshalb muss man nicht befürchten, dass jetzt ein Abbau stattfinden könnte, auch allenfalls nicht im Rahmen von Sparübungen, wobei man bei solchen Aufgaben natürlich immer Prioritäten setzen kann und Probleme und Ausgaben überprüfen sollte. Dazu sind wir ja verpflichtet.

Auch bei den Ergänzungsleistungen ist aus dem gleichen Grund kein Abbau zu befürchten, obschon sich der Bund in Kompensation hier von Bundesbeiträgen entlastet.

Bei der Krankenkasse geht es um eine synchrone Lastenverschiebung. Es geht nicht um einen Abbau. Natürlich zieht sich der Bund auch dort mit Beiträgen zurück. Aber das ist sinnvoll, weil das Gesundheitswesen primär Aufgabe der Kantone ist. Die Kantone haben die Kosten zwar auch nicht voll im Griff, aber wahrscheinlich eher als der Bund. Hingegen ist der Bund primär für die pauschale Altersfürsorge verantwortlich.

Es geht also beim Vorschlag um eine sinnvolle Aufgabenteilung und eine zweckmässige Finanzierungsverantwortung. Es geht aber auch um Kooperation. Die Zusammenarbeit Bund und Kantone bleibt ja nach wie vor, sowohl bei der AHV wie auch bei den Ergänzungsleistungen und später bei der Krankenkasse, erhalten.

Noch eine Bemerkung zu den Altersheimen: Bei den Altersheimen war die Bundessubvention zweifellos eine notwendige Starthilfe. Das hat gewirkt! Das muss auch Herr Eggli anerkennen. Der bestehende Nachholbedarf konnte weitgehend gedeckt werden, oder es kann jetzt in der langen Übergangsfrist noch einiges nachgeholt werden. Der Eingang von Gesuchen ist, wie der welsche Referent gesagt hat, namhaft angestiegen. Altersheime sind aber auch eine typisch lokale und regionale Aufgabe. Man will ja die alten

Mitbürger nicht ausscheiden, sondern sie sollen in der Gemeinde möglichst integriert bleiben. Deshalb muss die Gemeinde, muss die Bevölkerung sich in allen Teilen mit den Altersheimen, auch mit deren Finanzierung, beschäftigen.

Die Bundesbeiträge haben zu einem komplizierten Verwaltungsaufwand geführt. Im Bereich der Verwaltung, Herr Eggli, entstehen Entlastungen beim Bund. Die Bundesbeiträge haben zum Teil auch zu einem übertriebenen Perfektionismus geführt. Ich habe Altersheime gesehen, die so teuer zu stehen gekommen sind, wie wenn man jedem Betagten ein Einfamilienhaus hingestellt hätte.

Das Verfahren ist sehr kompliziert und langwierig. Es braucht ja Jahre, bis alles von Trägerschaft, Gemeinde, Kanton und Bund abgewickelt ist. Allein beim Bund bleiben die Gesuche etwa zwei Jahre liegen, bis sie behandelt sind. Es ist schwierig, die Abgrenzung zwischen echten Altersheimplätzen und Pflegeplätzen zu finden. Beides ist ja in der Regel auf ein Heim konzentriert; man zählt die Zimmer und weist je nach dem Lasten dem einen Bereich und dem anderen Bereich zu. Diese Abgrenzung ist relativ komplex, und so werden in späterer Zweckentfremdung jeweils gewisse Subventionen bezogen, die eigentlich nicht ganz berechtigt wären. Denn die Pflegeplätze werden nicht subventioniert.

Des weiteren: Die Wartelisten kann man nicht einfach als Indiz dafür nehmen, dass ein grosser Mangel vorhanden ist. Denn auf den Wartelisten sind sehr viel Doppel- und Dreifachmeldungen vorhanden.

Angesichts der grossen Entlastung im Bereich der AHV ist es den Kantonen und Gemeinden sicher zuzumuten, für die Altersheime selbst aufzukommen. Es ist auch sachlich richtig.

Noch zu Herrn Zehnder: Er hat Fragen betreffend die Zusammenhänge gestellt. Zusammenhänge bestehen; das ist richtig. Sie bestehen zwischen AHV, Ergänzungsleistungen, später dann noch zur Invalidenversicherung (die Invalidenversicherung ist aber nicht im ersten Paket) und zur Krankenkasse. Diese Zusammenhänge sind aber rein finanzieller Art. In der ausgeteilten Publikation sehen Sie die finanziellen Zusammenhänge: Nach Inkrafttreten aller Massnahmen, also nach 1990, würden die Kantone bei der AHV um 794 Millionen Franken entlastet. Das ist der Wegfall der 5prozentigen Kantonsbeiträge. Umgekehrt entlastet sich der Bund bei den Ergänzungsleistungen um 197 Millionen Franken. Die gesetzlichen Grundlagen bleiben genau die gleichen.

Im weiteren besteht eine Vorgabe in bezug auf die Krankenkassen. Dort möchte sich der Bund um 490 Millionen Franken entlasten, indem die Bundesbeiträge reduziert werden. Aber das ist einfach eine finanzpolitische Vorgabe. Man hat die Absicht, dort die Bundesmittel um 490 Millionen Franken zu reduzieren. Diese finanziellen Zusammenhänge sind natürlich wichtig und es muss koordiniert werden. Diese Koordination geschieht mittels Übergangsbestimmungen. Ich hoffe, damit Herrn Zehnder geantwortet zu haben.

Ich beantrage Ihnen also Eintreten und Zustimmung. Es geht hier um den eigentlichen Angelpunkt des Gesamtpaketes. Hier werden die Kantone in einem Gebiet, wo es sinnvoll ist, in zweckmässiger Weise entlastet.

Bundesrat Friedrich: Ich muss meinem Erstaunen über diese Nichteintretensanträge Ausdruck geben. Es ist bereits gesagt worden, dass in der Kommission kein Mensch von diesen Dingen gesprochen hat. Nicht einmal Herr Carobbio, der ja sehr fleissig war und zahlreiche Nichteintretensanträge gestellt hat, ist auf die Idee gekommen, hier einen solchen zu stellen. Die Delegation der Sozialdemokraten – sie war wirklich prominent besetzt mit dem Parteipräsidenten an der Spitze – hat in der Kommission nicht auf diese angebliche soziale Gefahr hingewiesen. Jetzt soll es sich plötzlich um einen gravierenden Sozialabbau handeln. Dafür habe ich wenig Verständnis.

Die Aufgaben der AHV werden finanziert durch Beiträge der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Hand.

Der Beitrag des Bundes beträgt heute 15 Prozent und derjenige der Kantone 5 Prozent. Man hat ursprünglich die Kantone beigezogen zur Finanzierung der AHV, weil sie sich von gewissen Fürsorgeleistungen entlasten konnten. Dieser Gesichtspunkt ist heute einfach überholt. Die AHV ist Bundes Sache. Die Kantone haben dazu nichts zu sagen, absolut nichts, auch wenn Frau Mascarin dies behauptet hat. Es ist deshalb auch logisch, dass der Bund den Beitrag der öffentlichen Hand allein übernimmt und die Kantone entlastet. Diese Übernahme geschieht aus finanzpolitischen Gründen in Etappen. Die von diesen Aufgaben befreiten Kantone können nun dafür umgekehrt gewisse Aufgaben im Bereich der individuellen Altersfürsorge übernehmen, zum Beispiel bei den Altersheimen. Hier geht es um typische Fürsorgeleistungen, für die die Kantone zuständig sind.

Es handelt sich um eine entscheidende Entlastung der Kantone, um ein Gegengewicht zu Belastungen, die sie in anderen Bereichen übernehmen. Bei anderen Beschlüssen ist über die zahlreichen Lasten geklagt worden, die man den Kantonen aufbürde. Jetzt wird nun aber plötzlich auch gegen eine entscheidende Entlastung der Kantone opponiert. Wo da die Logik bleibt, ist unerfindlich. Es geht auch um eine eindeutige Entflechtung. Wenn man die Kantone von der Finanzierung der AHV entlastet, ist das ein klassisches Beispiel für eine Entflechtung. Es ist doch sinnvoll, die wechselseitigen Finanzströme bei der AHV, bei den Ergänzungsleistungen und bei der Krankenversicherung so weit wie möglich zu entflechten. Dieser Umstand ist – wie Herr Nebiker gesagt hat – die einzige Verbindung zwischen diesen drei Projekten.

Es geht also nicht um eine Attacke gegen die AHV oder den Sozialstaat schlechthin. Der verlangte Namensauftrag geht vollständig ins Leere. Das möchte ich hier mit aller Deutlichkeit sagen. Es geht nur darum, dass nun der Bund allein die Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV leistet und dass hier ein Gegenstück geschaffen wird zur Belastung der Kantone in anderen Bereichen.

Ich bitte Sie um Eintreten.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für Eintreten stimmen – Votent pour l'entrée en matière:

Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Aregger, Aubry, Auer, Basler, Berger, Blunschy, Bonnard, Brélaz, Bremi, Bühler-Tschappina, Bürer-Walenstadt, Butty, Candaux, Cantieni, Cavadini, Cevey, de Chastonay, Cincera, Columberg, Cottet, Cotti Flavio, Cotti Gianfranco, Couchepin, Coutau, Darbellay, Dirren, Dubois, Dünki, Dupont, Eggly-Genève, Eng, Eppenberger-Nesslau, Etique, Felgenwinter, Fischer-Hägglingsen, Fischer-Sursee, Flubacher, Frei-Romanshorn, Frey-Neuchâtel, Früh, Gehler, Geissbühler, Giger, Giudici, Graf, Grassi, Harl, Hegg, Hess, Hofmann, Hösl, Houmard, Humbel, Hunziker, Iten, Jeanneret, Jung, Keller, Kohler Raoul, Koller Arnold, Kopp, Kühne, Künzi, Landolt, Loretan, Lühlinger, Maitre-Genève, Martignoni, Martin, Massy, Meier-Zürich, Mühlmann, Müller-Aargau, Müller-Zürich, Müller-Scharnachtal, Müller-Willberg, Nebiker, Nef, Neuenchwander, Nussbaumer, Oehen, Oehler, Oester, Ogi, Perey, Petitpierre, Pfund, Pidoux, Pini, Rebeaud, Reichling, Revacquier, Rime, Risi-Schwyz, Robert, Röthlin, Ruckstuhl, Ruf-Bern, Rutishauser, Rüttimann, Sager, Salvioni, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Schärli, Schmidhalter, Schnyder-Luzern, Schwarz, Segmüller, Seiler, Soldini, Spälti, Spoerry, Stamm Judith, Steinegger, Stucky, Thévoz, Tschuppert, Uhlmann, Vetsch, Villiger, Wanner, Weber-Schwyz, Wellauer, Wick, Widmer, Wyss, Zbinden, Ziegler, Zwygart (133)

Dagegen stimmen – Votent contre:

Ammann-St. Gallen, Bäumlín, Bircher, Borel, Bratschi, Braunschweig, Bundi, Carobbio, Chopard, Christinat, Clivaz, Dafflon, Deneys, Eggenberg-Thun, Eggli-Winterthur, Euler, Fankhauser, Fehr, Friedli, Gloor, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Herzog, Hubacher, Jaeger, Jaggi, Lanz, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Longet, Maeder-Appenzell, Mascarin, Mauch, Meizzoz, Meyer-Bern, Morf, Nauer, Neukomm, Ott, Pitteloud, Reimann, Renschler, Rie-

sen-Fribourg, Robblani, Rubi, Ruch-Zuchwil, Ruffy, Schmid, Stamm Walter, Stappung, Uchtenhagen, Vannay, Wagner, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Zehnder (58)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:

Biel, Blocher, Bonny, Eisenring, Reich, Schnyder-Bern, Schüle, Weber Leo (8)

Präsident Gautier stimmt nicht

M. Gautier, président, ne vote pas

Le président: Vous avez accepté l'entrée en matière par 133 voix contre 58.

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. I

Antrag der Kommission

Art. 103

Abs. 1

Der Beitrag des Bundes beläuft sich auf 18,5 Prozent für das Jahr 1986, auf 19 Prozent für die Jahre 1987, 1988, 1989 und nachher auf 20 Prozent...

Abs. 2

Der Beitrag der Kantone beläuft sich auf 1,5 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung im Jahre 1986 und auf 1 Prozent in den Jahren 1987, 1988 und 1989. Der Bundesrat...

Art. 155

Abs. 1

... Sozialversicherung bis zum Inkrafttreten dieser Bestimmung eingereicht wurde. Der Baubeginn muss spätestens zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten erfolgen.

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

Ch. I

Proposition de la commission

Art. 103

Al. 1

... à 18,5 pour cent pour l'année 1986, à 19 pour cent pour les années 1987, 1988, 1989 et ensuite à 20 pour cent...

Al. 2

... à 1,5 pour cent des dépenses annuelles de l'assurance pour l'année 1986 et à 1 pour cent pour les années 1987, 1988 et 1989. Le Conseil fédéral...

Art. 155

Al. 1

... annoncé jusqu'à l'entrée en vigueur de cette disposition, conformément aux directives de l'Office fédéral des assurances sociales, et que les travaux débutent au plus tard deux ans et demi après l'entrée en vigueur.

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

Angenommen – Adopté

Art. 103

M. Kohler Raoul, rapporteur: Comme les charges qui découleront de la nouvelle répartition des tâches ne déploieront leurs effets qu'en fonction de la mise en vigueur des différentes dispositions législatives, laquelle a été souvent différée par notre commission, la contribution des cantons à l'AVS, qui est actuellement de 5 pour cent, sera réduite progressivement et celle de la Confédération augmentée d'autant. Par cette proposition, votre commission a tenu compte des nouveaux délais qu'elle a prévus, notamment pour le financement de l'assurance-maladie et les prestations complémentaires, mais aussi dans le domaine de l'exécution des peines et des subsides de formation.

Nebiker, Berichterstatter: Nur eine kleine Erklärung zu Artikel 103. Weil wir bei verschiedenen anderen Gesetzen die Fristen verlängern, mussten wir hier die Fristen entsprechend anpassen. Deshalb finden Sie jetzt hier andere Jahres- und Prozentzahlen.

Angenommen – Adopté

Art. 155

M. Kohler Raoul, rapporteur: Il s'agit ici de la période pendant laquelle des subventions pour la construction d'établissements seront encore versées. C'est à l'entrée en vigueur de la loi qu'expirera le délai pour l'annonce d'un projet, l'intervalle entre ce délai et le début des travaux est prolongé d'une demi-année, conformément aux vœux de notre commission et de l'Office fédéral compétent. Ce délai est ainsi porté à deux ans et demi.

Nebiker, Berichterstatter: Hier geht es um die Fristen für die Subventionen bei Altersheimen. Weil nicht ganz klar definiert werden kann, wann die Gesetze tatsächlich in Kraft treten, hat man hier eine flexiblere und auch eine etwas grosszügigere Lösung getroffen.

Ziff. II

Antrag der Kommission

Der Bundesrat kann nach Anhören der Kantone durch Verordnung insoweit einen Kantonsbeitrag...

... zwischen Bund und Kantonen nicht oder nur teilweise verwirklicht werden...

Antrag Dafflon

Streichen

Ch. II

Proposition de la commission

Le Conseil fédéral peut, après avoir entendu les cantons, prescrire par voie d'ordonnance qu'ils contribueront aux dépenses...

... et les cantons ne sont pas réalisées ou ne le sont qu'en partie. Cette contribution cantonale s'élève au plus à 5 pour cent.

Proposition Dafflon

Biffer

Le président: M. Dafflon a retiré sa proposition.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Sous chiffre II, il s'agit d'une clause de sûreté en faveur de la Confédération. Elle concerne surtout le déroulement ultérieur à la phase parlementaire. Comme je vous l'ai dit lors du débat d'entrée en matière, les mesures de ce train seront soumises séparément au verdict du peuple et/ou des cantons. Ce sera le cas obligatoirement pour les six révisions constitutionnelles et facultativement pour les treize modifications de loi. Or, il se peut que le peuple ou les cantons refusent l'un ou l'autre de ces projets de révision. Selon les cas, cela peut avoir des conséquences financières très graves. Si par exemple, le

peuple acceptait la révision relative à l'AVS et qu'il refusait les solutions de financement de l'assurance-maladie et des prestations complémentaires, les charges financières de la Confédération augmenteraient de 790 millions de francs environ, alors que celles des cantons diminueraient fortement. Cette situation, favorable aux cantons, serait plutôt désagréable, financièrement parlant pour la Confédération. Par cette clause, on a voulu garder en main du Conseil fédéral les moyens d'équilibrer les conséquences financières des mesures de nouvelles répartitions des tâches que le peuple ou les cantons auront approuvés.

Votre commission a retenu la version du Conseil fédéral qu'elle a améliorée. Elle a donné la compétence au Conseil fédéral car l'Assemblée fédérale ne doit pas se donner des ordres. Cette compétence accordée au Conseil fédéral permettra aussi de raccourcir et de simplifier la procédure. La forme potestative retenue laisse au Conseil fédéral une marge de manœuvre suffisante. Les cantons reçoivent l'assurance d'être entendus avant la décision du Conseil fédéral.

Enfin, notre commission a renoncé à l'énumération retenue par le Conseil des Etats. Il y a lieu de relever encore que cette disposition a son pendant dans le projet de loi sur les prestations complémentaires que nous discuterons tout à l'heure et dans le projet de révision partielle de la LAMA à la lettre f des dispositions transitoires.

Nebiker, Berichterstatter: Bei Ziffer II geht es um die Koordination und Absicherung der ganzen Übung «Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen». Man kann natürlich nicht auf der einen Seite die Kantone finanziell entlasten und auf der anderen Seite dem Bund noch Aufgaben belassen, weil die entsprechenden Vorlagen zum Beispiel in einer Volksabstimmung nicht durchkommen. Da muss der Bundesrat die Möglichkeit und genügend Flexibilität erhalten, allenfalls den Bund zu entlasten; bei der AHV beispielsweise dadurch, dass die Kantone nicht vollständig aus der Beitragszahlung entlassen werden. Es geht hier nur um die finanziellen Bereiche. Es besteht ja die Absicht, mit dem ersten Paket der Aufgabenteilung den Bund in der Grössenordnung von etwa 90 Millionen Franken zu entlasten. Dieses finanzpolitische Ziel sollte erreicht werden. Das ist möglich mit dieser Sicherungsklausel gemäss Absatz 2, wobei der Bundesrat nach Anhörung der Kantone auf dem Verordnungsweg die entsprechenden Beiträge beschliessen kann.

Bundesrat Friedrich: Der Bund kann sich der Formulierung der nationalrätlichen Kommission anschliessen. Ich möchte aber zuhanden des Protokolls folgendes erklären: Die Kommission verzichtet im Gegensatz zur ständerätlichen Formulierung auf die Aufzählung der einzelnen Massnahmen. Es muss ganz klar sein, dass die Teilrevision der Krankenversicherung in die Verrechnung einbezogen wird; sonst geht die Rechnung nämlich nicht mehr auf.

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

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes
Dagegen

71 Stimmen
33 Stimmen

L

Ergänzungsleistungen AHV/IV
Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

Prestations complémentaires à l'AVS/AI
Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Mascarin

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Mascarin

Ne pas entrer en matière

Le président: Mme Mascarin a déposé une proposition de non-entrée en matière. Elle l'a déjà développée.

M. Kohler Raoul, rapporteur: En séance de commission, M. Carobbio s'est opposé à l'entrée en matière, comme vient de le faire Mme Mascarin. Il a été fait allusion à l'article 11 des dispositions transitoires de la constitution qui précisent que tant que les prestations de l'AVS ne couvriront pas les besoins vitaux de la Confédération, elle devra allouer des subsides aux cantons pour financer les prestations complémentaires. Il faut constater qu'avec le projet de révision que nous discutons, cette obligation de la Confédération est respectée. La Confédération réduit ses subventions aux cantons parce qu'elle les décharge de leurs contributions à l'AVS. Il faut relever aussi que la Confédération conserve le rôle directeur qu'elle a eu jusqu'à présent dans le domaine des prestations complémentaires. Cela est confirmé par le fait qu'elle a mis en consultation auprès des cantons une nouvelle révision de la loi sur les prestations complémentaires. Il est vrai que l'augmentation des limites générales de revenu pour les prestations complémentaires chargera plus fortement les cantons à l'avenir, mais il ne faut pas oublier que l'adaptation des rentes AVS chargera aussi les finances de la Confédération.

Vu sous l'angle de la nouvelle répartition des tâches, ce projet n'apporte pas grand'chose dans le principe, c'est incontestable, mais pour aller plus loin, il aurait fallu réviser la constitution, ce qui, dans l'état actuel des choses, n'est pas souhaitable. La majorité de la commission estime que, comme la Confédération pour les rentes AVS, les cantons prendront en charge leur part des prestations complémentaires et qu'il n'y a pas lieu de craindre une diminution des rentes complémentaires.

Nebiker, Berichterstatter: Schon in der Kommission wurde ein Nichteintretensantrag von Herrn Carobbio gestellt. Dieser wurde gegen bloss 3 Stimmen abgelehnt. Nach der heutigen Regelung leistet der Bund, abgestuft nach Finanzkraft der Kantone, 30 bis 70 Prozent an die Aufwendungen der Kantone für Ergänzungsleistungen. 1980 betrug der Bundesbeitrag 215 Millionen Franken. Die Mithilfe des Bundes hat sich grundsätzlich bewährt. Sie soll aber, da die Kantone, wie wir jetzt gesehen haben, bei der AHV entlastet werden, reduziert werden, und zwar auf einen abgestuften Beitragssatz von 10 bis 35 Prozent. Die Ergänzungsleistungen sind sowohl kollektive Hilfen der Fürsorge, was Bundes Sache wäre, als auch die individuelle Hilfe, was Sache der Kantone ist. Deshalb ist es gerechtfertigt, dass beide Instanzen, also Bund und Kantone, nach wie vor bei der Ergänzungsleistung auch finanziell beteiligt sind. Es ist auch kein Abbau bei den Leistungen zu befürchten, da auch die Gesetzgebung bei den Ergänzungsleistungen ausschliesslich Bundessache ist. Wir bestimmen hier nur, wer die Leistungen zu erbringen hat.

Ich beantrage Ihnen Eintreten und Zustimmung zur Vorlage.

Bundesrat Friedrich: Es geht hier in der Tat einfach um eine Herabsetzung des Bundesbeitrages; das weist zugegebenermassen den Schönheitsfehler auf, das keine vollständige Entflechtung erfolgt. Immerhin werden Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungszuständigkeit besser zur Deckung gebracht. Das ist ja auch eine unserer Zielsetzungen. Ich beantrage Ihnen meinerseits Eintreten und Zustimmung zu den Kommissionsanträgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten) 80 Stimmen
Für den Antrag Mascarin (Nichteintreten) 38 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. Ibis

Antrag der Kommission

Der Bundesrat kann nach Anhören der Kantone durch Verordnung Beiträge von mindestens...

... Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vorgesehene Aufhebung...

Ch. I^{bis}

Proposition de la commission

Le Conseil fédéral peut, après avoir entendu les cantons, prescrire par voie d'ordonnance des contributions d'au moins 10 pour cent et d'au plus 70 pour cent, dans le cas où la suppression de leur participation au financement de l'assurance-vieillesse, et survivants prévue dans le cadre de la première étape de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'est pas réalisée.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Le Conseil des Etats a constaté qu'il manquait à ces dispositions une clause de sûreté qui joue en faveur des cantons, analogue en quelque sorte à celle que nous avons décidée pour les contributions des cantons à l'AVS. Cette clause de sauvegarde laisse à la Confédération une marge de manœuvre – 10 à 70 pour cent – c'est-à-dire jusqu'au niveau des prestations actuelles. Contrairement au Conseil des Etats, notre commission vous propose, pour les mêmes raisons que pour l'AVS, de donner la compétence au Conseil fédéral et non à l'Assemblée fédérale.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 86 Stimmen
Dagegen 28 Stimmen

M

**Unterstützung von Flüchtlingen – Aide aux réfugiés
Asylgesetz – Loi sur l'asile**

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Meier-Zürich

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Meier-Zürich

Ne pas entrer en matière

Meier-Zürich: Ich beantrage Ihnen im Namen der NA-Vigilants-Fraktion, auf diese vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des Asylgesetzes nicht einzutreten. In dieser Gesetzesänderung versucht der Bundesrat, die Kantone an den Folgekosten für Flüchtlinge in der Schweiz zu beteiligen, denen die Bundesbehörden in allzu vielen Fällen auf leichtfertige Art und Weise Asyl gewährt haben. Dass neben der betroffenen Bevölkerung auch unsere Gerichte kein Verständnis mehr aufbringen für die allzu large Asylgewährung, entnehme ich der «NZZ». Aus den Ermittlungen einer Zürcher Bezirksanwältin gegen eine Haschisch-Schmugglerbande von 20 Tschechen ging hervor, dass mehrere Bandenmitglieder seit Jahren keiner Arbeit mehr nachgingen und nur noch vom Drogenerlös lebten. Nach den Verhaftungen konnten Vermögenswerte von über einer Million Franken sichergestellt werden. Die 20 Angeschuldigten sind alle in der Zeit vom September 1968 bis Sommer 1969 in der Schweiz aufgenommen worden. Entsprechend dem Willen des Bundesrates gewährte die Schweiz allen das Asyl unter sehr extensiver Auslegung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen. Die Bezirksanwältin stellt jedoch aufgrund der Akten fest, dass unter den Angeschuldigten nicht einer war, auf den auch nur der erweiterte Begriff des Flüchtlings zutreffen würde. Keiner der Hauptbeschuldigten hatte seinen Heimatstaat aus einer inneren Zwangslage verlassen, sondern die Aufnahme im Westen dazu benützt, sich ein buntes und schillerndes Leben zu leisten.

Ein weiteres Beispiel: Nachdem die Mehrheit einer auf Diebstahl spezialisierten Tschechenbande, wie sie im Polizeijargon genannt wurde, weil sie sich fast ausnahmslos aus gebürtigen Tschechen und Söhnen von Flüchtlingen zusammensetzte, gefasst und bestraft werden konnte, bildete sich um den Angeklagten eine zweite Bande. Er war 1979 in die Schweiz geflüchtet und hatte hier bereits 1980 das Asylrecht zuerkannt erhalten. Er war tätig in gut bezahlten Arbeitsstellen. Es gab Monate, in denen er als Chauffeur über 6000 Franken verdiente. Er befand sich also in keiner Notlage. Er wollte nur, wie er zugab, mit den Einbrüchen einige tausend Franken verdienen, um sich Ferien in Amerika gönnen zu können. In seinen Ausführungen betonte der obergerichtliche Referent, dass er sich weigere, eine gerichtliche Landesverweisung auszusprechen, nachdem dem Angeklagten von den Bundesbehörden auf so leichtfertige Art und Weise Asyl gewährt worden sei. Soweit aus der «NZZ».

Die finanziellen Auswirkungen der vom Bundesrat eigenmächtig beschlossenen Masseneinwanderung von Polen, Tschechen, Vietnamesen, Kambodschanern usw. haben ihren Niederschlag in den jährlich lawinenartig ansteigenden Krediten und Nachtragskrediten für die Flüchtlingshilfe gefunden. Ich stelle ein weiteres Mal fest, dass der Bundesrat im Vergleich zu anderen europäischen Staaten das richtige Mass weit überschritten hat. Entgegen den bundesrätlichen Beteuerungen hat das Schweizer Volk kein Verständnis mehr für die gegenwärtige Flüchtlingspolitik. Das massive Absinken der Spendefreudigkeit ist ein Beweis dafür. Nun versucht der Bundesrat im Abschnitt M der Vorlage über die Neuverteilung der Aufgaben von Bund und Kanto-

nen, die Fürsorge der Flüchtlinge mit Niederlassung den Kantonen zu überbinden. Neben der Entlastung der Bundeskasse auf Kosten der Kantone würde die vorgeschlagene Änderung des Asylgesetzes das wahre Ausmass der Folgekosten durch die leichtfertige Asylgewährung der Bundesbehörden verschleiern. Zudem muss verhindert werden, dass der Bundesrat die von ihm selbst verschuldete Flüchtlingssituation durch eine einmalige Massenasyलगewährung auf Kosten der Kantone zu beseitigen versucht. Ich ersuche Sie daher, auf diese Änderung des Asylgesetzes nicht einzutreten.

M. Soldini: Au début de la session d'été 1983, Vigilance et l'Action nationale déposaient sur le pupitre de notre Conseil national une pétition intitulée «Halte aux faux réfugiés», pétition revêtue de plus de 23 000 signatures. Ce texte demandait aux Chambres fédérales d'intervenir auprès du Conseil fédéral pour que celui-ci propose, lors de la révision de la loi sur l'asile, un renforcement des dispositions contenues dans le texte législatif du 5 octobre 1979, comme dans l'ordonnance du 12 novembre 1980, et notamment en donnant une définition plus précise du réfugié, de manière à éviter les abus actuels reconnus par chacun.

Malheureusement, au cours du débat qui eut lieu en décembre dernier sur ce sujet brûlant, le Conseil fédéral et le Conseil national ont balayé d'un revers de main le vœu des pétitionnaires en refusant d'examiner le fond du problème pour se limiter à l'examen de questions de procédure. Or, manifestement, et dans la situation actuelle, de telles modifications superficielles n'étaient pas de nature à permettre de résoudre cette épineuse question. Toutefois, n'étant pas parmi les tenants de la politique du pire, nous avons apporté notre appui aux propositions modestes du Conseil fédéral et nous avons donné notre accord à l'augmentation du personnel chargé d'examiner les dossiers des réfugiés, vrais ou faux, ne cessant d'arriver dans notre pays.

Il semble bien d'ailleurs, à lire les prises de position des milieux intéressés, rapportées par la presse au cours de ces dernières semaines, que la machine politique et administrative connaît de nombreux ratés.

En décembre 1983 déjà, par la voix du conseiller d'Etat socialiste Denis Clerc, le gouvernement fribourgeois faisait part de sa décision de ne plus accepter de candidats à l'asile. Récemment, le Conseil d'Etat de Bâle-Ville poussait un cri d'alarme similaire. A Genève, l'un des points chauds de notre territoire pour l'accueil des réfugiés, le conseiller d'Etat Guy Fontanet signalait que son canton avait, depuis 1980, accueilli plus de mille réfugiés par année et que, sur ce nombre, la Confédération n'avait liquidé que 200 à 300 cas, dont un tiers négativement. Le nombre des cas non liquidés augmente donc de jour en jour. Les cantons de Genève, Vaud, Fribourg et Neuchâtel accueillent plus de la moitié des réfugiés en Suisse. En 1983, Genève a reçu 1316 demandes, Vaud 1136 et Fribourg 938. A Genève, 40 à 50 pour cent des réfugiés proviennent de pays africains.

Même M. Friedrich, conseiller fédéral, n'hésite pas à entrer dans la mêlée en précisant qu'à fin décembre dernier 32 312 personnes étaient reconnues comme réfugiés, qu'en 1983 7889 demandes d'asile avaient été formulées, que l'Office fédéral de la police avait accordé l'asile à 680 requérants et rejeté 1202 demandes, et que 1126 demandes étaient en outre tombées d'elles-mêmes, mais que le nombre des cas en suspens restait très haut, 10 634 cas et que 6000 recours étaient toujours à l'examen.

Visiblement, Berne, comme plusieurs cantons, sont dépassés par l'arrivée de réfugiés en Suisse. Pour le moment, les autorités ont paré au plus pressé, mais ce genre de pragmatisme ne peut plus durer et les emplâtres sur des jambes de bois ne sont plus de mise. C'est pourquoi nous attendons du gouvernement fédéral qu'il élabore et applique une politique d'accueil en rapport, d'une part, avec les idéaux humanitaires de la Suisse mais, d'autre part, avec les possibilités d'un petit pays qui n'est pas en mesure de recevoir tous les demandeurs d'asile du monde entier, car, comme le disait très justement notre ancien collègue, Olivier

Reverdin, notre capacité d'accueil a des limites et si la population de chez nous semble dire que trop c'est trop il faut prendre ses réactions au sérieux.

C'est la raison pour laquelle nous nous permettons de constater que les dispositions actuelles sont inopérantes et que nous refusons l'entrée en matière sur un projet modifiant une loi sur l'asile qui démontre son inefficacité.

M. Kohler Raoul, rapporteur: L'assistance publique est une tâche des cantons, on l'a dit; dans le droit actuel, l'assistance aux réfugiés est assurée par la Confédération qui la confie à des œuvres d'entraide privées auxquelles elle paie 90 pour cent des frais de secours. Cette tâche de la Confédération n'est terminée qu'au moment où l'étranger perd son statut de réfugié, en règle générale lorsqu'il obtient sa naturalisation.

Le Conseil fédéral estime que lorsqu'un réfugié a séjourné cinq ans en Suisse il peut être considéré comme intégré, puisqu'il reçoit automatiquement un permis d'établissement, de sorte que l'assistance publique étant une tâche des cantons, il est normal que ceux-ci assument cette tâche à partir de ce moment-là et qu'ils traitent les réfugiés comme des habitants du canton. La phase délicate des premières années de l'accueil, où l'assistance sera assumée par des œuvres d'entraide, restera à la charge de la Confédération, de même que l'assistance des réfugiés qui ont besoin de soins et de secours permanents.

Les interventions de M. Meier-Zurich et de M. Soldini visent essentiellement la politique générale de la Confédération en matière d'asile. Or, la révision proposée ne touche pas du tout à cet objectif, elle est dictée par la nouvelle répartition des tâches et elle ne porte que sur cela. C'est pourquoi nous ne pouvons pas accepter les propositions de MM. Soldini et Meier-Zurich. Il faut faire un pas en avant dans la nouvelle répartition des tâches. S'ils estiment que la politique générale de la Confédération à l'égard des réfugiés doit être modifiée, ce n'est pas en empêchant cette révision-ci qu'ils feront avancer les choses.

Nebiker, Berichterstatter: Bei der vorliegenden Revision des Asylgesetzes geht es um weniger, als die Nationale Aktion und die Vigilants hinein interpretieren. Es geht hier lediglich darum, im Bereich der Fürsorge im Rahmen des Asylgesetzes eine bessere Teilung zwischen den Aufgaben des Bundes und der Kantone zu treffen. Der Bund ist für die Fürsorge für die Flüchtlinge verantwortlich bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung, d. h. etwa in den ersten fünf Jahren. Ab Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist die Fürsorge Sache der Kantone. Diese Fürsorge ab Niederlassung kann den Kantonen durchaus zugemutet werden, denn nach fünf Jahren sind die Flüchtlinge normalerweise in den Arbeitsprozess eingeschaltet. Die Fürsorgepflicht ist dann begrenzt und die Last auf jeden Fall kaum grösser als bei anderen Einwohnern der Schweiz. Zudem kann der Bund zu längerer Fürsorge verpflichtet werden, wenn es sich um Flüchtlinge handelt, die behindert sind oder für betagte Flüchtlinge, denn in diesen Fällen kann man die Fürsorge nicht einfach den Kantonen überbinden. Ich beantrage Ihnen Eintreten und Bejahung der entsprechenden Vorlage.

Bundesrat Friedrich: Wir führen keine Debatte über die Flüchtlingspolitik. Trotzdem möchte ich Herrn Meier ebenso höflich wie bestimmt sagen, dass wir keine leichtfertige Asylpolitik betreiben. Wir haben ein Gesetz, das uns die Kriterien vorschreibt, nach denen wir Asyl zu gewähren haben oder nicht. Und wir halten uns an dieses Gesetz. Ich verwahre mich auch dagegen, dass man im Zusammenhang mit Menschen von einem Massenimport spricht. Wir importieren keine Menschen. Wer Asyl sucht, kommt zu uns, und wir entscheiden, ob sie Flüchtlinge sind oder ob sie es nicht sind. Dass Asylanträge gelegentlich straffällig werden, ist Tatsache. Aus meiner Anwaltstätigkeit weiss ich, dass auch Schweizer gelegentlich straffällig werden. Im Dezember haben wir das Asylgesetz revidiert. Die Anträge der Nationa-

len Aktion sind abgelehnt worden. Das Parlament hat entschieden, wie das Asylgesetz zu revidieren sei und wie eben nicht.

Die Fraktionssprecher haben das Notwendige ausgeführt. Ich möchte Ihnen nur noch etwas zur quantitativen Tragweite sagen: Es gibt gemäss Flüchtlingsstatistik in der Schweiz gegenwärtig etwa 32 000 anerkannte Flüchtlinge. Davon sind rund 13 000 Aufenthalter. Diese bleiben ja in der Zuständigkeit des Bundes. Und es gibt rund 19 000 Niederlassene, die nun neu in die Zuständigkeit der Kantone fallen sollen, wobei natürlich nur der geringste Teil dieser 19 000 noch unterstützungsbedürftig ist.

Ich bitte Sie um Eintreten und Zustimmung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten) 138 Stimmen
Für den Antrag Meier-Zürich (Nichteintreten) 5 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Ziff. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Günter

Art. 20 Abs. 1

Wenn der Gesuchsteller seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann und auch Dritte nicht für ihn aufkommen müssen, erhält er vom Bund die nötige Fürsorge. Das Bundesamt...

Abs. 2

Streichen

Ch. I

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Günter

Art. 20 al. 1

Si le requérant n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres moyens et si aucun tiers n'est tenu de le faire, il reçoit de la Confédération l'assistance nécessaire. L'Office fédéral...

Al. 2

Biffer

Günter: Ich schlage Ihnen vor, auch den Artikel 20 des Asylgesetzes in die Revision einzubeziehen. Wir revidieren heute doch, Herr Bundesrat, wieder das Asylgesetz, das wir eben gerade in der Dezembersession 1983 beraten haben. Es geht um den Absatz 1, der heute lautet: «Wenn der Gesuchsteller seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann und auch Dritte nicht für ihn aufkommen, erhält er vom Kanton die nötige Fürsorge.»

Ich bin der Meinung, dass die Fürsorge für den Asylbewerber – bis das Asylgesuch entschieden ist – beim Bund liegen sollte. Entsprechend diesem Vorschlag müsste dann der Absatz 2 gestrichen werden, der regelt, wie der Bund den Kanton für diese Aufgabe im Artikel 20 bezahlt. Nach bestehendem Recht ist die Fürsorge für mittellose Asylbewerber Sache der Kantone. Viele Kantone delegieren diese Aufgabe den Gemeinden. Bei plötzlichen Flüchtlingsschüben mit nur wenigen Zielorten sind die Behörden der betreffenden Gemeinde vollständig überfordert. Wir sind der Meinung, dass eine permanente Infrastruktur auf Gemeindeebene nicht sinnvoll sei, da die Zahl der Asylbewerber wie auch die «Himmelsrichtung», aus der sie kommen – Osten, Westen oder Süden –, stark schwanken.

Eine umfassende Asylpolitik, wie sie vor allem in Krisensituationen nötig ist, kann sich nicht nur auf das Anerkennungsverfahren beschränken. Ein Einbezug der Betreuung während des Asylverfahrens ist notwendig. Dies gilt beson-

ders im Falle von sogenannten Wirtschaftsflüchtlings. Wir glauben, dass nur der Bund in der Lage ist, eine ausreichende permanente Infrastruktur aufzubauen und zu unterhalten. Insbesondere würde es dem Bund auch leichter fallen, die nötigen Beschäftigungsmöglichkeiten für die Asylbewerber bereitzustellen und die Probleme der personellen Infrastruktur – zum Beispiel Dolmetscher – wirkungsvoll zu lösen.

Wir können heute folgendes feststellen: Bei der Asylbewerbung ist der Bund zuständig; bei der Fürsorge ist zwar der Kanton zuständig, aber der Bund bezahlt. Wir sind der Meinung, dass hier eine echte Aufgabenentflechtung vorgenommen würde, wenn man die ganze Aufgabe dem Bund übertragen würde. Nochmals: Die Grösse der Aufgabe schwankt sehr stark, die Flüchtlingszahlen schwanken stark und auch die Länder, aus denen die Flüchtlinge kommen, sind recht verschieden. Gemeinde und kleine Kantone sind für die Erledigung dieser Aufgabe nicht geeignet. Es wäre sinnvoll, wenn die Aufgabe daher dem Bund übertragen würde. Wir sind allerdings der Meinung, dass der Bund diese Aufgabe nicht zu lange behalten sollte, weil wir glauben, dass wenn man wirklich will, man innert dreier Monate einen Asylentscheid in erster Instanz treffen können. Der Bund muss heute auf irgendeine Art und Weise wieder fähig werden, laufende, neu aufkommende Probleme zu lösen. Denn wir haben nicht nur bei diesem Problem, sondern auch bei den Umweltproblemen wieder feststellen können, dass unser Staat zwar im Normalfall ausserordentlich gut funktioniert, dass er aber da, wo ein neues Problem rasch auf uns zukommt, einfach nicht mehr imstande ist, innert einer vernünftigen Frist und ohne Riesenaufwand vernünftig zu reagieren.

Wir können das im Moment nicht ändern. Das ist einfach unser Staat, wie er heute ist. Aber wir können die Folgen daraus etwas lindern. Dazu gehört, dass man die ständig wechselnden Aufgaben zu Daueraufgaben macht und in diesem Falle dem Bund überträgt. Das fällt uns im vorliegenden Fall um so leichter, als der Bund sowieso schon die Rechtsprechung setzt und auch die daraus sich ergebenden Kosten schon bezahlt. Wir sind der Meinung, dass es infolgedessen nichts als konsequent wäre – auch im Sinne der Aufgabe, die man sich hier gestellt hat, nämlich die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu entflechten –, wenn die Fürsorge nun beim Bund auch materiell und nicht nur finanziell liegen würde.

Ich möchte Sie also bitten, der Änderung des Artikels 20, die wir Ihnen hier kurzfristig vorschlagen, zuzustimmen. Finanziell sollten sich daraus keine grossen Konsequenzen ergeben. Aber materiell würden Sie die Gemeinden, zum Beispiel die Stadt Bern im aktuellen Fall – bei einem anderen Flüchtlingsschub wird es vielleicht die Stadt Zürich oder Basel sein –, stark entlasten und gleichzeitig erst noch dazu beitragen, eine vernünftigere und humanere Flüchtlingspolitik zu betreiben.

Oehen: Die meisten von Ihnen dürften in der gestrigen «BZ» den kleinen Artikel unseres Kollegen Fritz Hofmann gelesen haben mit dem Titel: «Mit dem Familienproblem droht Kollaps unserer Asylpolitik.» Tatsächlich ist jetzt das eingetreten, was ich bei der seinerzeitigen Behandlung des Asylgesetzes in diesem Saale verschiedentlich gesagt habe, dass nämlich mit unserer Grosszügigkeit unser Land zu einem Magnet geworden ist, der zum Missbrauch einlädt. Aus dieser Situation heraus ist nun der Antrag von Herrn Kollega Meier wie derjenige von Herrn Kollega Günter zu verstehen. Sie haben den Antrag Meier abgelehnt. Die Begründung haben wir zur Kenntnis genommen. Ich gestatte mir nur noch den Hinweis an Herrn Bundesrat Friedrich, dass natürliche Probleme als Folge der Artikel 22ff. (Aufnahme von Gruppen) bestehen, die ganz klar in die Verantwortung des Bundesrates und des Departementes gehören. Von dieser Verantwortung kann man unsere oberste Landesbehörde nicht entbinden.

Es ist nun aber eine Tatsache, dass aus der gegebenen Situation heraus Probleme für einzelne Kantone und

Gemeinden entstehen, die es als angezeigt erscheinen lassen, dass der Bund nicht nur für seine Politik zuständig sein müsste, sondern auch für die finanziellen Folgen. Weil heute die Gefahr besteht, dass der drohende Ausspruch von Kollege Hofmann in gewissen Landesteilen Wirklichkeit werden könnte, und zwar viel früher, als Sie glauben, wäre es höchst geschickt, wenn der Bund alles daran setzen würde, seine von ihm zu verantwortende Politik auch auf finanziellem und materiellem Gebiet voll zu tragen und nicht einfach einzelne Gemeinwesen zu belasten.

In diesem Sinne unterstütze ich den Antrag Günter und hoffe, dass Sie diesem Antrag, auch wenn er in der Kommission nicht vorbehandelt wurde – er ist ja sehr leicht verständlich –, folgen werden.

Gestatten Sie mir noch eine Schlussbemerkung, vielleicht etwas boshafter Art: Als wir seinerzeit das neue Asylgesetz hier behandelt haben, haben wir und vor allem bestimmte Leute von uns eine Verantwortung übernommen, die Sie heute mittragen müssen. Herr Bundesrat Friedrich hat natürlich völlig recht, wenn er auf die Verantwortung des Parlaments in diesen Fragen hinweist. Aber gerade deshalb, weil dieses Parlament die Verantwortung tragen muss und man nicht einfach einzelne Kantone in den Schwierigkeiten sitzen lassen kann und auch nicht das Problem dadurch löst, dass man sagt, «der Bundesrat soll», müssen wir jetzt konsequenterweise weitere Verantwortungen übernehmen. Wiederum daraus resultiert die Annahme des Antrags von Herrn Kollege Günter.

Ich bitte Sie also, diesem Antrag, auch wenn er etwas unvorbereitet an uns herangetragen worden ist, zuzustimmen.

Nebiker, Berichterstatter: Beim Antrag von Herrn Günter geht es um einen ganz neuen Aspekt. Nach der heutigen Regelung sind die Behörden der Kantone für die Fürsorge auch der Flüchtlinge zuständig. Aber der Bund vergütet sämtliche Kosten, die den Fürsorgebehörden entstehen. Das ist das Wesentliche.

Herr Günter will nun, dass die Fürsorge für die Flüchtlinge – und zwar geht es um die Flüchtlinge, die sich in der Phase der Gesuchstellung befinden, und nicht um die anerkannten – vom Bund übernommen wird. Der Bund müsste also noch ein Amt schaffen, müsste Personal anstellen und eine Organisation auf die Beine stellen, um die Flüchtlinge zu versorgen. Das ist doch nicht möglich und ist auch sinnlos im Hinblick auf die Aufgabenteilung. Die Gemeinden und Kantone haben Fürsorgebehörden und Personal, um diese Aufgabe zu lösen. Der Bund hat überhaupt nichts in diesem Bereich. Natürlich ist das Problem für die Gemeinden schwierig. Aber meinen Sie, das Problem wäre für den Bund weniger schwierig? Bei den Gemeinden und Kantonen ist ein eingespielter Apparat vorhanden. Es wäre doch sinnlos, wenn wir jetzt noch einen Bundesapparat aufbauen würden in einem Bereich, wo der Bund gar nicht direkt tätig ist, sondern wo Fürsorge aus Tradition Sache der Kantone ist. Der Bund – und das macht er ja – übernimmt den finanziellen Teil dieser Fürsorge.

Weil wir da überfallartig mit einem Artikel beschäftigt werden, der gar nicht eingehend geprüft werden konnte, beantrage ich Ihnen, den Antrag Günter abzulehnen. Der zweite Ablehnungsgrund – das ist allerdings nur meine persönliche Auffassung – ist der, dass es so gar nicht gehen kann, während sich die Ordnung, die heute besteht, im Prinzip bewährt hat. Es ist schwierig bei so vielen Gesuchstellern, das gebe ich zu, aber eine Bundeskompetenz brächte keine befriedigendere Lösung.

Ich beantrage Ihnen also, den Antrag Günter abzulehnen.

Bundesrat Friedrich: Der Antrag Günter hat mit der Aufgabenteilung wirklich nichts, aber auch gar nichts zu tun. Ich möchte Sie davor warnen, nun so «husch husch» etwas übers Knie zu brechen, das in keiner Weise ausdiskutiert oder auch nur gründlich überlegt wäre.

Herr Oehen hat durchaus recht, wenn er diesen Antrag als unvorbereitet bezeichnet. Das ist er in der Tat. Die Fürsorge

ist Sache der Kantone. In diese Richtung geht die Aufgabenteilung. Der Bund kann die Fürsorge nicht leisten. Woher in aller Welt sollte er die Leute nehmen? Soll ich zu Ihnen kommen mit einem Stellenbegehren für 300 Leute, die dann für diese Fürsorge eingesetzt werden können? Das ist doch reine Theorie, Herr Günter. Oder sollen wir Lager einrichten und Territorialtruppen zum Aktivdienst aufbieten, die dann solche Lager betreiben? Wir sind eben nicht in der Zeit des Zweiten Weltkrieges, wo wir Truppen unter den Fahnen hatten und in dieser Weise einsetzen konnten.

Die Kantone mit ihren Einrichtungen und die Hilfswerke müssten zunächst einmal für diese Fürsorge aufkommen, und der Bund vergütet ihnen die Kosten; er trägt also die finanziellen Konsequenzen. Das ist leider die einzige Form, die heute praktikabel ist. Im übrigen: wenn Sie von uns einen Asylentscheid innert dreier Monate verlangen, dann müssen Sie uns eben das notwendige Personal geben! Ich empfehle Ihnen Ablehnung des Antrages.

Bratschi: Ich muss eine persönliche Erklärung abgeben, und zwar bezüglich des Votums des Herrn Nebiker.

Ich weiss nicht, aus welcher Gemeinde er kommt. Er sollte einmal nach Bern kommen und sich hier die Sache mit den Tamilen ansehen. Und dann wird er nicht mehr sagen, es klappe mit den Gemeinden ausgezeichnet. Die Stadt Bern ist übervoll von Tamilen. Wir müssen sie nach Roggwil, nach Studen, nach Wilderswil schicken. Wir haben grosse Probleme mit der Unterbringung der obdachlosen Schweizer, und da sagt man, die ganze Sache klappe ja sehr gut! Das ist ganz einfach nicht wahr. Es ist nicht so in Freiburg, es ist nicht so in Genf, es ist nicht so in Basel. Wir sind wegen dieser Asylanten in einer absoluten Krisensituation. Wenn hier der Bund nichts tut, dann können wir diese Aufgabe ganz einfach nicht mehr bewältigen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Günter	25 Stimmen
Dagegen	97 Stimmen

Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	121 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr

La séance est levée à 12 h 25

81.065

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

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 80 hiavor – Voir page 80 ci-devant

N

**Wohnbauförderung
Bundesbeschluss über die Neuverteilung der Aufgaben
zwischen Bund und Kantonen in der Wohnbauförderung
Encouragement à la construction de logements
Arrêté fédéral concernant la nouvelle répartition des
tâches entre la Confédération et les cantons dans le
domaine de l'encouragement à la construction de loge-
ments**

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Nichteintreten

Minderheit

(Jeanneret, Bonnard, [Fischer-Weinfeld], Kohler Raoul, Kopp, Loretan, Martignoni, [Scherer], Schüle, [Spreng], Stucky, Vetsch)

Eintreten

Antrag Rebeaud

Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, eine Vorlage zu erarbeiten, mit welcher ein Bundesamt für Wohnungswesen beibehalten und ihm die Aufgabe übertragen wird, die Pilotversuche des sozialen Wohnungsbaus zu unterstützen.

*Proposition de la commission**Majorité*

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Jeanneret, Bonnard, [Fischer-Weinfeld], Kohler Raoul, Kopp, Loretan, Martignoni, [Scherer], Schüle, [Spreng], Stucky, Vetsch)

Entrer en matière

Proposition Rebeaud

Renvoi à la commission pour mise au point d'un projet maintenant l'existence d'un Office fédéral du logement, et lui confiant la tâche de soutenir les expériences pilotes dans le domaine du logement social.

O

**Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz
Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à
la propriété de logements.**

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Nichteintreten

Minderheit

(Jeanneret, Bonnard, [Fischer-Weinfeld], Kohler Raoul, Kopp, Loretan, Martignoni, [Scherer], Schüle, [Spreng], Stucky, Vetsch)

Eintreten

Antrag Rebeaud

Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, eine Vorlage zu erarbeiten, mit welcher ein Bundesamt für Wohnungswesen beibehalten und ihm die Aufgabe übertragen wird, die Pilotversuche des sozialen Wohnungsbaus zu unterstützen.

Antrag Flubacher

(falls Eintreten beschlossen wird)

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit der Auflage, ein Gesetz zu erlassen, das die Kantone verpflichtet, im Rahmen der bisherigen Bundesleistungen den sozialen Wohnungsbau und die Eigentumsförderung weiterzuführen.

*Proposition de la commission**Majorité*

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Jeanneret, Bonnard, [Fischer-Weinfeld], Kohler Raoul, Kopp, Loretan, Martignoni, [Scherer], Schüle, [Spreng], Stucky, Vetsch)

Entrer en matière

Proposition Rebeaud

Renvoi à la commission pour mise au point d'un projet maintenant l'existence d'un Office fédéral du logement, et lui confiant la tâche de soutenir les expériences pilotes dans le domaine du logement social.

Proposition Flubacher

(si l'entrée en matière est votée)

Renvoi du projet au Conseil fédéral en l'invitant à présenter un projet de loi obligeant les cantons à promouvoir également à l'avenir, dans les limites de l'aide fédérale actuelle, la construction de logements à caractère social et l'accès à la propriété.

M. Kohler Raoul, rapporteur: L'article 34^{bis} de la constitution, adopté en 1972, charge la Confédération d'encourager la construction et l'accès à la propriété de logements. Elle est notamment autorisée à faciliter l'obtention et l'équipement de terrains ainsi que l'acquisition de capitaux pour la construction de logements. En plus, elle peut soutenir les efforts visant à améliorer les conditions de logement et d'environnement en faveur de familles, de personnes ayant des possibilités de gain limitées, de personnes âgées, d'invalides ainsi que de personnes exigeant des soins. Ensuite, elle peut stimuler les recherches sur le marché du logement et en matière de construction, de même qu'encourager la rationalisation de la construction.

La loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements a été élaborée en 1974, il y a donc dix ans. Elle prévoit les mesures d'aide fédérale suivantes: La Confédération procure des prêts pour aider à l'équipement de terrains destinés à la construction de logements et à l'acquisition de réserves de terrains. Elle accorde également sa caution à ces fins.

En vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique, elle procure des prêts ou accorde sa caution de façon à abaisser les loyers: abaissement de base et abaissement supplémentaire des loyers. Elle encourage l'accession à la propriété d'appartements et de maisons familiales, des personnes n'ayant pas de fortune ou de revenus suffisants, en prêtant à celles-ci les fonds nécessaires à cet effet. Elle encourage les maîtres d'ouvrages et les organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, en leur accordant sa caution, en leur procurant des prêts ou en leur assurant une participation au capital. Enfin, elle subventionne la recherche et les travaux de développement visant à permettre la rationalisation dans le secteur de la construction. Dans la pratique, les cautions accordées en faveur de prêts hypothécaires, ainsi que les avances rem-

boursables ou à fonds perdus, en vue d'abaisser les loyers, se sont révélées être les mesures fédérales les plus importantes.

Le Conseil fédéral propose de confier, en principe, aux cantons et aux communes le soin d'encourager la construction de logements. L'article 34^{sexies} de la constitution devra par conséquent être abrogé. Il doit être remplacé par une disposition autorisant la Confédération à soutenir les mesures que prennent les cantons en vue d'améliorer les conditions de logement dans les régions de montagne. Une disposition transitoire de la constitution garantirait l'exécution correcte des engagements pris par la Confédération en vertu du droit actuel. Pour la même raison, la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements ne doit pas être entièrement abrogée. Elle sera cependant complétée par un nouvel article 67a, selon lequel l'aide fédérale ne sera allouée que jusqu'à la fin de 1986. Certaines dispositions de la loi devront être immédiatement supprimées, parce qu'elles n'ont plus d'importance ou qu'elles ne sont pas compatibles avec la nouvelle répartition des tâches. Pour justifier l'attribution aux cantons du soin d'encourager la construction de logements, le Conseil fédéral relève que les besoins dans ce secteur et l'état du marché varient selon les cantons et que ceux-ci peuvent plus aisément s'adapter au changement de situation. Il fait en outre remarquer qu'il existe des rapports étroits avec d'autres tâches incombant aux cantons et aux communes comme l'équipement et l'aménagement du territoire, la construction de routes, le droit régissant les constructions, le droit fiscal etc. La Confédération ne doit prendre en charge que les tâches que les cantons ne peuvent eux-mêmes mener à bien, c'est notamment le cas des mesures en faveur des régions de montagne et du soutien accordé à la recherche dans le secteur de la construction, soutien qui sera réglé dans la loi sur la recherche.

Le Conseil fédéral souligne enfin le fait que les cantons et les communes couvrent déjà les quatre cinquièmes des dépenses consenties au titre d'encouragement à la construction de logements. Les cantons ayant de grandes agglomérations, où la crise du logement est la plus aiguë, n'ont guère demandé l'aide de la Confédération jusqu'à maintenant.

Notre commission a d'abord entendu quatre experts, à savoir un conseiller d'Etat, l'ancien délégué du Conseil fédéral à la construction de logements, un représentant de la Fédération romande immobilière et un représentant de l'Association suisse des coopératives d'habitation libérales. Les experts ont émis des avis divergents, mais en général défavorables, sur le projet gouvernemental. Après un débat exhaustif, notre commission s'est prononcée, par 15 voix contre 13 contre l'entrée en matière, au sujet des décisions N et O. La majorité de notre commission en est arrivée à la conclusion que la Confédération, les cantons et les communes doivent poursuivre leurs efforts communs visant à résoudre le problème du logement. Elle craint que les cantons à faible capacité financière notamment, ne réduisent leurs prestations si l'aide fédérale est supprimée. Cela exacerberait les problèmes auxquels les locataires surtout sont confrontés et rendrait nécessaire un renforcement de la protection qui leur est accordée. Quelques membres de la commission ont attiré l'attention sur le vieillissement toujours plus accentué de la population et sur les problèmes posés par les étrangers, problèmes qui aggravent la situation sur le marché du logement dans les agglomérations. On a également demandé pour quelles raisons la Confédération devait se limiter à encourager la construction de logements dans les régions de montagne, alors que c'est dans les agglomérations que la pénurie de logements est la plus forte. La majorité de la commission estime que les subventions fédérales ont souvent incité les cantons à prendre des mesures dans ce domaine. L'aide fédérale a servi d'argument important lors des campagnes concernant l'approbation en votation populaire de demandes de crédits y relatifs. On a enfin relevé en séance de commission, l'importance

que revêtent les mesures en vue d'encourager la construction de logements pour la politique conjoncturelle.

A nom de la majorité de la commission, je vous invite à ne pas entrer en matière sur les projets qui vous sont soumis.

Nebiker, Berichterstatter: Die Kommission schlägt Ihnen mehrheitlich vor, auf die Vorlagen N und O nicht einzutreten, d. h. die Wohnbauförderung also nicht zu kantonalisieren. Die Minderheit ist für Eintreten. Sie ist also der Meinung, Wohnbauförderung sei im Prinzip Sache der Kantone. Da ich persönlich der Meinung der Minderheit bin, muss ich Sie nun überzeugend vom Gegenteil meiner eigenen Überzeugung überzeugen und dabei hoffen, dass Sie nicht überzeugt werden. Das ist die Ausgangslage.

Gemäss Artikel 34^{sexies} ist seit 1972 die Wohnbau- und Eigentumsförderung auch Bundesaufgabe. Nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 wird namentlich Bundeshilfe angeboten für die Gewährung oder die Verbürgung von Darlehen zur Erschliessungshilfe für den Wohnungsbau, für den vorsorglichen Landerwerb, für die Gewährung oder Verbürgung von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues, für die Mietzinsverbilligung, für die Förderung des Erwerbes von Wohnungs- und Hauseigentum durch Gewährung von Darlehen an Personen mit mangelndem Einkommen und Vermögen, für die Förderung von Trägern oder Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaues durch Gewährung von Bürgschaften, Darlehen oder Kapitalbeteiligung und für Beiträge an Forschung und Entwicklung im Interesse der Baurationalisierung. In der Praxis haben sich die Bürgschaften auf den Hypothekendarlehen sowie die Beiträge zur Verbilligung der Mietzinse als wichtigste Massnahmen des Bundes erwiesen.

Der Bundesrat schlägt nun mit den Vorlagen N und O vor, die Wohnbauförderung wieder den Kantonen und Gemeinden zu übertragen. Der bisherige Artikel 34^{sexies} soll aufgehoben und ersetzt werden durch einen neuen Artikel, wonach der Bund lediglich noch Massnahmen der Kantone zur Verbesserung der Wohnbauverhältnisse im Berggebiet unterstützen kann.

In einer Übergangsbestimmung soll gewährleistet werden, dass der Bund die bisher nach geltendem Recht eingegangenen Verpflichtungen erfüllen kann. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz wird teilweise aufgehoben und ergänzt. Nach Artikel 67a dürfen nur noch bis Ende 1986 Bundeshilfen zugesichert werden. Diese Fristverlängerung wurde durch den Ständerat eingeführt. Sie haben diesen Antrag im Ergänzungsblatt zur Fahne; der Antrag des Ständerates selbst steht nicht auf der Fahne.

Der Bundesrat ist bei seinen Anträgen der Auffassung, dass Wohnbauförderung eine typisch kantonale Aufgabe sei. Bedürfnis und Marktlage seien von Kanton zu Kanton verschieden, die Kantone können selbst die Lage am besten beurteilen. Sie seien bereit und in der Lage, die Wohnbauförderung selbständig durchzuführen. Bei der Vernehmlassung haben sie sich dazu bereit erklärt. Lediglich zwei Kantone haben Bedenken angemeldet. Die Kantone und Gemeinden seien bereits für die übrigen Bereiche zuständig, die den Wohnbau berühren, wie Raumplanung, Erschliessung, Strassenbau, Steuergesetzgebung usw. Schon heute entfallen rund vier Fünftel der Aufwendungen für die Wohnbauförderung auf die Kantone. Namentlich in Ballungsgebieten mit Wohnungsnot werde die Bundeshilfe kaum beansprucht. Der Bund soll – das ist die Auffassung des Bundesrates – nur das übernehmen, was die Kantone selbst nicht leisten können, also, wie vorgeschlagen, Massnahmen zugunsten der Berggebiete und die Unterstützung der Bauforschung.

Die vorberatende Kommission hat vier Experten angehört. Diese standen den Vorschlägen des Bundes vorwiegend kritisch gegenüber. Die Kommission hat dann schliesslich auch mit 15 zu 13 Stimmen Nichteintreten beschlossen. Ich beantrage Ihnen demnach im Namen der Kommission Nichteintreten. Die Hauptargumente dazu sind: Das Wohnbauproblem ist weiterhin gemeinsam von Bund, Kanto-

nen und Gemeinden zu lösen. Die Zusammenarbeit hat sich bewährt. Bei Aussteigen des Bundes ist zu befürchten, dass namentlich in den finanzschwachen Kantonen die Leistungen abgebaut werden. In den Ballungsgebieten wird wegen der Überalterung der Bevölkerung das Wohnproblem noch verschärft, und es sei inkonsequent, die Wohnbauhilfe auf das Berggebiet zu beschränken, weil nicht dort, sondern in den Agglomerationsgebieten die Wohnungsnot am stärksten sei.

Die Bundeshilfe hat vielfach bewirkt, dass die Kantone überhaupt erst tätig wurden, und mit der Aufhebung der Bundeshilfe besteht die Gefahr, dass die Hilfe der Kantone auch wegfällt.

Schliesslich sei die Wohnbauförderung gerade heute aus konjunkturpolitischen Gründen angezeigt.

Zum Schluss noch die finanziellen Auswirkungen: Bei Aufhebung der Wohnbauhilfe durch den Bund würde dieser 1986 um 11 Millionen, 1987 um 10 Millionen und ab 1990 um rund 20 Millionen Franken pro Jahr entlastet, also um relativ wenig.

Ich beantrage Ihnen also Nichteintreten zu beiden Vorlagen.

M. Jeanneret, porte-parole de la minorité: Il nous appartient d'apporter ici l'avis de la minorité représentée par des parlementaires de plusieurs partis politiques encore que, et nous les en remercions, les deux rapporteurs ont très objectivement présenté les thèses de la majorité et de la minorité de la commission. Nous le ferons brièvement en restant à l'essentiel car nous n'en doutons pas, ce problème étant important, plusieurs orateurs auront l'occasion de monter à cette tribune pour appuyer la thèse de la minorité.

Il s'agit d'un même débat sur les lettres N et O, la base constitutionnelle se trouvant dans le premier arrêté et le débat du deuxième n'étant plus possible si, ce que nous regretterions, vous deviez suivre votre commission et ne pas entrer en matière. C'est donc de nouveau un débat de principe et c'est peut-être l'arrêté le plus important de ce paquet, puisque la situation est pour l'instant la même qu'après les travaux de la commission du Conseil des Etats qui, dans sa majorité, avait proposé de ne pas entrer en matière mais, au plenum, le Conseil des Etats a finalement suivi le Conseil fédéral. Nous souhaitons vivement que le Conseil national veuille bien suivre la minorité de la commission et le Conseil fédéral.

Nous motiverons brièvement les arguments de la minorité en disant, tout d'abord et à titre principal, que ce décret comme les autres entre sans réserve dans la philosophie qui est à la base du dossier d'ensemble, parce que la notion de logement est générale, elle est helvétique et en cela nous suivons l'avis de la majorité. Elle l'est parce que la notion de logement est inhérente à la personne même, que chaque Suisse doit pouvoir se loger décemment; mais elle est particulière et différente selon les cantons en ce sens que le marché du logement, les lois de l'offre et de la demande, le volume, les besoins, le coût ne sont pas semblables dans les Grisons ou à Zurich, à Genève ou dans le Jura.

Le premier argument de la minorité repose sur la cohérence du paquet et nous insistons sur ce point. Le Conseil national a bien voulu, dans ses votes de mercredi et de jeudi, suivre dans sa majorité sa commission et le Conseil fédéral. Il convient que ce paquet reste le plus solidement ficelé dans un ensemble, il convient d'éviter les divergences avec le Conseil des Etats. Il s'agit ici d'une question de principe, il forme un tout, il ne faut pas le déséquilibrer, il y a eu de larges débats, les travaux de la commission – on l'a rappelé – ont été approfondis. Nous avons entendu plusieurs experts et les cantons ont été largement consultés. Le Conseil fédéral le rappelle très clairement – et le président de la commission l'a dit – au chiffre 4.10.2 de son message, les problèmes de la construction sont liés à l'aménagement du territoire, aux prescriptions sur les constructions, à l'imposition de la propriété foncière, à l'équipement, à la mise à disposition d'infrastructures qui sont par essence des tâches cantonales.

Le deuxième motif, c'est de nouveau un cas d'application type de ce qui a été dit lors du débat d'entrée en matière de lundi dernier, c'est qu'il convient très énergiquement de combattre le mythe selon lequel, si les choses n'étaient pas réglées au niveau le plus élevé, la cause serait mal défendue. Nous avons eu l'occasion de démontrer, à travers les problèmes de la formation, que c'était bien souvent le contraire qui était vrai et que la Confédération avait parfois peine à remplir ses obligations, que tout procès en matière de logement vis-à-vis des cantons est un faux procès. Nous le verrons, ceux-ci ont rempli leurs tâches, les remplissent et les rempliront encore.

Le troisième motif, et nous l'avons dit à cette tribune il y a un an, lorsque le Conseil fédéral nous a demandé un nouveau crédit pour faire le joint entre l'ancien système et le nouveau selon la répartition des tâches, c'est que la situation du logement était sensiblement différente d'une région à l'autre de la Suisse, souvent à l'intérieur d'un grand canton fort différente d'un district à l'autre, d'une commune à l'autre. Et que les cantons sont plus souples, plus mobiles, plus motivés pour agir réellement dans tel ou tel domaine.

Le quatrième point que la minorité de la commission aimerait soulever, c'est qu'il n'est aucun procès que nous faisons à la politique du logement. Nous ne mettons pas en cause un phénomène social qui garde toute son importance. Nous ne mettons pas en cause la nécessité de construire ni certains besoins en propriété. Mais ce que nous disons c'est que, dans le principe et du point de vue financier, ce qui était un temps nécessaire au niveau fédéral n'est plus maintenant indispensable, ne l'est plus surtout de manière uniforme en ce qui concerne l'ensemble de la Suisse. Si, par exemple, l'on voulait parler de grandes villes, telles que Genève ou Zurich, l'on aurait ainsi la démonstration qu'il n'y aurait pas adéquation entre la mesure et les résultats, puisque ce ne sont pas des régions comme celles-là qui devraient bénéficier de l'aide fédérale.

De nouveau et nous l'avons déjà dit à cette tribune la semaine passée, c'est la quatrième remarque de la minorité, il ne faut pas croire que les cantons à l'avenir se désintéresseraient du problème. Le Conseil fédéral, dans son message, et il a été entendu, fait un appel aux cantons – au chiffre 4.10.2 – et déclare que ceux-ci devront jouer un rôle actif, nous le verrons, ils sont prêts à le jouer. D'abord, ils l'ont démontré parce que, avant même que la Confédération ait introduit des mesures, les cantons avaient agi puisque, dans nombre de nos cantons suisses, il existe une aide au logement avant même que la Confédération soit intervenue dans ce domaine. Elle a bien fonctionné, elle se poursuit. Mais surtout, devant le projet de répartition des tâches, les cantons ont déjà pris des mesures liées à l'initiative privée. C'est la cinquième remarque que la minorité de la commission aimerait faire. Quel que soit le niveau de la corporation publique qui intervient, que ce soit Confédération ou canton, son rôle ne peut être que subsidiaire. Il appartient à l'initiative privée, aux milieux de la construction, aux associations professionnalisées, aux banques d'intervenir en la matière et ce n'est qu'ensuite que la corporation de droit public peut intervenir. Pour la plupart des cantons qui prennent au sérieux le problème qui se pose déjà, les départements des travaux publics de ces cantons ont organisé le dialogue en faisant répartir le dossier entre autorités publiques, initiative privée, associations professionnelles et banques spécialisées en matière foncière.

Enfin, et c'est le dernier argument de la minorité: vous avez voté la semaine dernière le projet essentiel, qui est la contre-valeur de l'affaire d'ensemble sur le plan financier, soit celui de l'AVS; eh bien! que feraient les cantons de cet argent qu'ils recevraient de la Confédération, s'ils ne le consacraient pas au domaine du logement qui, comme je l'ai dit, fait partie de l'ensemble du dossier.

Enfin, vous savez que la Fondation pour la collaboration confédérale, qui se préoccupe des retombées de la répartition des tâches, dans un esprit très fédéraliste, vous a adressé ces derniers mois des circulaires et des documents parfaitement fondés. Je lis en page 10 que: «Il existe dans

beaucoup de cantons des bases pour favoriser la construction de logements, en priorité celle d'immeuble à caractère social.» On constate aussi que des mesures complémentaires légales ou administratives sont en voie d'institution. Enfin, on peut penser que les propositions de nouvelle répartition des tâches, soumises à discussion par la Confédération, ne posent aucun problème aux cantons. Leurs capacités financières existent ou peuvent, le cas échéant, être créées par des modifications. Il ne fait aucun doute que les choses bougent au niveau cantonal, les administrations des cantons évaluent leurs possibilités financières de manière positive mais réaliste et, depuis que ce rapport a été présenté, les choses ont encore davantage bougé en tenant compte des échéances qui pourraient se présenter.

En résumé, la minorité de la commission vous demande de rester cohérents en conservant à ce dossier le caractère d'un paquet. Avec le Conseil fédéral, avec le Conseil des Etats, elle vous prie de maintenir aussi le domaine du logement, d'accepter les propositions la minorité et d'entrer en matière.

Biel: Unsere Fraktion ist für Nichteintreten. Wenn wir einen Verfassungsartikel nach so kurzer Dauer ändern wollen, müssen wir uns schon einige Überlegungen machen, warum nach so kurzer Zeit eine Kehrtwendung der Politik nötig ist. Die Wohnbauförderung ist seinerzeit einmütig als Bundesaufgabe erklärt worden, und nun wollen wir sie zurück an die Kantone geben.

Man kann zweifellos über jede Bundesaufgabe diskutieren, aber wir sind auch verpflichtet, sie an den Zielen für eine Neuverteilung der Aufgaben zu messen und zu prüfen, ob die Lösung, die vorgeschlagen wird, den Kriterien, die gemeinsam erarbeitet worden sind, entspricht. Hier haben wir nun schon einige Bedenken. Ein Ziel ist doch die Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Ein zweites, ebenso wichtiges Ziel ist die Förderung der Wirtschaftlichkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung. Wenn wir nun das vornehmen, was uns vom Bundesrat vorgeschlagen worden ist und was die Kommissionmehrheit ablehnt, dagegen eine Minderheit akzeptieren möchte, dann besteht ganz real die Gefahr, dass eine wesentliche Aufgabe nicht mehr erfüllt wird. Auf jeden Fall, sogar wenn diese Aufgabe erfüllt wird, wird sie teurer, mit wesentlich mehr Aufwand erfüllt werden müssen. Das ist nun der Punkt, an dem ich einhake.

Wir haben heute zweifellos ein recht leistungsfähiges Instrument. Alle Praktiker, die wir angehört haben, auch Praktiker, die hier im Rat tätig waren oder heute noch tätig sind, bestätigen das. Ich denke an Kollege Flubacher, der von dieser Materie wirklich etwas versteht, ich denke an unseren früheren Fraktionskollegen Theo Klöter, der in dieser Branche seit Jahren erfolgreich tätig ist und dem niemand absprechen kann, dass er ein ausgewiesener Praktiker ist. Sie alle haben Bedenken gegenüber der Operation. Das hat mich natürlich bewegt, die Dinge nicht nur rein theoretisch, sondern doch auch etwas von der praktischen Seite anzusehen und mir meine Fragen zu stellen.

Die meisten Kantone haben heute kein Einführungsgesetz, und sie haben auch keine Organisation. Das würde doch einfach bedeuten, dass nun jeder Kanton, der noch kein Gesetz dazu hat, ein solches erlassen und dann auch eine Organisation aufbauen müsste, um diese Aufgabe zu übernehmen. Ist das sinnvoll, ist das wirtschaftlich? Ich bin nicht überzeugt.

Es kommt ein weiteres hinzu: Ich habe zumindest gedacht, endlich könnten wir ein Bundesamt aufheben. Das wäre ja auch einmal erfreulich. Aber das ist natürlich falsch. Dieses Bundesamt wird nicht aufgehoben, das lebt fröhlich weiter. Es arbeitet noch jahrelang an der bestehenden Wohnbauförderung, um all das, was schon zugesprochen ist, zu verwalten usw. Das ist uns auch von allen Experten bestätigt worden. Zudem soll ja die Wohnbausanierung im Berggebiet weiterhin Bundesaufgabe sein. Dazu braucht es natürlich auch Leute, die diese Bundesaufgabe ausführen. Es ist also keine Rede davon, dass wir für einmal ein Amt liquidie-

ren könnten. Im Gegenteil, das Amt bleibt weiter im Amt, es wirkt weiter. Wir sparen nichts ein. Wir müssen höchstens in den Kantonen zusätzliche Instrumente schaffen.

Im übrigen habe ich mich gefragt: Warum soll die primäre Aufgabe der Wohnbauförderung an die Kantone zurückgegeben werden, wenn die wirklich – wenn Sie unsere Probleme in der Schweiz ansehen – für mich nicht primäre schweizerische Aufgabe der Wohnbausanierung im Berggebiet dann weiterhin Bundesaufgabe bleiben soll? Erklären Sie mir die Logik dieser Dinge. Ich habe hier Mühe zu folgen. Die Förderung des Wohnungsbaues, die Raumplanung, die Erschliessungspflicht, der Mieterschutz sowie die Konjunkturpolitik – denken Sie an die letzte Übung, die wir beschlossen haben –: das gehört doch irgendwie zusammen. Das kann man nicht auf diese Art und Weise trennen. Deshalb ist nicht einzusehen, warum wir nun hier die Wohnbauförderung zurückgeben möchten.

Es kommt ein Letztes hinzu: Wir haben zahlreiche grosse Dachorganisationen des überregionalen und gemeinnützigen Wohnungsbaues. Diese sind auf die Bundeshilfe angewiesen, weil sie von der Struktur der Organisation, von der Logik der Sache her nicht mit zahlreichen Kantonen nebeneinander arbeiten können. Wenn wir nun dem Bundesrat und dem Ständerat folgten, würden wir genau diese grossen Organisationen, die Wesentliches geleistet haben und auch in den nächsten Jahren zu leisten imstande sind, in grosse Schwierigkeiten bringen. Das hat wirklich keinen Sinn, weder von den Zielen der Aufgabenverteilung her noch von den Kriterien, nach denen wir diese Aufgabenneuverteilung vornehmen sollten.

Abschliessend: Die Gründe, die zum Erlass des Verfassungsartikels und zur Schaffung des heutigen Instrumentes geführt haben, sind nach wie vor gültig. Es hat sich überhaupt nichts geändert. Nach den Zielen und Kriterien der Neuverteilung der Aufgaben dürfen wir dieses bescheidene, aber relativ wirksame Bundesinstrument nicht gefährden. Das sind die Überlegungen, die wir Ihnen auch ans Herz legen. Bitte erwägen Sie sie auch in Ihren Überlegungen. Wir sind für Nichteintreten.

Müller-Scharnachtal: Ich spreche für die SVP-Fraktion, welche mit grosser Mehrheit Eintreten beschlossen hat; ich möchte aber auch einige Bemerkungen anbringen als Vertreter eines Kantons, der die Wohnbauförderung als wichtige Staatsaufgabe sehr aktiv und intensiv betreibt.

Die Erfahrungen mit dem Bundesgesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung haben gezeigt, dass sich die eigenössische Wohnbauförderung auf die Initiative der Kantone eher lähmend ausgewirkt hat. Ich will dies zu begründen versuchen. Mit einem sogenannten Anschlussersatz haben es in jüngster Zeit nur gerade zwei Kantone versucht, obwohl sich das Bundesamt seit Jahren vehement für eine solche Zusammenarbeit eingesetzt hat. Diese an sich erwünschte Zusammenarbeit ist an der Tatsache gescheitert, dass bei der sogenannten Grundverbilligung die Senkung der Anfangsmieten und der Eigentümerlasten bereits ohne Mitwirkung der Kantone ausserordentlich hoch angesetzt wurde. Eine weitergehende Senkung durch die Kantone hätte zu völlig marktfremden Mietzinsen geführt.

Andererseits: Eine Übernahme der rückzahlbaren Zinsen und Zinseszinsen vom 12. bis 25. Jahr durch die Kantone wäre ebenfalls sinnlos, weil bei der Grundverbilligung keine Einkommens- und Vermögensbegrenzungen bestehen, so dass auch Leute in den Genuss von Zahlungen kämen, die es gar nicht nötig hätten. Eigenständige kantonale Fördermassnahmen wurden denn auch bisher von nur acht Kantonen getroffen. Diese bescheidene Eigeninitiative deshalb, weil man entweder die Bundesmassnahme nicht konkurrenzieren wollte oder offenbar kein Bedürfnis nach vermehrter staatlicher Hilfe bestand.

Dieser auf eine Überforderung des Bundes und eine Inaktivierung der Kantone hinausgehende Zustand ist für alle unbefriedigend. Wenn man ferner von der Tatsache ausgeht, dass sechs Kantone den Grossteil der für die ganze Schweiz vorgesehenen Förderungsaktion des Bundes für

sich abschöpfen, ist es kaum verständlich, wenn meine Vorredner für eine bundeseigene Wohnbauförderung immer wieder von einem gesamtschweizerischen Bedürfnis sprechen. Es gibt ja denn auch gar keinen nationalen Wohnungsmarkt.

Da der Bund weder gewillt noch in der Lage ist, die Wohnbauförderung administrativ selbständig durchzuführen, bestehen im Verfahrensablauf viele schwerfällige Doppelspurigkeiten. Da mit dem Wohnungsbau zusammenhängende Sachgebiete, wie Planungs- und Baurecht, die Ver- und Entsorgung sowie die Besteuerung des Grundeigentums, stark kantonal orientiert sind, ist es dringend wünschbar, dass auch die Behandlung solcher Förderungsgesuche administrativ vereinfacht werden kann. Eine den sich ständig verändernden Bedürfnissen entsprechende Wohnbauförderung sollte äusserst flexibel sein. Herr Kollege Jeaneret hat auf diesen Punkt hingewiesen. Sie sollte insbesondere jeweils auf die sozialpolitisch, regional- oder beschäftigungspolitisch begründeten Bedürfnisse möglichst umgehend reagieren können. Ein einmal in Gang gesetztes Bundesgesetz weist diese Flexibilität nicht auf. Kantonale Massnahmen können den sich ständig ändernden Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt schneller und adäquater angepasst werden als eidgenössische Vorschriften.

Darf ich den Rat zum Schluss darauf aufmerksam machen, dass die Wohnbauförderung des Bundes bis auf weiteres ohnehin stark beeinträchtigt ist? Ende letzten Jahres teilte nämlich das Bundesamt für Wohnungswesen den kantonalen Ämtern für Wohnbauförderung mit, dass die vom Parlament im Rahmen der ordentlichen Finanzplanung und im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft beschlossenen Rahmenkredite für die Wohnbauförderung von insgesamt 1,143 Milliarden Franken zwischen Januar und Dezember 1983 bereits zur Hälfte beansprucht worden seien. Demzufolge könnten Gesuche für Mietwohnungen, die nach dem 1. Januar 1984 eingehen würden, nicht mehr berücksichtigt werden; es sei denn, dass das Parlament neue Kredite bewilligen würde. Ich glaube kaum, dass wir nach derart kurzer Zeit willens und in der Lage wären, erneut «in den Sack zu greifen». Die Belassung der Wohnbauförderung beim Bund hätte deshalb unweigerlich zur Folge, dass kurzfristig eine solche Vorlage bereitgestellt werden müsste. Ich bitte den Bundesrat, sich zu dieser Frage zu äussern.

Bei den Bemühungen um die Wiederherstellung einer sinnvollen Aufgabenteilung sollte somit das Subsidiaritätsprinzip eine ausschlaggebende Rolle spielen. Dazu haben sich ja alle Regierungsparteien bekannt. Diese Auffassung teilen 24 der 26 Kantone. Wir haben hier eine ausgezeichnete Gelegenheit, der Entfremdung des Bürgers vom Staat entgegenzuwirken. Haben wir doch Vertrauen in die Kantone, dass es ihnen gelingen möge, ihre bestehende oder neue Wohnbauförderung so aus- und aufzubauen, dass die unerlässliche Zusammenarbeit zwischen Staat und Bürger direkter, lebensnaher und den wirklichen Bedürfnissen entsprechend erfolgen kann. Daraus sollte übrigens ein besseres eidgenössisches Selbstbewusstsein entstehen, als wenn der Bund aus einer gewissen Anonymität heraus selbst gutgemeinte Wohnbauförderung betreibt. Es ist nicht einzusehen, weshalb ein Leistungsabfall befürchtet werden müsste. Diese Befürchtung ist schon deshalb unbegründet, weil rund vier Fünftel der Wohnbauförderung schon heute auf das Konto der Kantone und Gemeinden entfallen. Von der Sache her ist somit die Wohnbauförderung genau auf den politischen Tätigkeitsbereich der Kantone zugeschnitten.

Ich bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Nauer: Viele wissen es kaum, dass der Bund schon seit 1919 massgeblich an der Wohnbauförderung in unserem Lande beteiligt ist. Bis zum heutigen Tag haben nur wenige Kantone und Gemeinden ohne die Hilfen des Bundes eine eigenständige Wohnbaupolitik betrieben. Von den seit dem

Ersten Weltkrieg mit öffentlicher Unterstützung erstellten rund 250 000 Wohnungen sind lediglich 70 000 nur mit Hilfe von Kantonen und Gemeinden entstanden. An 180 000 Wohnungen war der Bund also nicht nur beteiligt, sondern er löste in der Regel deren Erstellung überhaupt aus.

Wie ein roter Faden zieht es sich durch nahezu alle Bundesaktionen hindurch, dass die gewährten Hilfen nicht nur Bestandteil einer aktiven Wohnbaupolitik waren, sondern auch einer engagierten Beschäftigungspolitik dienten. Ich erinnere an die Arbeitsbeschaffungsmassnahmen der zwanziger und dreissiger Jahre und während des Zweiten Weltkrieges, aber auch an die in der Frühjahrs- und Sommersession vom letzten Jahr für die Wohnbau- und Eigentumsförderung genehmigten Rahmenkredite. Im Zuge der Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft hat unser Rat noch für letztes Jahr die Hälfte dieses Rahmenkredites freigegeben. Damit ist ein Bauvolumen von 1,7 Milliarden Franken ausgelöst worden. Zusammen mit dem für das laufende Jahr freigegebenen weiteren Viertel ergibt sich sogar ein Beschäftigungsvolumen, das nicht nur den vorgezogenen Aufträgen für die Ausrüstung unserer Armee gleichkommt, sondern erst noch eine weit bessere Verteilung von Arbeit über das ganze Land ermöglicht. Es ist eine bedauerliche Tatsache, dass vor allem der soziale Wohnungsbau von den Gemeinden nicht aktiv vorangetrieben wird. Der Grund ist sehr einfach: Man will vor allem gute Steuerzahler.

Herr Jeaneret hat als Sprecher der Minderheit die Kantonalisierung der Wohnbauförderung vertreten. Er hat sich dabei auch auf das Vertrauen in die Kantone und in die Privatinitiative berufen, aber nicht darüber berichtet, dass ausgerechnet in der Stadt Neuenburg am 26. Januar eine Initiative für eine soziale Wohnbaupolitik vom Stimmvolk angenommen wurde – das als Folge des Unmutes über die verfehlte Wohnbaupolitik der Gemeinden. Mit der Annahme dieser Volksinitiative wird die Stadt Neuenburg zur Erstellung von 500 Sozialwohnungen angehalten; die Kosten betragen voraussichtlich 100 Millionen Franken.

Vor etwas mehr als zehn Jahren haben daher zwei Drittel der Stimmbürger dem Bund einen dauernden Auftrag zur Wohnbauförderung erteilt. In engem Zusammenhang mit der Ergänzung der Bundesverfassung von 1971 und dem neuen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 standen dabei die Initiativen für das «Recht auf Wohnen», die Initiative des Kantons Waadt betreffend Mieterschutz und die Denner-Initiative. Es waren im wesentlichen Volksbegehren, vor allem die demokratische Mitwirkung der Stimmbürger, die zu einer Neuregelung der Wohnbauförderung geführt haben. Diese Volksbegehren sind das Resultat des Versagens in den Kantonen und Gemeinden.

Ich stelle die Frage: Ist die Wohnversorgung heute wirklich besser als vor zehn, zwölf Jahren? Wir, die wir in diesem Rate sitzen, wir sind sicherlich gut versorgt. Wir stehen weder auf der Strasse, noch stehen unsere Mietzinse in einem schlechten Verhältnis zu unserem Einkommen. Aber viele, die ihre Wohnung aus irgendeinem Grund verloren haben – wegen Abbruchs oder Arbeitsplatzwechsels –, stehen wesentlich schlechter da. In räumlicher Hinsicht zeigen sich vor allem in den Grossstädten akute Mangellagen. Das gleiche gilt für die einheimische Bevölkerung in Fremdenverkehrsgebieten und für die Neuzuzüger in Ballungsräumen. Nach wie vor sind Betagte und junge Haushalte von überdurchschnittlich hohen Wohnungskosten betroffen.

Ein Wort zu den Wohnkosten: Am vergangenen Freitag hatte ich mich in einer Arbeitsgruppe mit Gesuchen über die Gewährung von Darlehen für die Restfinanzierung von genossenschaftlichen Wohnbauten zu befassen. Ich zitiere nur ein Beispiel: In Appenzell haben örtliche Handwerker die Initiative zur Bereitstellung von Wohnraum auf genossenschaftlicher Basis ergriffen. Ohne Hilfe des Bundes stellen sich neue 2-Zimmer-Wohnungen – immerhin in Appenzell – monatlich auf 980 Franken, 3-Zimmer-Wohnungen auf 1285 Franken, 4-Zimmer-Wohnungen auf 1488 Franken. Nur mit Hilfe des Bundes – er ist angegangen worden – wird es gelingen, die Mietzinse so zu senken, dass sie für die örtlichen Verhältnisse in Appenzell überhaupt tragbar sind.

Ein Hinweis auf die Mangellage sind auch die neuesten, unglaublichen Verkaufserlöse für Altliegenschaften in unseren Städten. Es muss doch Aufsehen erregen, wenn in den letzten Wochen in Zürich Wohnliegenschaften, die zwischen 1875 und 1892 erstellt worden sind, zu Preisen weggehen, die eine Erhöhung der bisherigen Monatsmieten von 1200 Franken auf 2100 Franken für nicht renovierte Wohnungen notwendig machen.

Die Kantone brauchen daher einen Bund, der ihre Bestrebungen auf dem Gebiet des Wohnungsbaues fördert und ergänzt. Der klare Verfassungsauftrag, den der Bund erhalten hat, wirkt sich nicht zu Lasten der kantonalen und kommunalen Befugnisse aus. Die Kantone sind frei, zu entscheiden, ob und in welcher Form sie selbst Wohnbauförderung betreiben wollen. Im Gegenteil: Es war ein ausgesprochenes Anliegen des Gesetzgebers, die Kantone zu vermehrt und durchaus eigenständiger Förderungstätigkeit anzuhalten.

Die Wohnbauförderung und die Regelung des Mietwesens sind die zwei tragenden Säulen unserer Wohnungspolitik. Nur ein ausreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen erlaubt es, die reglementierenden Eingriffe in den Wohnungsmarkt und in die Mietverhältnisse in Grenzen zu halten. Ein Aussteigen des Bundes aus der aktiven Wohnbauförderung steht auch in einem krassen Widerspruch zu einer Reihe von Tätigkeiten des Bundes, die immer wieder mit dem Wohnungsbau verbunden sind. Zum Beispiel die Raumordnung, Verkehrs-, Energie- und Umweltschutzfragen, die Beschäftigungspolitik. Das Baugewerbe steht zurzeit in einem sehr rauen Klima. Ungute Preiskämpfe treiben wilde Blüten. Ich habe nie viel von solchen zersetzenden Preiskriegen gehalten. Für einen kurzen Moment mögen derartige Preissituationen für den Bauinvestor interessant sein. In den vierzig Jahren meiner Wohnbautätigkeit musste ich immer wieder erfahren, dass auf die vermeintlichen Preisvorteile sehr rasch eine deutliche Quittung folgte. Beim nächsten Aufschwung zeigen sich nicht nur im Zusammenhang mit dem redimensionierten Bauleistungsangebot kräftige Preisadjustierungen, es fehlten auch jedesmal die in andere Berufe abgewanderten fachlich gut ausgebildeten Arbeitskräfte. Viele Baumängel der neueren Zeit sprechen hierzu eine klare Sprache.

Nur eine Verstärkung der Wohnbautätigkeit kann derartige volkswirtschaftlich unerwünschten Erscheinungen verhindern. Zu Herrn Müller: Es trifft längst nicht mehr zu, dass nur einige wenige Kantone und Regionen von den Förderungsmaßnahmen des Bundes Gebrauch machen. In den letzten vier Jahren sind in zunehmendem Masse in immer mehr Kantonen die Möglichkeiten des Bundes in Anspruch genommen worden. Die neuesten Zahlen zeigen, dass die Inanspruchnahme der letzten Rahmenkredite sich fast über alle Kantone verteilt. Die Förderung des Wohnungsbaues muss darum nach wie vor unter anderem eine Aufgabe des Bundes sein, damit auch in Zukunft die Koordination und eine ausreichende Berücksichtigung des Wohnungswesens durch die verschiedenen Bundesstellen möglich bleiben. Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion ersuche ich Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen und bei den Abschnitten N und O Nichteintreten zu beschliessen.

Stucky: Namens der freisinnig-demokratischen Fraktion empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage. Die Gründe, welche die Fraktion zu einer positiven Haltung bewegt haben, sind folgende:

1. Die Wohnbauförderung hat ihre eigentliche *sedes materiae* im kantonalen Recht, weil die Kantone zuständig sind – es wurde an diesem Pult auch schon gesagt – für die Raumplanung, für Steuerrecht, regionale Wirtschaftsförderung usw. Namentlich die Raumplanung hat ein sehr enges Verwandtschaftsverhältnis zur Wohnbauförderung. Sie ist geradezu Voraussetzung für eine aktive Wohnbauförderung.

Wir haben hier sehr unterschiedliche Verhältnisse in den Kantonen, zum Beispiel die Tatsache, dass Bauland fehlt, dann wieder, dass Bauland vorhanden ist, aber nicht

erschlossen oder aber dass sogar erschlossenes Bauland zur Verfügung stünde, aber dass die Region in einer wirtschaftlich schlechten Lage ist und dort gar keine Nachfrage nach Wohnungen besteht.

Ein Indiz, dass die Wohnbauförderung nie eidgenössisch oder viel besser kantonal sein sollte, ist der Umstand – und hierauf möchte ich vor allem Herrn Nauer aufmerksam machen –, dass dort Wohnungen gefördert werden, wo gar nicht die grösste Wohnungsnot besteht. Das Plädoyer von Herrn Nauer ist schön und recht, aber er soll einmal nachsehen – über Zahlen brauchen wir uns gar nicht zu streiten, denn Sie alle haben die Unterlagen erhalten – in der Liste der Aktionsgemeinschaft für eine wirksame Wohnbauhilfe. Dort wird ausgewiesen, dass im Kanton Genf sage und schreibe nur 113 Wohnungen eidgenössisch gefördert wurden. Alle übrigen – und das sind mehrere tausend – hat der Kanton Genf finanziert und so die Wohnbauförderung durchgeführt.

Es sind fünf Kantone, die die Hälfte der bundesfinanzierten Wohnungen gebaut haben; bezeichnenderweise keine Kantone mit grossen Städten. Ich zähle sie auf: Bern, Freiburg, Luzern, Solothurn und St. Gallen. Darum hat uns der Experte Ding mit Recht darauf hingewiesen, dass Veränderungen zeitlicher und marktmässiger Gegebenheiten und Verschiedenheiten Grund für die unterschiedliche Beanspruchung der Wohnbauförderung durch die einzelnen Kantone sind. Und weil es sich nun einfach vom Markt und von der Situation her so verhält, wäre es gescheiter, man gäbe die Wohnbauförderung wieder zurück, wo sie hingehört.

2. Die Kosten. Wir streiten uns hier über 20 Millionen Franken gemäss Botschaft. Es mag sein, dass es in Zukunft noch etwas mehr sein könnte. Aber selbst dann ist die Summe eigentlich eine Quantité négligeable im Verhältnis zu dem, was die Kantone übernehmen müssen im Bereich der Krankenkassen oder im Bereich der Alters- und Hinterbliebenenversicherung. Dort sind die Schwankungen, bevölkerungsmässig und krankheitsmässig bedingt, ohne weiteres in dieser Grössenordnung, und kein Mensch spricht darüber. Weil ich schon bei den Kosten bin, sei mir die Frage erlaubt: Was nützt Ihnen die beste Bundeswohnbauförderung, wenn der Bund leere Kassen hat und hier nichts tun kann? Ist es dann nicht gescheiter, dass wir diese Aufgabe an die Kantone zurückgeben?

3. Die Kantone haben sich – die Kommissionssprecher erwähnten es – einverstanden erklärt, diese Aufgabe zu lösen, mit Ausnahme von zwei Kantonen. Alle anderen sind einverstanden, verfügen auch schon über ein Instrumentarium. Hier – Herr Biel – ist es nicht ganz richtig, wenn Sie sagen, die Kantone hätten kein solches Instrumentarium; im Gegenteil: in acht Kantonen mit 60 Prozent der Wohnbevölkerung findet bereits eine kantonale Wohnbauförderung statt.

Wenn wir noch sechs Bergkantone mit 15 Prozent Bevölkerung dazuzählen, dann kommen wir dazu, dass nur eine Lücke in den übrigen Kantonen mit 15 Prozent der Bevölkerung besteht. Das sind doch alles Grössen, die eine Kantonalisierung erlauben.

Noch zu einer verfassungsrechtlichen Seite: Die Bauförderung wie auch die Wohnbauförderung für die Bergbevölkerung bleiben weiterhin beim Bund.

Schliesslich – und das scheint mir wesentlich und wichtig –: Auch der Mieterschutz bleibt gestützt auf Artikel 34sexies beim Bund, daran wird kein Komma geändert. Man soll aufhören, hier die Stellung des Mieters in die Diskussion zu werfen. Es geht hier nicht um den Mieterschutz; der bleibt, wie er ist.

Ich gebe zu, dass sich das Problem möglicherweise auf die Zusatzverbilligungen reduzieren lässt. Die Grundverbilligungen können die Kantone, wie ich sagte, ohne weiteres gewähren. Weil man nicht immer nur nein sagen kann, möchte ich hier noch auf eine gangbare Lösung hinweisen. Die Kantone haben die Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit ihren Kantonalbanken diese Zusatzverbilligung mittels gün-

stigeren Hypothekarzinsen während der Anlaufzeit zu gewähren. Dass das Modell nicht nur Theorie ist, sondern sich auch praktisch bewährt, hat die einjährige Erfahrung der Zuger Kantonalbank gezeigt: Ich bin stolz darauf, das als Zuger sagen zu dürfen. Andere Kantonalbanken interessieren sich nun für das Modell, und sie dürfen es ohne weiteres kopieren. Hier ergeben sich also für die Kantone neue Möglichkeiten.

Zum Schluss noch ein Wort zur merkwürdig heterogenen Gegnerschaft. Da gehen die Linksparteien Hand in Hand mit dem Baumeisterverband und – so ist jedenfalls aus Zeitungsberichten zu schliessen – mit dem Chefbeamten des Amtes für Wohnungswesen. Eine bunte und einmalige Koalition!

Zum Baumeisterverband sei mir die Frage erlaubt: Wo bleibt das ordnungspolitische Credo? Verschwindet das schon bei einer blossen Gefahr für das eigene Portemonnaie?

Zu den Linksparteien: Warum geben sie sich nicht Mühe, dass Wohnbauförderung in den Kantonen betrieben wird? Genügt die schlechte Erfahrung an einigen Orten, die sie mit ihren Wohnbaugenossenschaften gemacht haben? Wenn ja, dann müsste ich Ihnen sagen, dass das doch nicht eine Frage des Bundesrechtes ist, sondern allenfalls des schlechten Managements. Andere Wohnbaugenossenschaften haben sie bestens durchgeführt. Also geht's doch! Das möchte ich auch Herrn Nauer sagen: Er beweist ja selbst, dass es ohne weiteres machbar ist.

Zum Chefbeamten des Amtes für Wohnungswesen: Wenn ich höre, dass jemand Kompetenzen verteidigt und eine neue Lösung ablehnt, dann werde ich immer stutzig, dann sollte dies für uns ein Zeichen sein, dass hier Personal und Administration abgebaut werden können. Wer sich als Beamter mit echten Problemen auseinandersetzt, ist froh, wenn ihm jemand Arbeit abnimmt.

Ruf-Bern: Wenn die Fraktion der Nationalen Aktion und Vigilants Ihnen beantragt, auf beide Vorlagen zur Entlastung des Bundes im Bereiche der Wohnbauförderung einzutreten, so vertritt sie diese Haltung aus anderen Überlegungen als die Kommissionsminderheit.

Der allgemeine Grundtenor der Argumente pro und contra ist deutlich: Der staatlich subventionierte Wohnungsbau ist praktisch in allen Fraktionen quasi sakrosankt. Uneinig ist man sich lediglich über die Weiterführung der Bundeshilfe, über den zu beschreitenden Weg, um die Wohnbauförderung am wirksamsten ausbauen zu können. Übereinstimmung besteht hingegen vor allem in der Meinung, die Bauwirtschaft müsse aus beschäftigungspolitischen Gründen angekurbelt werden und gegen die angebliche Wohnungsnot seien vermehrt öffentliche Mittel für neue Bauprojekte einzusetzen. Die ökologische und demographische Seite der Problematik wird jedoch bewusst beiseite gelassen und damit auch die Frage, ob Wohnungsbau unter diesen Gesichtspunkten überhaupt wünschenswert bzw. verantwortbar sei. Unsere Fraktion antwortet hierauf mit einem klaren Nein!

Dass man angesichts des an gewissen Orten geringen Leerwohnungsbestandes das Angebot vergrössern will, erscheint auf den ersten Blick als naheliegend. Wie in manchen anderen Bereichen wird mit einem derartigen Vorgehen jedoch bloss Symptombekämpfung betrieben. Vernachlässigt werden die Hauptursachen der vorhandenen Schwierigkeiten: die andauernd wachsende Bevölkerung unseres Landes, vor allem als Folge der wachstumsbedingten Einwanderung. Solange wir es uns leisten können, in unserem kleinräumigen, stark überbevölkerten Land über 1 Million ausländische Staatsbürger leben zu lassen, nur damit eine überdimensionierte, aufgeblähte Wirtschaft – vor allem auch die Bauwirtschaft – künstlich aufrechterhalten werden kann, solange dürfen wir sicherlich nicht von einer echten Wohnungsnot sprechen! Seit einiger Zeit belegt insbesondere eine Flut von Wirtschaftsflüchtlingen und Asyltouristen – notabene auf Kosten der Steuerzahler – billigen Wohnraum, der minderbemittelten Schweizer Familien vorbehalten bleibt, indem sie von den eigenen Behörden –

zugunsten der falschen Flüchtlinge – benachteiligt werden. Nicht zu vergessen ist auch das permanente Absinken der Belegungsdichte der Wohnungen bzw. der steigende Flächenbedarf pro Person – dies nicht zuletzt wegen der um sich greifenden wohlstandsbedingten Zweitwohnungsseuche. Die dadurch zum Ausdruck kommende Anspruchsinflation zu Lasten unserer Lebensgrundlagen ist unhaltbar. Die Spekulation, welche zu masslosen Mietpreisteigerungen führt, lässt sich durch Förderung des Wohnungsbauwesens nicht erfolgreich bekämpfen. Dagegen würde eine Stabilisierung der Bevölkerung sowie eine Bekämpfung der Anspruchsinflation der Spekulation die Basis entziehen. Der Hinweis sei mir gestattet, dass wir in diesem Zusammenhang auch die Konzentrationstendenzen der Bevölkerung diskutieren müssen.

Es erstaunt wenig, dass vor allem die interessierte Baulobby sich mit Händen und Füssen dagegen wehrt, dass der Wohnungsbau nach einem Wegfall der (übrigens geringen) Bundessubventionen etwas gedämpft werden könnte. Neue Wohnbauten verschaffen doch letztlich nur der überdimensionierten Bauwirtschaft neues Auftragsvolumen; dies wiederum unter Inanspruchnahme Zehntausender ausländischer Arbeitskräfte, grösstenteils von Saisoniers und Jahresaufenthaltern; die dann zum Teil auch gerade diese Wohnungen benötigen. In der Folge werden unsere wertvollen, unvermehrten Kulturlandreserven einem längst überholten wirtschaftlichen Wachstumsdenken geopfert. Offenbar genügt es nicht, dass im Zuge der Landschaftsbesiedelung, der wuchernden Agglomerationen seit dem Zweiten Weltkrieg eine Fläche grösser als der Kanton Thurgau unter Asphalt und Beton verschwunden ist und weiterhin pro Sekunde ein Quadratmeter Land geopfert wird!

Dass die schweizerische Bevölkerung durch ein solches Vorgehen in dreifachem Sinne belastet wird, ist klar, nämlich durch die Konkurrenzierung auf dem Arbeits- und auf dem Wohnungsmarkt sowie die Zerstörung von Lebensgrundlagen. Diese Tatsache scheint sowohl Bundesrat als auch Kommission jedoch nicht zu beunruhigen. Der Bauwirtschaft auf die Dauer ein gleiches Auftragsvolumen erhalten oder gar ein Wachstum ermöglichen zu wollen, muss aus ökologischer und demographischer Sicht als fatal bezeichnet werden. Damit verbunden ist die dauernde Verschärfung des allzu lange siegreichen Kampfes gegen die Natur und die Lebensmöglichkeiten späterer Generationen. Die Stichworte Landschaftsschutz, Kampf der Zersiedelung seien nur am Rande erwähnt.

Im Rahmen eines langfristigen Gesamtkonzeptes müssen zur Entspannung des Wohnungs- und des Arbeitsmarkts vor allem Massnahmen zur Förderung der Rückwanderung der Ausländer ergriffen und eine strikte Einwanderungsbeschränkung erlassen werden. Das Schweizer Volk erwartet in dieser Hinsicht dringend ein entsprechendes Handeln des Bundesrates. Wohnbauförderungsmassnahmen sind eine reine Alibiübung zu einem viel zu hohen Preis. Sie passen aber genau in den bisherigen Teufelskreis des Wirtschaftswachstums, aus dem wir demnächst ausbrechen müssen, wenn es nicht zu spät sein soll.

All jene, die vor Wahlen mit schöner Regelmässigkeit dem Umweltschutz das Wort reden, sind aufgerufen, nun konsequent zu handeln und zu beweisen, dass sie nicht zwecks Stimmenfanges Wasser predigen, um dann selbst bei nächster Gelegenheit Wein zu trinken. Bei zunehmender Kulturlandzerstörung und steigender Bevölkerung bleiben alle Massnahmen zum Schutze der Umwelt und gegen das Waldsterben eine unglaubwürdige Alibiübung. Vielmehr müssen die Grundübel angegangen werden. Im Falle der Wohnbauförderung wird die Umweltzerstörung aus reinen Profitgründen geradezu staatlich institutionalisiert. Wie meinte doch kürzlich der Verfasser eines Leserbriefes in einer Tageszeitung: «Haben denn diese Herren, die sich zur geistigen Elite eines Landes zählen, aus den verheerenden Folgen des Wachstums früherer Jahre nun tatsächlich keine tiefgründigere Erkenntnis gewonnen als die, dass zum Lösen eines Feuers Benzin immer noch das beste sei?!» Die Wohnbauförderung ist hierfür leider ein typisches Beispiel.

In der Hoffnung, dass nach einem Wegfall der Bundessubventionen ein gewisser Rückgang der Wohnbauförderung eintreten wird, bitte ich Sie aus den dargelegten ökologischen Überlegungen im Namen der NAVigilants-Fraktion, Eintreten zu beschliessen.

Frau Blunschy: Die CVP-Fraktion hat bei der Aufgabenteilung bisher immer Eintreten befürwortet. Bei der Wohnbauförderung macht sie eine Ausnahme. «Une fois n'est pas coutume.» Wir sind mit der Kommissionsmehrheit der Ansicht, dass hier nicht eingetreten werden sollte. Der Bund befasst sich seit vielen Jahren mit der Förderung des Wohnungsbaues. Der Familienschutzartikel bildete die verfassungsmässige Grundlage, bis das Volk 1972 mit grossem Mehr einen Wohnbauförderungsartikel in der Bundesverfassung verankerte. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz ist noch keine zehn Jahre alt und steht seit 1975 in Kraft. Es handelt sich um eine wichtige, allseits anerkannte Bundesaufgabe, die erst kürzlich noch ausgebaut wurde. Ein Rückzug des Bundes aus dieser Aufgabe ist im heutigen Zeitpunkt um so weniger zu rechtfertigen, als das Angebot an preisgünstigen Wohnungen nach wie vor prekär ist. Der Einwand, die Kantone würden die Förderung des Wohnungsbaues schon in genügendem Mass an die Hand nehmen, überzeugt in diesem konkreten Fall nicht. Das Problem greift über die Kantonsgrenzen hinaus. Der Wohnungsmangel in den Agglomerationen bewirkt, dass viele, die in den Städten arbeiten, auf dem Lande, sehr oft in einem anderen Kanton, wohnen. Diese Wohnkantone und Schlafgemeinden müssten inskünftig allein für die Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen sorgen für Leute, die ihrem Verdienst in einem anderen Kanton nachgehen. Wenn der Bund seine Subventionierung des Wohnungsbaues einstellt, mit Ausnahme der Wohnbausanierung im Berggebiet, fehlt in vielen Fällen der Anreiz für die Erstellung von günstigen Wohnungen. Die Gemeinden sind oft nicht besonders interessiert am sozialen Wohnungsbau, der für einkommensschwache Bevölkerungskreise bestimmt ist. Sie ziehen es vor, gute Steuerzahler in ihrer Gemeinde zu haben, Familien mit Kindern wären die Leidtragenden. Wohnbaugenossenschaften, die in den letzten Jahren dank der Wohnbausubventionierung grosse Anstrengungen erfolgreich unternommen haben, würden in ihren Aktivitäten wesentlich eingeschränkt. Nachteilige Auswirkungen sind auch für das Baugewerbe zu erwarten, das um die Aufträge und damit um die Erhaltung der Arbeitsplätze bangt. Mit relativ bescheidenen Bundesmitteln können zurzeit ansehnliche Investitionen im Bausektor ausgelöst werden. Es ist inkonsequent, auf der einen Seite spezielle Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zu planen und andererseits auf bewährte bestehende und wirksame Möglichkeiten der Arbeitsbeschaffung zu verzichten. Die Nationale Aktion hat vorhin durch ihren Sprecher mitteilen lassen, dass sie gegen den Wohnungsbau überhaupt ist. Sie scheint also auch dagegen zu sein, dass die Kantone etwas auf diesem Gebiete tun. Diese Argumentation spricht erst recht dafür, dass die Wohnbauförderung des Bundes nicht aufgehoben werden darf. Ein Dach über dem Kopf zu haben, ist ein Grundbedürfnis eines jeden Menschen. Die CVP-Fraktion hat mehrheitlich beschlossen, den Nichteintretensantrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen. Ich erinnere daran, dass auch die ständerätliche Kommission mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten Binder für Nichteintreten war. Der Ständerat ist dann aber seiner Kommission nicht gefolgt und ist mit der knappen Mehrheit von 20 zu 16 Stimmen eingetreten. Abschliessend halte ich fest: Es handelt sich bei der Wohnbauförderung um ein eminent familienpolitisches Anliegen, das sich über Kantonsgrenzen hinaus auswirkt und das seit Jahrzehnten vom Bund unterstützt wurde. Wenn wir die Vorlagen betreffend Wohnbauförderung ausklammern, gerät das Massnahmenpaket nicht aus dem Gleichgewicht. Aus der Sicht der Aufgabenneuverteilung ist das «ein kleiner Fisch». Aus der Sicht der Familien, die dringend auf ein

besseres Angebot an preisgünstigen Wohnungen angewiesen sind, geht es ans Lebendige.

Namens der CVP-Fraktion ersuche ich Sie, zusammen mit der Kommissionsmehrheit auf die Wohnbauvorlagen nicht einzutreten.

M. Carobbio: Le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et des Organisations progressistes appuie la proposition de la majorité de la commission de ne pas entrer en matière. Malgré cela, j'ai suivi attentivement les argumentations développées à cette tribune par les collègues qui se sont prononcés en faveur de la proposition du Conseil fédéral et de la minorité de la commission, qui demandent d'entrer en matière.

J'ai suivi tout particulièrement les arguments de MM. Müller et Stucky. Ils ont souligné trois aspects en disant que la loi sur l'encouragement à l'accession à la propriété présente des lacunes, que les cantons peuvent et doivent développer une politique du logement et que cette tâche peut être mieux assumée par les communes et les cantons. On peut être d'accord sur le fait que la loi en vigueur présente des lacunes de même qu'il est du ressort des cantons et des communes de mieux développer la politique du logement, pourtant j'ai l'impression que les opposants à la majorité de la commission oublient le vrai problème qui nous préoccupe.

En réalité, que nous propose le Conseil fédéral? Dans le cadre de ce premier train de mesures, nous sommes confrontés à une proposition de modification constitutionnelle qui touche à une tâche importante que la volonté populaire – d'autres d'ailleurs l'ont déjà dit – a clairement et à maintes reprises confiée à la Confédération. C'est déjà en 1945, que la compétence de développer une politique de construction de logements a été inscrite dans la constitution; en 1972, elle a été élargie et transformée – je le souligne – en un mandat précis de mesures destinées à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement du coût de l'accès à la propriété. Ce mandat, inscrit à l'article 34^{ter}, stipule clairement le principe – à mon avis c'est important – de la collaboration dans ce domaine entre la Confédération et les cantons.

En pratique, ce mandat est ancré dans la loi de 1974 sur l'accession à la propriété, loi qui a commencé à développer ses effets réels ces dernières années seulement. A cet effet, je vous renvoie au document distribué par la Communauté d'action pour l'encouragement efficace de la construction de logements. Les deux derniers crédits-cadres votés par notre Parlement se sont rapidement épuisés, et les demandes ont dépassé les disponibilités. Aujourd'hui déjà, le dernier crédit de programme d'un montant global de 1 milliard 100 millions destiné à financer l'application de la loi jusqu'à la fin de l'année 1985, est pratiquement épuisé. Par conséquent, sur la base de ces éléments, notre conclusion va à l'inverse de celle de M. Müller, c'est-à-dire que le rôle de la Confédération ne doit pas être abandonné, mais bien renforcé.

Vous connaissez la lettre de l'Office fédéral du logement, du 27 décembre 1983, qui annonce aux services cantonaux l'introduction d'un contingentement des demandes. Ce fait concret justifie aussi la nécessité pour la Confédération de poursuivre sa tâche.

Il n'est donc pas logique qu'au moment même où l'aide de la Confédération à la construction de logements rencontre un succès croissant, où la situation sur le marché du logement est tendue, le Conseil fédéral nous propose de mettre fin au mandat confié à la Confédération par la volonté populaire il y a à peine dix ans. Nous ne pouvons pas donner notre accord à un tel choix en considération du fait que le maintien d'une politique efficace de l'encouragement à la construction de logements est étroitement lié à l'intervention financière de la Confédération.

En l'occurrence, nous considérons comme insuffisante la proposition dans le cadre de sa demande de renvoi du projet au Conseil fédéral, faite par M. Rebeaud qui pense que, pour continuer à développer une politique en faveur du logement,

Il suffit de maintenir le rôle de la Confédération dans le soutien des expériences pilotes.

Si nous sommes d'accord sur le fait que les conceptions de la politique de logement reviennent aux communautés locales – aux communes et aux cantons, qui vivent les problèmes de plus près – nous ne pouvons pas oublier que dans le domaine de la construction de logements la spéculation foncière et immobilière sévit avec force au niveau local et cantonal. Face à cette spéculation, seule l'intervention financière de la Confédération est à même de permettre aux cantons de développer une politique de construction de logements à bon marché. En effet, les coopératives de locataires et les petits propriétaires devraient bénéficier des effets de l'aide fédérale. Un manque à ce sujet ne justifie pas la suppression d'une telle aide. Il s'agirait d'une pénalisation qui contribuerait à aggraver la situation actuelle sur le marché du logement et qui toucherait les locataires à faible et à moyen revenus, qui dépensent en moyenne 20 pour cent et plus de leurs salaires pour se loger.

Il s'agit donc d'une question politique. Il faut savoir si le développement d'une politique sociale, dans le domaine du logement, est possible par le transfert de toutes les charges aux cantons ou, si au contraire dans ce domaine, l'intervention complémentaire de la Confédération est indispensable. A mon avis, c'est bien le cas.

La continuation et le développement d'une politique du logement qui permette de stabiliser le marché, de créer suffisamment de logements à bas prix, d'assurer enfin à tous le droit à un logement à leur portée financière, sont ici en cause. Seule la collaboration étroite, tant juridique que financière, de la Confédération et des cantons, le permettra. C'est une autre raison qui justifie la non-entrée en matière sur le projet du Conseil fédéral.

Enfin, contrairement à ce qu'a dit M. Stucky, dans beaucoup de cantons, dont le Tessin, on a commencé à développer – avec beaucoup de retard il est vrai – une politique du logement qui se base sur l'appui financier de la Confédération. Supprimer cette aide consisterait à remettre en discussion et à rendre beaucoup plus difficile le déploiement d'une telle politique, et cela, encore une fois, dans les cantons où la situation du marché du logement est particulièrement tendue, en raison également d'une situation anormale sur le marché des résidences secondaires. Le canton du Tessin se situe dans les premiers rangs des cantons à loyers élevés et je ne peux que regretter que le Conseil d'Etat de ce canton, dans la procédure de consultation, se soit déclaré favorable à la proposition du Conseil fédéral. Donc, une fois encore, si la proposition du Conseil fédéral est acceptée, au lieu de contribuer à renforcer le fédéralisme, elle accentuera les difficultés des régions périphériques, économiquement faibles, et pénalisera les couches sociales les plus défavorisées. La proposition du Conseil fédéral, en effet, ne tient pas compte des diversités économiques, sociales et financières des diverses régions du pays mais se limite, derrière le discours de la répartition des tâches, à faire une opération de transfert des charges, sans se soucier aucunement du résultat concret de cette opération, résultat qui ira dans le sens de ralentir et rendre plus difficile, dans toute la Suisse, une politique du logement efficace.

Pour toutes ces raisons mon groupe vous invite à suivre la majorité de la commission et à repousser la proposition du Conseil fédéral.

Ziegler: Die Befürworter einer Kantonalisierung argumentieren damit, dass die kantonale Wohnbauförderung ein geeignetes Instrument zur Förderung des Föderalismus sein könne und dass die Kantone und Gemeinden besser in der Lage seien, die Wohnbauhilfe den lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten anzupassen. Solchen Zielsetzungen und Erwartungen steht aber die Tatsache gegenüber, dass die Mehrzahl der Kantone bis heute nicht bereit war, in Sachen Wohnbauförderung selber aktiv zu werden. Diese mangelnde Bereitschaft war denn auch der Grund dafür, dass der Bund seit 1919 den Wohnungsbau periodisch gefördert hat und dass allgemein anerkannt wurde, dass die Wohn-

bauförderung in erster Linie dem Bund gehört. In der Abstimmung von 1972 haben sich Volk und Stände mit grossem, eindrücklichem Mehr für die erweiterte Bundeskompetenz ausgesprochen. Heute, nur zwölf Jahre später, soll der klare Entscheid von Volk und Ständen praktisch ausser Kraft gesetzt werden, als ob die seinerzeitigen Argumente für die Bundeskompetenz nicht mehr gelten würden. Obwohl die Wohnbauförderung des Bundes als Basishilfe konzipiert ist und demnach der Ergänzung durch Kantone und Gemeinden bedarf, haben es die meisten Kantone versäumt, koordinierende Massnahmen zu treffen. Diese Versäumnisse stimmen nicht gerade vielversprechend, auch wenn immer wieder das Hohe Lied auf die Förderungsbereitschaft der Kantone gesungen wird.

Bei den Beratungen über die neuen Rahmenkredite für den Wohnungsbau in der Grössenordnung von gut einer Milliarde Franken zur Förderung von rund 10 000 Wohnungen ist wiederholt und eindrücklich darauf hingewiesen worden, dass nach wie vor ein grosser Mangel an preisgünstigen Wohnungen für Familien mit Kindern besteht. Betroffen von dieser Situation sind vor allem Familien in bescheidenen Einkommensverhältnissen und junge Ehepaare, die wegen ihres dringenden Raumbedarfes nicht jahrelang warten können, bis sich ihr Kanton vielleicht doch noch zur Wohnbauförderung aufrafft.

Gravierend fällt ins Gewicht, dass sich das Verhältnis zwischen Einkommen und Miete in bezug auf die neuesten Wohnungen zusehends verschlechtert. Mit Recht wird geltend gemacht, dass die Wohnbauförderung und die Regelung des Mietwesens die zwei tragenden Säulen der Wohnungspolitik bilden. Ohne ein ausreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht Gefahr, dass sich der politische Druck zur Einführung von dirigistischen Massnahmen im Mietwesen verstärkt, was die Vermieter verunsichern und die Investitionsbereitschaft der privaten Anleger lähmen könnte. Da wäre ein vom Bund im Zusammenwirken mit den Kantonen geförderter Wohnungsbau entschieden systemfreundlicher; ganz abgesehen davon, dass diese Lösung in keiner Weise gegen den Föderalismus verstösst, sondern diesen sogar unterstützt.

Weiter ist zu bedenken, dass dem Bund im Fall einer Kantonalisierung ein wirksames Instrument zur Wirtschaftsbelebung fehlen würde. Das Wohnungs- und Eigentumsförderungsgesetz ist seinerzeit als konjunkturgerechtes Instrument propagiert worden. Es hat sich als solches gut bewährt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Wohnungsbau aufgrund dieses Gesetzes zu einem sehr grossen Teil ohne à-fonds-perdu-Beiträge gefördert werden konnte. Eine Kantonalisierung wäre ein sozialer Rückschlag von grosser Tragweite.

Ich möchte Ihnen sehr empfehlen, dem Antrag auf Nichteintreten Folge zu leisten.

M. Melzoz: Avec la majorité de la commission, je vous propose de ne pas entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral. Il y a en effet de nombreuses et excellentes raisons de conserver, dans son état actuel, l'instrument que la Confédération a forgé dans les années 70, avec l'appui massif du peuple suisse, pour mettre en œuvre la politique du logement, définie à l'article 34^{quies} de la constitution. Tout d'abord la loi encourageant la construction de logements répond à un besoin évident. Le fait qu'à ce jour plus de la moitié du crédit de programme de 1,143 milliard de francs, voté par le Parlement en juin 1983, ait déjà été utilisée, le prouve. Pour la seule année 1983, ce ne sont pas moins de six mille cents logements dont la construction a été encouragée en application de la loi. Enfin, depuis 1976, l'intervention de la Confédération a rendu possible la construction d'environ vingt mille logements, dont plus de trois mille en propriété ou maisons familiales et quatre mille spécialement conçus pour les personnes âgées ou les invalides. Ce bilan est en tous points positif. Il pourrait encore être plus étoffé à l'avenir si l'Office fédéral du logement était en mesure d'honorer toutes les demandes qui lui parvien-

nent à un rythme accéléré. Ce qui n'est pas le cas, faute de crédits suffisants.

Pour 1984, les perspectives sont franchement mauvaises, cet office ayant déjà fait savoir que, compte tenu des requêtes en suspens et de celles qui sont annoncées, il devra probablement refuser l'aide fédérale pour environ huit à neuf mille logements. Pourquoi frappe-t-on avec tant d'insistance et de toutes parts à la porte de l'Office fédéral du logement, à l'heure même où le Conseil fédéral entend remettre en cause une politique qui avait pourtant reçu la sanction populaire? Sans doute parce que la loi fédérale sur le logement est une bonne loi, à la fois utile et nécessaire, une loi attractive parce qu'efficace par ses effets, les loyers initiaux pouvant être abaissés de 30 à 50 pour cent selon les cas, loi qui est souple dans son articulation et d'une application facile et rapide grâce à une procédure simplifiée. C'est en tout cas l'avis du Service cantonal du logement de l'Etat de Vaud qui, il y a moins d'une année, vantait les mérites de l'aide fédérale et conseillait aux constructeurs «d'avoir recours au système de l'aide fédérale, plus rapide que l'aide cantonale».

Il y a plus encore. Le succès de l'aide fédérale est surtout révélateur «de la situation tendue qui règne sur le marché du logement». C'est ce qu'a déclaré le Conseil fédéral, le 28 novembre 1983, en réponse à une question que je lui avais posée. Les tensions, dont parle le Conseil fédéral, s'amplifieront à l'avenir sous la pression de l'accroissement prévisible de la demande de logements. Deux facteurs au moins y contribueront de manière déterminante: les fortes générations des années 1962 à 1968 arrivent en âge de quitter le ménage parental, de se marier et de procréer; le taux moyen d'occupation par logement continue à diminuer; rien n'indique que cette tendance ira en se stabilisant. Il s'agit, en l'occurrence, d'un phénomène de société qui reflète à la fois l'amélioration du niveau de vie et la transformation des mœurs.

Au moment où, pour les motifs que je viens de rappeler, il y a inflation de la demande, l'offre se rétrécit. Il se trouve en effet que, vu le coût très élevé des logements neufs, beaucoup de promoteurs renoncent à investir dans la pierre, par crainte de ne pouvoir louer ou vendre de tels logements. Cette situation explique pourquoi l'aide fédérale séduit beaucoup de constructeurs qui, jusqu'ici, voyaient d'un œil plutôt critique l'intervention de la Confédération.

Permettez-moi de souligner encore deux choses. L'aide fédérale ne grève que modérément les comptes de la Confédération, les avances à fonds allouées jusqu'à maintenant ne représentant que 18 pour cent des prestations globales. La loi sur le logement, bien utilisée, peut aussi devenir un instrument de la politique régionale. Les zones rurales et les agglomérations de moyenne importance en bénéficient déjà substantiellement. Sa large diffusion géographique constitue un apport non négligeable pour l'économie des régions périphériques; enfin, elle contribue à la déconcentration de l'habitat.

La suppression de toute intervention de la Confédération dans le domaine du logement ne manquerait pas de créer un vide que beaucoup de cantons ne sont pas en mesure de combler. Il est permis de penser que la plupart d'entre eux ne voudront pas prendre le relais, les uns pour des raisons financières, les autres pour des raisons de principe ou de philosophie politique. En conclusion, cela signifie que l'accession à la propriété d'un logement ou d'une maison familiale ne sera pratiquement plus encouragée. Il en ira de même en ce qui concerne les logements destinés aux catégories les plus défavorisées de la population, telles que les personnes âgées, les invalides, les familles à revenus modestes. C'est la raison pour laquelle je vous invite à suivre les conclusions de la majorité de la commission.

Humbel: Es können hier eine ganze Anzahl Gründe für das Nichteintreten aufgezählt werden. Ich greife einige wenige heraus: Wir können heuer ein Jubiläum feiern, nämlich 60 Jahre Wohnbauförderung des Bundes. Die bisherigen Aktivitäten haben sich bewährt, haben viel geholfen und vor

allem sozial Schwächeren in unserem Lande dienen können. Bei den Erfolgen ist sicher auch die Förderung des Wohnungseigentums nicht zu vergessen. Streuung des Wohnungseigentums soll nicht nur bei Wahlen ein Schlagwort sein. Ich bin da nicht gleicher Meinung wie unsere zwei Regierungsvertreter, die Kollegen Müller und Stucky. Ich bin im Gegenteil der Meinung, wenn der Bund überhaupt nichts gemacht hätte, hätten die Kantone noch weniger für die Wohnbauförderung getan. An die Adresse von Herrn Kollege Stucky: Wie viele Male hat die sogenannte «unheilige Allianz» Vorlagen gebodigt, weil sie den einen zu weit gingen und den anderen zu wenig weit? Wir müssen wieder einmal daran erinnern, dass wir im System der wechselnden Mehrheiten leben. Das Bundesamt für Wohnungswesen hat verschiedene Broschüren und Abhandlungen ausarbeiten lassen. Es hat – unterstützt von Kommissionen – Vorschläge und Empfehlungen ausgearbeitet, die auf allen drei Stufen zusammen realisiert werden können. Soll nun das alles Papier bleiben?

Denken Sie auch an das private Engagement in der Wohnbauförderung. Ich denke dabei nicht so sehr an die Bauge-schäfte und privaten Anleger – diese haben wir selbstverständlich auch nötig –, sondern vor allem an die vielen ehrenamtlichen Helfer in den aktiven Wohnbaugenossenschaften, gleich welcher Schattierung oder Farbe. Wir danken Ihnen für die vielfältigen Arbeiten, für den grossen Einsatz, indem wir eben die Wohnbauförderung beim Bund behalten. Herr Kollege Nauer, als unser Vollprofi auf diesem Gebiet, hatte aus dem vollen schöpfen können. Er weiss bestens Bescheid. Er steht an der Front.

Man spricht von der Mobilität der Arbeitnehmer bezüglich ihrer Berufe, aber auch von der Mobilität unserer Bürger bezüglich ihres Wohnsitzes. Das muss doch bei der Aufrechterhaltung des Ist-Zustandes ebenfalls noch berücksichtigt werden.

Ich komme bereits zum letzten und zum Hauptpunkt meiner Argumente, nämlich zur Konzeption für die Förderung des Wohnbaues und des Wohnungseigentums. Ich gestatte mir, hier auf meine Interpellation vom Oktober 1982 hinzuweisen. Der Bundesrat hat dort in seiner Antwort unter anderem erklärt: «Der Bund soll nach wie vor in gewissen Teilbereichen der Wohnbaupolitik tätig sein. So bleiben die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, die Forschung und der Mieterschutz weiterhin Bundesaufgabe.» Daraufhin wurde bereits hingewiesen. Wir können doch festhalten, dass wir ein gutes Wohnbaukonzept haben. Ich sage nicht, ein ausgezeichnetes, aber ein gutes. Soll nun dieses gute Konzept durchlöchert werden? Es soll einfach ein Glied in der starken Kette weggenommen werden? Wem nützen wir mit einem solchen Verhalten? Ich bin fest davon überzeugt: Eintreten würde den Dolchstoss gegen die Wohnbauförderung der öffentlichen Hand überhaupt bedeuten. Allerdings – das wissen wir –, Volk und Stände haben ja bei der Verfassungsänderung noch das letzte Wort zu sprechen.

Die aktive Wohnbaupolitik muss auf allen drei Stufen, auf allen drei föderativen Ebenen, getragen werden. Die bisherige Konzeption hat sich bewährt, soll also beibehalten werden. Wir können sogar da und dort noch gewisse Verfeinerungen durchführen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Nichteintretensantrag der Kommissionsmehrheit Ihre Zustimmung zu geben.

M. Cottet: Au moment d'intervenir dans un sens opposé à mes prises de position précédentes, je tiens à confirmer mon adhésion aux constatations suivantes:

Le «paquet» en discussion constitue un ensemble cohérent et son bilan financier – défavorable aux cantons – est adouci, pour ceux d'entre eux dont les finances sont moins prospères, par un système complémentaire de péréquation. L'opération demeure, en général, conforme aux exigences de la solidarité nationale.

Les tâches transférées aux cantons élargiront leur champ d'activité et contribueront au renforcement de leur souveraineté. Le désenchevêtrement est, au surplus, une opération

de rationalisation qui devrait se traduire, dans l'ensemble, par une économie de moyens.

Les cantons sont motivés à prendre efficacement la relève en raison de la nécessité et de l'urgence des tâches qui leur sont nouvellement confiées, en raison, également, dans presque tous les cas, de la législation qui leur en fait clairement obligation.

Cela dit, il est permis de constater que l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements fait exception à la règle sur plusieurs points:

Tout d'abord, la loi du 4 octobre 1974 n'introduit pas un droit au logement social. Elle permet une action nuancée, répondant à des besoins qu'il faut démontrer et qui ne se présentent pas dans une mesure comparable dans chacun des cantons. Alors que les dimensions cantonales ne permettent pas toujours la réalisation d'objectifs reconnus, dans ce domaine, la solidarité confédérale est en train de faire ses preuves.

Ensuite, la loi fédérale encourageant la construction de logements est récente. Elle a engendré, à l'échelon fédéral, un important service comportant tous les spécialistes nécessaires à l'examen efficace et compétent de dossiers complexes. Elle a provoqué, parallèlement, la démobilité progressive des anciens services cantonaux. Le retour à la situation d'avant 1975 serait irrationnel et finalement plus coûteux.

Enfin, le besoin de logements présente rarement un caractère aigu dans les cantons économiquement moins développés: les jeunes s'en vont, tout simplement, dans les centres plus attractifs, privant leurs cantons d'origine de forces qui devraient concourir à leur essor. Aucune loi ne saurait contraindre, avec succès, les cantons à se substituer à la Confédération dans ce domaine. Il est même permis de se demander si le désengagement de l'Etat fédéral ne s'éloigne pas trop de l'esprit de l'article 31^{bis} de la constitution.

Il n'est pas interdit, au surplus, de s'interroger sur la signification de la procédure de consultation dans un domaine où les premières expériences datent de quatre ou cinq ans et où l'on manque du recul nécessaire à une appréciation valable d'un système centralisé sans être centralisateur. Ce que l'on sait, par expérience, c'est que les cantons dont la vie économique fait preuve de vitalité, bénéficient sans même le rechercher d'un important volume de constructions nouvelles. Le bâtiment va là où les affaires vont mieux! Dans les cantons à faible capacité financière qui, en raison du secteur tertiaire plus important, connaissent encore un bilan démographique positif, la construction de logements à caractère social risque d'être reportée à d'improbables temps meilleurs, en dépit de la péréquation. La conséquence malsaine en sera que le phénomène migratoire des cantons faibles vers les cantons forts connaîtra un entraînement supplémentaire.

Alors que, sur les autres points, on a réussi à résoudre le problème des disparités financières grâce à la péréquation, il ne faudrait pas que la disparition de l'aide fédérale à la construction et à l'accession à la propriété de logements aggrave, dès sa source, le risque de disparité.

La suppression du soutien financier et logistique de la Confédération à la construction et à l'accession à la propriété de logements n'obéit pas complètement à la logique de l'ensemble. Sa logique particulière pourrait faire naître l'idée d'autres retraits – les investissements en régions de montagne, par exemple – ce que nous ne voulons pas.

Pour toutes ces raisons, je souhaite que le Conseil national suive la proposition de la majorité de sa commission de ne pas entrer en matière.

Künzi: In meinem Eintretensreferat habe ich unterstrichen, dass die Kantone bei der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen konstruktiv mitwirken wollen und die daraus erwachsenden Pflichten zu erfüllen bereit sind, ist es ihnen doch auch daran gelegen, zu einer tragfähigen Lösung des Lastenausgleiches beizutragen, sofern die Reform der Aufgabenteilung eine echte, staatspolitische

Qualität im Sinne des Abbaus der Verbundwirtschaft und der verbesserten Identität zwischen Kompetenzen und Finanzverantwortung beibehält. Diese zentralen Aspekte gelten natürlich auch für den etwas umstrittenen Gegenstand der Wohnbauförderung. Sollte dieser Titel in der Aufgabenneuverteilung nicht miteinbezogen werden, so würde meines Erachtens ein nicht unwesentlicher Bestandteil dadurch verlorengehen. Ich setze mich für die Übernahme durch die Kantone ein und bin überzeugt davon – wir haben in meinem Kanton ein schlagendes Beispiel dafür –, dass die Kantone in der Lage sind, auch diese Aufgabe richtig zu erfüllen.

Ich sehe diesbezüglich die folgenden Vorteile:

1. Den einzelnen Kantonen sind sowohl der Bedarf und die speziellen Verhältnisse in den Gemeinden besser bekannt als dem Bund. Die Subventionierung kann somit gezielter auf die Bedürfnisse der Mieterkategorien oder Eigentümer abgestimmt werden.

2. In verschiedenen anderen Bereichen, die jedoch in direktem Zusammenhang mit der Förderung des Wohnbaues stehen, sind die Kantone praktisch abschliessend tätig und zuständig, so namentlich in der Planung, der Besteuerung des Grundeigentums, der Bereitstellung von Infrastruktur, der Landerschliessung, der Erarbeitung und dem Vollzug von Bauvorschriften. Die grossen regionalen Unterschiede der Wohngewohnheiten und Wohnbedürfnisse werden beim Vollzug durch die Kantone differenzierter berücksichtigt als bei einer gesamtschweizerischen Lösung. Der Kanton kann seine Hilfe optimaler seinen spezifischen und politischen Gegebenheiten anpassen. So wird in den meisten Kantonen beim Wegfall der Bundeshilfe nach WEG ein eigenständiges Wohnbauförderungsgesetz zu erarbeiten sein, soweit es nicht bereits vorhanden ist.

Nach den bisherigen Erfahrungen, die wir zum Beispiel im Kanton Zürich bezüglich der vorhandenen Schwierigkeiten praktischer und administrativer Art gemacht haben, werden die Kantone jedoch nicht das Grundmodell des Bundes als Hilfsmassnahme einsetzen, sondern ihre Hilfe – was mehr nützt – als un- oder niederverzinsliche, amortisierbare Darlehen, als Beiträge oder in Form von Kapitalzinszuschüssen erbringen. Der Kanton Zürich bringt jedes Jahr gegen 10 bis 12 Millionen Franken für die Wohnbauförderung auf, und wir haben in den letzten 20, 30 Jahren gute Erfahrungen damit gemacht.

Ich bin davon überzeugt, dass auch die anderen Kantone diese Aufgabe souverän durchführen können, wenn die Aufgabenteilung beschlossen ist. Eine zu aufwendige administrative Lösung und eine solche, die vom Beitragsempfänger nicht auf einfache Weise nachvollzogen werden kann, wie das zum Teil beim WEG der Fall ist, ist beim Vollzug durch die Kantone untragbar. Ich setze mich sehr für die Kantonalisierung der Wohnbauförderung ein, weil ich voll davon überzeugt bin, dass die Kantone in der Lage sind, diese Aufgabe föderalistisch besser zu lösen, als der Bund dies tut. Ich möchte keineswegs, dass dadurch ein Abbau in der Wohnbauförderung entsteht. Ich glaube im Gegenteil, dass auf diese Art die Wohnbauförderung sogar aufgewertet werden kann.

M. Rebeaud: Je commencerai par une brève mise au point à l'adresse de M. Ruf, qui a osé qualifier d'écologique son argument selon lequel il faut construire le moins possible de logements pour qu'on ait dans notre pays le moins possible d'étrangers. Je ne sais s'il faut faire de chaque concierge dans ce pays un agent de police ou un agent de la Sécurité. M. Ruf n'est pas là, sinon je lui dirais que je n'aime pas non plus que l'on confonde l'écologie et la xénophobie.

Cela dit, je reviens aux interventions que nous venons d'entendre et sur lesquelles je ne veux pas m'étendre. M. Jeaneret l'a dit, de même que le porte-parole du groupe radical et d'autres de nos collègues, le logement est une affaire qui touche d'assez près la substance culturelle, les traditions et aussi le climat des régions de notre pays, et par conséquent

des cantons, et c'est par nature une tâche essentiellement cantonale.

Je ne crois pas que ce transfert de compétence soulèvera de grands problèmes sur le plan administratif. Je crois que le plan qui nous est présenté par le Conseil fédéral et qui est défendu par la minorité de la commission est parfaitement applicable, à quelques risques près, bien entendu. On ne répartit pas une compétence sans vouloir prendre le moindre risque, mais je crois très profondément que nous avons un cas d'école, pas vraiment important, certes – 20 millions ne constituent pas une somme énorme – mais très typique qui nous montre jusqu'où on peut aller et quels sont les critères de choix quand on veut faire de la répartition des tâches en rendant des compétences aux cantons et à quel point on est susceptible dans ce Parlement, et vraisemblablement aussi ailleurs, à des petits intérêts privés qui se mettent en travers de la logique d'un système.

Je vous rappelle le principe-maître de toute l'opération, qu'on ne devrait pas trop oublier: c'est celui de la subsidiarité. On ne confie à la Confédération que des tâches qu'elle est seule à pouvoir assumer à satisfaction. Typiquement, l'aide à la construction de logements et à l'accession à la propriété est une tâche cantonale. Je vois mal quelqu'un qui voudrait se construire une villa, ou une petite coopérative qui voudrait construire un immeuble, trouver le moindre avantage à faire avec son architecte et son banquier régulièrement le voyage à Berne pour aller parler à l'ordinateur de l'Office fédéral du logement au lieu de s'adresser à un fonctionnaire ou à un conseiller d'Etat de son canton, qui a au moins l'avantage de connaître l'architecture, l'histoire, la tradition architecturale de son pays et, en plus, de parler la même langue que son interlocuteur.

Je ne vois aucune justification à l'obstination que l'on met à vouloir maintenir cette tâche intégralement au niveau fédéral, si ce n'est un sentiment extrêmement répandu – dont je ne dis pas qu'il est dénué de tout fondement – qui est un sentiment de méfiance à l'égard des cantons, l'idée que les cantons ne reprendront pas cette tâche assumée aujourd'hui, pas très bien d'ailleurs, par la Confédération.

C'est là le pari de la répartition des tâches: si on n'arrive pas à cantonaliser cette tâche, qui est simple et qui est si naturellement et si évidemment de la compétence des cantons, on n'arrivera à rien dans aucun domaine. Ou alors, ce sera par abus de langage ou par «trucs».

Il s'agit donc d'une tâche cantonale typique et je vois quelques avantages supplémentaires à ce transfert, avantages qui vont d'ailleurs dans le même sens. Je n'en mentionnerai qu'un. On dit que les cantons ne font pas assez dans ce domaine et c'est pour cette raison qu'ils doivent se mêler de la construction des logements. Je répondrai qu'en prenant en charge une partie des tâches naturelles des cantons dans ce domaine, la Confédération a servi à certains cantons d'oreiller de paresse et que si plusieurs cantons, dont celui de M. Cottet, qui s'est exprimé tout à l'heure, ont pratiqué une politique du logement peu en rapport avec la situation et les besoins réels qui sont ressentis chez eux, c'est parce qu'on compte sur la Confédération et qu'on renvoie systématiquement à Berne des gens qui ont des revendications à formuler sur le plan cantonal.

Si on veut reresponsabiliser les cantons, il ne faut pas leur laisser la possibilité de dire à leurs administrés: «Allez voir à Berne; là-bas, on s'en occupe.»

Je passe sur les autres défauts de l'aide fédérale au logement parce qu'ils sont éventuellement corrigibles. Je n'en citerai qu'un seul. C'est le fait qu'à Berne, on applique nécessairement des normes pour la construction, pour la qualité, pour le confort, et je vois mal qu'à Zurich, à Lugano, à Mendrisio, à Bettens ou à Biolley-Orjulaz, on ait la même manière d'habiter, les mêmes besoins. On n'a même pas la même manière de vivre et peut-être pas encore tout à fait la même manière de s'habiller ou de respirer. D'ailleurs, on ne respire pas le même air.

Cela pour dire que les normes imposées comme critères de confort par la loi concernant l'aide fédérale au logement conduisent à une uniformisation de la notion de confort qui

est opposée à la variété, à la diversité culturelle qui est voulue et protégée par la Confédération.

Je répondrai brièvement aux gens qui craignent que les cantons ne reprennent pas la tâche dont la Confédération veut se défaire. Je leur rappelle que la démocratie existe tout de même dans nos cantons et que ces derniers font d'ailleurs beaucoup dans ce domaine. Celui de Genève consacre non pas 20 millions, mais une centaine de millions chaque année à l'aide au logement. En ville de Neuchâtel, en votation populaire, une initiative a été acceptée prévoyant la construction de 500 logements. Je ne sais si la décision était bonne, mais elle montre qu'on peut agir sur le plan cantonal par voie d'initiative, pour autant que les textes conviennent à la population.

J'aimerais dire aussi à M. Flubacher et aux gens normalement fédéralistes et adversaires de l'intervention de l'Etat et qui, tout à coup, sur ce point particulier, deviennent centralisateurs, qu'ils se privent de toute possibilité ultérieure d'utiliser l'argument fédéraliste pour enlever des pouvoirs à l'Etat central. Ou bien on est fédéraliste et on est pour cette répartition des tâches-là, ou bien on est centralisateur dans ce domaine et, si on ne veut pas avouer qu'on l'est pour protéger des intérêts strictement personnels et sectoriels, on s'abstient de débattre du fédéralisme.

Je vous recommande bien entendu d'entrer en matière sur ce projet d'arrêté et je reviendrai ultérieurement, si l'occasion m'en est donnée, c'est-à-dire si vous entrez en matière, sur ma proposition visant à une redéfinition des tâches et de la vocation de l'Office fédéral du logement, dont je ne veux pas la mort, bien au contraire.

Herczog: Ich bitte Sie, den Nichteintretensantrag zu unterstützen. Die wichtigen Massnahmen des noch nicht zehn Jahre alten Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes kommen eigentlich jetzt zum Tragen. Ich möchte hier einige Zahlen nennen. Daraus sehen Sie, dass die Ausführungen von Herrn Rebeaud reichlich theoretisch sind und nicht in die praktische Wohnbaulandschaft hineinpassen. Auch die Zahlen von Herrn Stucky sind in einem anderen Lichte zu zeigen.

Von 1975 bis 1983 wurden vom Bund 18 750 Wohnungen mitgefördert, allein 1983 über 6000, also ein Drittel. In diesen acht Jahren, vor allem aber im letzten Jahr, kam also dieses Gesetz gut zum Tragen. Von diesen 6000 Wohnungen waren über 50 Prozent Mietwohnungen und beinahe 16 Prozent Alters- und Invalidenwohnungen. Diese Massnahmen waren notwendig. Die Kantone hätten sie nicht durchgeführt. Das hat nichts mit «Vertrauen» zu tun, sondern es hat etwas mit Geld zu tun; es hat nicht mit Theorie zu tun, sondern mit materieller Realität.

1983 wurde durch diese Hilfe ein Bauvolumen von 1,7 Milliarden Franken ausgelöst. 1984, praktisch also im Januar und Februar, wurden bereits über 500 Gesuche bewilligt; etliche Gesuche für über 2000 Wohnungen sind noch in Behandlung. Der grösste Teil davon betrifft ebenfalls Mietwohnungen. Es mussten bereits in diesem Jahr – also in den vergangenen zwei Monaten – wegen Kreditmangels über 2000 Gesuche für Mietwohnungen abgelehnt oder abgeschoben werden – Sie erinnern sich an die Streichungen und Sparübungen in diesem Parlament –, was ebenfalls etwa eine halbe Milliarde Franken an Bauvolumen ausgelöst hätte.

Es ist nicht eine Frage des Vertrauens in die Kantone, sondern eine Frage der Wohnmarktlage und der Situation im Baugewerbe. Man hat die Förderung nötig. Wenn diese Streichung durchgeführt würde, müssten 1984 – darauf hat Herr Meloz richtigerweise schon hingewiesen – Gesuche für 7000 bis 10 000 Mietwohnungen wegen Kreditmangels abgelehnt werden.

Wenn Sie die Haupttendenzen im heutigen Wohnungsbau betrachten, kann man zwei Dinge feststellen:

1. Das Hauptproblem ist die Beschaffung von günstigem Kapital. Sie wissen, dass sich die Banken sukzessive vom Hypothekengeschäft zurückziehen und sich umgekehrt die

Pensionskassen heute eher auf lukrative Spekulationsobjekte kaprizieren anstatt auf Wohnungsbau. Ich könnte Ihnen hier etliche «schöne» Beispiele aus der Stadt Zürich nennen, wo Pensionskassen – übrigens auch Pensionskassen mit öffentlichen Geldern – beteiligt sind.

2. Auf der anderen Seite findet bei gemeinnützigen Bauträgern eine gewisse Veränderung statt. In allen Städten, aber auch in ländlichen Gebieten bilden sich neue Genossenschaften, die darauf angewiesen sind, vom Bund derartige Unterstützung zu erhalten. Ich kenne Beispiele aus dem Kanton Zürich, wo man nicht sanieren kann, obwohl die Objekte sanierungsbedürftig sind, weil die Sanierung unmitelbar von der Bundeshilfe abhängt.

Wenn man diese Tendenzen – die erschwerte Kapitalbeschaffung einerseits, die ganze Wohnbauproblematik andererseits, die sich konzeptionell in der nächsten Zeit verändern wird – betrachtet, sind wir auf alle Fälle auf die Bundeshilfe angewiesen, um diese sozial- und wirtschaftspolitischen Massnahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes weiterzuführen.

Ich bitte Sie, hier dem Nichteintretensantrag auf jeden Fall zu folgen.

M. Gehler: Que la nouvelle répartition des tâches entre cantons et Confédération se justifie dans de nombreux secteurs ne fait aucun doute, à plus forte raison que les cantons sont en mesure d'assumer des responsabilités nouvelles.

Cependant, force est de reconnaître qu'il en va différemment dans le domaine de la politique d'encouragement à la construction de logements. En effet, seuls six cantons, soit Zurich, Berne, Bâle, Vaud, Genève et Neuchâtel, disposent de bases législatives leur permettant de réaliser une politique active de construction de logements à loyers modérés. Aussi, ne perdons pas de vue que 19 cantons n'ont jusqu'ici élaboré aucune base législative en vue de promouvoir la construction de logements à loyers modérés.

Or, selon l'avis d'experts en la matière, il faudrait très vraisemblablement à ces 19 cantons démunis de toute base législative encourageant la construction de logements à loyers modérés, environ cinq ans et plus pour élaborer les bases législatives nécessaires ainsi qu'un office cantonal du logement disposant d'une infrastructure et de connaissances suffisantes pour pratiquer une politique efficace en matière d'encouragement à la construction d'appartements à loyers modérés.

Au cas où nous déciderions la suppression de l'aide fédérale, nous nous retrouverions dans une situation grave dans certains cantons et qui engendrerait très rapidement une inégalité de traitement entre les citoyens domiciliés dans des cantons disposant d'une aide et de moyens financiers suffisants et les citoyens vivant dans des cantons qui ne seraient pas en mesure de prendre la relève de la Confédération en matière d'encouragement à la construction de logements à loyers modérés. Dès lors, pouvons-nous envisager une telle situation? Nous répondrons évidemment par la négative. Cette volonté d'égalité entre citoyennes et citoyens a clairement été manifestée par les cantons et le peuple suisse le 5 mars 1972 lorsque l'article 34^{sexies} de la constitution fédérale a été accepté par 727 629 voix contre 432 872.

Est-il crédible d'ignorer délibérément la volonté du souverain si clairement exprimée voici un peu plus de dix ans seulement. Une politique d'aide à la construction de logements et d'accès à la propriété se doit, si elle veut garder sa crédibilité, d'être efficace. Or, l'un des premiers critères d'efficacité est certainement le phénomène de la continuité. D'autre part, nous constatons très volontiers que la Confédération dispose aujourd'hui d'un office du logement qui est très bien structuré et qui a fait ses preuves durant de nombreuses années, à savoir durant près de dix ans. Cet office du logement, remarquablement bien administré par des fonctionnaires compétents et qualifiés, devrait, selon certains, disparaître pour n'être remplacé par aucun office équivalent dans 19 cantons dans les cinq ans

qui suivent! Est-ce là le sens d'une politique d'Etat résolument tournée vers le progrès et le bien-être du peuple, voici une des questions déterminantes que nous sommes en droit de nous poser aujourd'hui. Compte tenu des considérations émises, il faut être conscients que la suppression de l'aide fédérale pourrait créer des problèmes délicats. En premier lieu, étant donné les coûts de revient, un certain nombre de nouveaux logements à loyer modéré ne se construiraient plus. En revanche, les loyers des nouveaux appartements ne seraient plus accessibles aux possibilités financières de nombreux jeunes couples, de personnes âgées ou encore de personnes handicapées. Un autre volet de la loi fédérale du 4 octobre 1974 me paraît très important à savoir l'encouragement de l'accession à la propriété d'appartements ou de maisons familiales.

Le peuple suisse est un peuple de locataires à raison de 70 pour cent. Dans aucun pays d'Europe occidentale, nous ne trouvons un pourcentage aussi élevé de locataires et une part aussi faible de propriétaires. En France, par exemple, un Français sur deux est propriétaire. Est-ce là une saine évolution socio-politique, on peut également se poser la question. Le citoyen propriétaire de sa maison ou de son appartement n'est-il pas dans ce pays cet élément stabilisateur sur lequel repose une bonne partie du consensus politique suisse allant du centre droit au centre gauche? Compte tenu des arguments émis, compte tenu que 4500 citoyennes et citoyens de ce pays ont pu accéder à la propriété privée grâce à l'aide fédérale, vu qu'une vingtaine de milliers d'appartements ont pu être construits, je vous invite à renoncer à des critères, tels que ceux que M. Ruf a exprimés à cette tribune, qui reposent uniquement sur la xénophobie et qui consistent à dire «Renvoyons tous les ouvriers saisonniers et tous les étrangers de ce pays, vidons les appartements des étrangers pour y mettre des Suisses». Nous refusons des arguments aussi xénophobes que ceux que nous avons entendus et nous refusons le discours théorique de M. Rebeaud. Je vous prie de ne pas entrer en matière.

Flubacher: Nachdem die «Gewerkschaft der Regierungsräte» hier fast vollständig gesprochen hat, erlauben Sie mir auch noch einige Bemerkungen. Sie werden es nicht glauben: Ich verstehe etwas von diesem Problem. Ich verstehe nicht von allen Problemen etwas, aber dann spreche ich in der Regel nicht dazu. Ich möchte hier noch sagen, dass unsere Fraktion auch eine Minderheit hatte: die hat nicht nur aus mir bestanden, sondern aus einem Drittel der Fraktionsmitglieder. Im übrigen hoffe ich, noch auf das Votum von Herrn Stucky – das sich nicht gerade durch Sachlichkeit ausgezeichnet hat – zurückkommen zu können.

Wer seit Jahrzehnten mit sozialem Wohnungsbau zu tun hat, weiss um dessen Problematik. Es ist eine vornehme Aufgabe eines Staates, an der Wohnraumbeschaffung für die schwächeren Mitglieder der Gesellschaft tätig zu sein. Wenn auch in verschiedenen Gegenden des Landes die Wohnungsvergorgung gut ist, gibt es doch für viele Mitbürger finanzielle Probleme. Viele der preisgünstigen Wohnungen werden durch einkommensstarke Mieter absorbiert. Solidarität ist offensichtlich nicht gefragt. Es handelt sich dabei wohl um ein Fremdwort, das von den wenigsten verstanden wird. Dazu kommt, dass viele Bürger mit ihrem Quartier oder der Wohnung so verbunden sind, dass sie nicht wechseln können, auch wenn sie noch wollten. Die Leidtragenden sind die jungen Ehepaare, die Alten und die Invaliden.

Wenn ein junges Paar eine Familie gründen will, ergeben sich sehr oft Schwierigkeiten mit dem Wohnungszins, weil ihm oft nur die teuren Neubauwohnungen zur Verfügung stehen. Die Aufgabenteilung im Bereiche des Wohnungsbaues ist offensichtlich das Unvernünftigste, was der Bund tun kann.

Es ist unverständlich, wieviel Energie Finanztheoretiker darauf verwenden, uns klar zu machen, wie sinnvoll dieses Geschäft sei. Dabei müssen Sie wissen, dass die wenigsten Kantone effiziente Wohnbauförderung für den kleinen Mann betreiben und dass nach der Aufgabenteilung die Verbür-

gungskredite in den Volksabstimmungen scheitern werden. Ein Regierungsrat eines kleinen Kantons hat mir gesagt: «Ich bin Föderalist, und ich bin auch für die Aufgabenteilung in diesem Sektor.» Zwei Monate später hat er mir gesagt: «Ich habe mir etwas überlegt: die Landsgemeinde würde mir diese Verbürgungskredite glatt ablehnen, also wäre es nicht möglich, in unserer Gegend diese Genossenschaften zu fördern.»

Die immer wieder gehörten Behauptungen, nur einzelne Kantone machten Gebrauch von der Bundeslösung, werden durch die Statistik Lügen gestraft. Die unterschiedliche Beanspruchung der Bundeshilfe hängt weitgehend davon ab, ob die Kantone – wie zum Beispiel Genf – grosse Beiträge à fonds perdu bewilligen oder ob die zuständigen Beamten von der Bundeshilfe abraten.

Was aber Zürich angeht, möchte ich Herrn Künzi fragen: Wenn Sie so Wohnungsbau gefördert haben, dass die Probleme gelöst sind, wieso haben dann 1270 Gesuchsteller bis 1982 von der Bundeshilfe Gebrauch machen müssen und 1983 weitere 591, in Bern sogar 1572, plus 1983 426, St. Gallen 1217, plus 654, Waadt 684, plus 341? Wir haben Ihnen diese Zahlen verteilt, Sie können sie authentisch nachlesen. Viele Kantone haben keine neuen Eigentumsförderungs-gesetze. Es haben nur vier Kantone wirklich griffige Gesetze. Die anderen haben überhaupt noch nichts gemacht und werden auch nichts tun. Es gibt noch drei oder vier Kantone mit Anschlussgesetzgebungen an das WEG: sie rechnen damit, dass die Bundeslösung weiterhin Geltung haben wird.

Wer selbst, wie ich, seit Jahrzehnten im sozialen Wohnungsbau tätig ist, empfindet es schon als etwas hart, wenn man uns jetzt Eigeninteresse vorhält; ich jedenfalls könnte das Gegenteil davon beweisen.

Ich kann auch die harte Haltung des Bundesrates in diesen Angelegenheiten nicht verstehen. Ist es zu verantworten, den sozialen Wohnungsbau und die Eigentumsförderung weitgehend über Bord zu werfen? Nein, das ist es nicht. Hat der kleine Mann nicht auch Anspruch auf Bundeshilfe in der Startphase? Wird der Traum von einem Eigenheim zu einer Illusion? Das darf doch nicht wahr sein!

Ein Volk wird nicht nur nach dem beurteilt, was seine obersten Schichten besitzen, sondern danach, was diese für den Schwächeren leisten, für Leute mit kleinen Einkommen, wie für unsere Betagten und Invaliden.

Ohne Bundeswohnbauförderung werden sich die Wohnungsprobleme in unserem Land nicht lösen lassen. Der Bund ist nun mit geringen Ausnahmen seit über 60 Jahren im Wohnungsbau tätig. Es gibt keine westliche Industriena-tion, die ohne Bundeswohnbauförderung durchkommt.

Herr Jeanneret hat gesagt, dass viele Kantone neue Gesetze in Kraft gesetzt haben. Es würde mich freuen, wenn Sie mir hier sagen würden, welche Kantone das sind und wie die Gesetze aussehen. (*Glocke des Präsidenten*)

Herr Präsident, ich komme zum Schluss. Es besteht ja immer die Gefahr, dass man für gute Sachen zu wenig Zeit hat. (*Heiterkeit*) Bester Mieterschutz ist die Zurverfügungstellung genügender preiswerter Wohnungen. Da nützen alle Paragraphen nichts. Wenn Sie im Mietersektor Ruhe haben wollen, dann müssen Sie die Bundeswohnbauförderung aufrechterhalten.

Ich bitte Sie, mit der Mehrheit der Kommission Nichteintreten auf diese Vorlage zu beschliessen.

M. Longet: Je suis également favorable à la poursuite de l'aide fédérale au logement mais je ne suis pas très heureux de certains arguments utilisés par certains partisans du statu quo. Je pense en particulier à la défense des intérêts des entrepreneurs et à l'argument de la crise du logement dans les agglomérations. Ce n'est pas dans les agglomérations que cette aide est la plus utile ni la plus souhaitable d'ailleurs. L'aide fédérale doit s'inscrire dans un aménagement harmonieux du territoire. La loi d'ailleurs le prévoit. A cet égard, il n'est pas souhaitable de gonfler davantage les agglomérations et de vider encore plus les périphéries.

En fait, à mon sens en tout cas, l'argument principal en faveur du maintien de cette prestation fédérale relève de l'économie régionale. C'est en effet dans les cantons faibles économiquement que l'aide fédérale est la plus précieuse. Elle constitue un cas de plus où le droit à la différence et l'autonomie régionale ne peuvent se réaliser que grâce à l'expression de la solidarité confédérale.

En d'autres termes, démanteler cette aide, c'est courir le risque de renforcer le mouvement de concentration de l'habitat des périphéries vers les centres.

J'aimerais maintenant m'adresser à ceux qui se proposent d'entrer en matière pour soutenir la proposition de M. Rebeaud. Cette proposition me semble, à vrai dire, aussi séduisante que dangereuse. Séduisante parce que son auteur veut nous alerter sur la nécessité de soutenir les expériences pilotes dans le domaine du logement social. En effet, c'est là non seulement un objectif louable mais aussi un objectif extrêmement important sur le fond. J'aimerais, à mon tour, souligner l'intérêt de cette recherche. Il doit y avoir un espace d'innovation entre la propriété privée au sens strict qui, du fait de la spéculation foncière, est devenue effectivement d'un accès fort difficile, dans les régions très urbanisées du pays en tout cas, et la situation encore précaire du locataire. C'est cet espace d'innovation que nous invitons à notre tour les responsables de l'Office fédéral du logement à explorer davantage, tout en n'oubliant pas de l'inscrire dans une réflexion sur le droit foncier. Voilà pour le côté séduisant de la proposition de M. Rebeaud.

Quant au danger, il réside à mon sens en ceci: je ne crois pas qu'il y ait davantage de chances d'arriver à cette politique-là en limitant l'Office fédéral du logement à ce rôle qu'en le maintenant tel qu'il est avec le mandat pour lui de développer cet aspect-là dans sa tâche actuelle et de renforcer son intervention en faveur des projets pilotes. Par rapport à cette tâche, et sans même revenir sur l'utilité en soi de l'aide générale de la Confédération au logement, dans le cadre des régions périphériques, je crains qu'un Office fédéral du logement, version Rebeaud, n'ait de la peine à s'imposer et qu'il ne subisse assez rapidement une marginalisation qui pourrait le conduire à vivre de miettes du budget, un peu comme ce que nous devons déplorer actuellement dans le domaine culturel ou dans celui des sociétés savantes. Donner des impulsions nouvelles oui, dans le domaine des coopératives oui encore, mais cette tâche, à mon sens, exige un Office fédéral du logement fort et non un office croupion!

Concernant tant la proposition de la minorité que celle de M. Rebeaud, il me semble que nous devons préférer la version de la majorité et quant à moi, je vous demande également de refuser l'entrée en matière.

Lanz: Herr Bundesrat Furgler zog – laut «Amtlichem Bulletin» der Wintersession 1982 – vor dem Ständerat aus seiner Aktivzeit als Präsident einer sozialen Wohnbaugenossenschaft folgenden Schluss: «Man müsste in jenen Bereichen – also im sozialen Wohnungsbau – privat wieder weit mehr tun, um die verfügbaren Mittel der Kantone und Gemeinden in diese Kanäle einfließen zu lassen. Die private Initiative – mit oder ohne Staatsleistung – würde hier, vor allem im Interesse der jungen Mitbürger, ein wesentlich besseres Resultat möglich machen. Nur auf den Staat warten, sei es auf den Kanton, auf die Gemeinde oder auf den Bund, wird zur Bewältigung des Wohnungsproblems nicht genügen.» Als aktiver Präsident einer gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaft kann ich mit dieser bundesrätlichen Aussage vollumfänglich einig gehen; auf dem heutigen Liegenschaftensmarkt sind jedoch Initiative und guter Wille allein zu kurze Spleesse, um den Kampf um einen Teil des immer rarer werdenden, bebaubaren Grund und Bodens für den gemeinnützigen oder sozialen Wohnungsbau zu gewinnen. Lassen Sie mich über ein Beispiel aus der Praxis berichten: Weil bekanntlich Einigkeit stark macht, haben sich fünf Baugenossenschaften der Region Luzern zu einer neuen Baugenossenschaft zusammengeschlossen, um gemeinsam Bauland für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu erwer-

ben. Es handelt sich übrigens um eine Interessengemeinschaft, die in dieser Zusammensetzung wohl einmalig ist, stehen doch die Mehrheit der Vorstandsmitglieder der Freisinnig-demokratischen Partei nahe und je eine Minderheit der SP und der CVP. Herr Stucky: In der Praxis zählt eben nicht das politische Credo, sondern die tägliche Erfahrung auf dem Wohnungsmarkt. Die Initiative hatte einen ersten Erfolg zeitweilig; vor knapp zwei Jahren konnte eine Liegenschaft, auf der etwa 270 Wohnungen gebaut werden können, zum stolzen Preis von 10 Millionen Franken erworben werden. Der Bund hat mit der Übernahme der Bürgschaft – was ihn übrigens gar nichts kostet – den Kauf recht eigentlich ermöglicht. Die Initianten konnten das grosse finanzielle Engagement ihren Genossenschaftsmitgliedern gegenüber nur im Hinblick auf Artikel 34sexies der Bundesverfassung und das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz verantworten. Sollten hier einmal im gemeinnützigen Wohnungsbau Wohnungen geschaffen werden und für sozial nicht bevorzugte oder grosse Familien Wohnungen zu erschwinglichen Preisen entstehen, ist Bundeshilfe wie auch Hilfe von Kanton und Gemeinde unerlässlich.

Was ist geplant? Auf etwa einem Viertel des Terrains möchten zwei Eigenheim-Wohnbaugenossenschaften für ihre Mitglieder Eigentumswohnungen erstellen. Dabei wird statutarisch dafür gesorgt, dass mit dem Kaufobjekt nicht spekuliert werden kann, indem für den Fall des Weiterverkaufes ein Vorkaufs- oder Mitspracherecht vorgesehen ist. Eigentumsförderung, meine Damen und Herren von der FDP-Fraktion, wie sie im Buche steht und in der Praxis eben vorkommt! Der Rest der Baufläche, auf dem etwa 210 Wohnungen gebaut werden könnten, ist für Familienunterkünfte und Alterswohnungen in einer kinderfreundlichen Umwelt vorgesehen. Hier ein Stück Familienpolitik in der Praxis. Das Bauvolumen wird auf etwa 60 Millionen geschätzt.

Die erwähnten fünf Baugenossenschaften, die in den letzten 50 Jahren in der Region Luzern an die 2500 Wohnungen gebaut haben, sind nicht etwa in ihrer Existenz bedroht, sollte sich der Bund der Verantwortung, die ihm Artikel 34sexies auferlegt, entledigen. Das vermeintlich der Spekulation entzogene Grundstück, in das, wie gesagt, 10 Millionen investiert wurden, müsste vermutlich wieder preisgegeben werden. Das wäre ausserordentlich zu bedauern, würde jedoch den engagierten Initianten vermutlich viel Arbeit und Kummer ersparen. Aber das darf doch nicht passieren! Das ist nur ein Beispiel von vielen in der Schweiz.

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist heute immer noch äusserst prekär und für grosse Familien oder sozial schwache Bevölkerungskreise fast untragbar. Leider wird diese Situation von einzelnen Spekulanten, deren Tun alle Behörden machtlos gegenüberstehen, verantwortungslos ausgenutzt. Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 34sexies kämen sich viele Genossenschaften verschaukelt vor.

Darum bitte ich Sie dringend: Stimmen Sie dem Antrag der Mehrheit auf Nichteintreten zu.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Le débat auquel nous venons d'assister ressemble assez, toutes proportions gardées, à celui qui s'est déroulé au sein de notre commission. Je n'entends pas revenir sur tout ce qui s'est dit, je reprendrai seulement encore les quelques arguments qui ont été déterminants pour la majorité de notre commission.

La majorité de notre commission ne peut souscrire aux critiques sévères formulées contre la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Elle reconnaît que son application a, certes, soulevé quelques problèmes et qu'elle pourrait être améliorée sur certains points. Mais cette loi est loin d'avoir été inutile ou contreproductive. La majorité relève surtout que le besoin d'une aide fédérale s'est très considérablement accru récemment. La rapidité avec laquelle le crédit de programme de 1982 et 1983 a été épuisé, en est la preuve. Plusieurs orateurs ont eu l'occasion de le remarquer. Grâce à cette loi, il a été possible, ces dernières années, de construire ou de rénover des milliers de logements. Depuis 1975 à 1983 – on l'a dit aussi –

ce sont malgré tout 18 750 requérants qui ont bénéficié de subventions.

D'autre part, la majorité de notre commission estime qu'il serait difficile de faire admettre au peuple l'abrogation de l'article 34sexies de la constitution, d'autant plus que cette disposition n'est en vigueur que depuis 1973.

On a fait valoir aussi que les conséquences financières de cette décision, évaluées à 20 millions de francs, sont assez modestes si on les compare à celles des autres propositions formant le premier train de mesures. La majorité en conclut que les dispositions envisagées en matière d'encouragement à la construction de logements n'ont pas une importance financière capitale pour réaliser la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et qu'elles peuvent être abandonnées, cela d'autant plus que l'aide financière de la Confédération n'implique pas obligatoirement une participation des cantons. La majorité de notre commission estime que l'encouragement de la construction de logements dans le pays tout entier doit encore être soutenu et financé en partie par la Confédération. Elle craint qu'en dépit des allègements dont ils bénéficieront dans d'autres domaines et de l'amélioration de la péréquation financière, les cantons refusent de prendre la relève, ce qui aggraverait la pénurie de logements. Aussi s'oppose-t-elle à l'entrée en matière au sujet des propositions du Conseil fédéral; elle vous invite à en faire de même.

Nebiker, Berichterstatter: Nachdem Sie derart viele Votanten gehört haben, die hauptsächlich im Interesse des Nichteintretens sprachen, und nachdem fast alle Argumente vorgebracht worden sind, besteht wohl kaum mehr ein Informationsdefizit. Ich kann mich also kurz fassen. Ich möchte drei Punkte ergänzen und damit die Meinung der Kommissionsmehrheit in bezug auf Nichteintreten bestärken.

1. In jüngster Zeit ist der Bedarf für Bundeshilfe im Wohnungsbau zweifellos gewachsen. Das beweisen die Statistiken, über die Sie auch verfügen. Das kommt aber auch angesichts der raschen Erschöpfung des Rahmenkredites für die Jahre 1982 und 1983 zum Ausdruck. Die Nachfrage hält weiter an.

2. Seit 1975 wurden für über 18 000 Wohnungen Hilfen zugesichert. Das sind 7 Prozent des gesamtschweizerischen Wohnungsbauens in der gleichen Zeitperiode. Die Kantone wären niemals in der Lage gewesen, diese Hilfe zu übernehmen, hauptsächlich nicht im Rahmen von Bürgschaftszusicherungen.

3. Der finanzielle Einsatz des Bundes bis zu 20 Millionen Franken jährlich ist relativ bescheiden. Die Wirkung ist aber relativ gross. Die Bundeshilfe animiert Kantone und Gemeinden, ebenfalls zu helfen. Der Einsatz lohnt sich, und zwar auch vom Standpunkt der Beschäftigungsmassnahmen aus. Ich beantrage Ihnen also, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und auf die Vorlage nicht einzutreten; d. h., die Bundeshilfe beim Wohnbauwesen beizubehalten.

Bundesrat Friedrich: Der Bundesrat hat diesen Vorschlag unterbreitet, weil sich die Kantone seit Beginn der Diskussion um die Aufgabenteilung bereit erklärt haben, die Wohnbauförderung zu übernehmen. Im zweiten Vernehmlassungsverfahren (1980) haben sich alle Kantone, mit Ausnahme von Freiburg und Solothurn, positiv zu einer Übertragung der allgemeinen Wohnbauförderung geäussert. Das scheint mir eine Tatsache zu sein, über die man sich nicht einfach hinwegsetzen kann.

Wenn die Kantone fast einmütig für eine Übernahme der Wohnbauförderung votiert haben, dann gibt es dafür massgebende Gründe: Die Wohnbauförderung ist eine Aufgabe, die ihre Wirkung vor allem auf kantonaler Ebene entfaltet. Sachlich bestehen enge Berührungspunkte zu anderen Aufgabengebieten der Kantone und Gemeinden, wie das Herr Stucky richtig hervorgehoben hat. Denken Sie an die Steuergesetzgebung, an das Baurecht, an die Erstellung der Infrastruktur, an die Raumplanung!

Wohnbauförderung muss unseres Erachtens in den regionalen und lokalen Rahmen eingebettet sein, um Wirkung zu entfalten. Die Kantone sind in der Lage, die Aufgabe Wohnbauförderung stärker als bisher und aus eigenen Kräften zu erfüllen. Es geht also nicht darum, dass diese Aufgabe nicht mehr, sondern dass sie durch die Kantone erfüllt wird. Sie können das und tun das auch, wenn man ihnen die Kompetenz einräumt. Ich bin hier mit Herrn Müller-Scharnachtal einverstanden.

Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam machen, dass viele Kantone und Gemeinden schon bisher ganz Beachtliches in diesem Bereich leisten. Ihre Leistungen in der Wohnbauförderung sind hier so dargestellt worden, als ob es sich um einen Pappentier handle. Dabei geht es jedoch um ein Mehrfaches dessen, was der Bund leistet: Im Jahre 1980 wurde der Wohnungsbau von Kantonen und Gemeinden mit rund 235 Millionen Franken unterstützt. Spitzenreiter sind dabei die Kantone Zürich und Genf.

Lassen Sie mich nach den zahllosen Details, die hier diskutiert worden sind, noch einmal an das Grundsätzliche erinnern – auch wenn es vielleicht nicht sehr aussichtsreich ist, in diesem Lande mit Grundsätzen zu operieren! Nach der «Philosophie» der Aufgabenteilung sollen die Kantone alle Aufgaben erfüllen, zu denen sie fähig und willens sind – dass sie das sind, hat ihre bisherige Haltung gezeigt –, während umgekehrt der Bund jene Aufgaben übernimmt, welche die Kantone nicht allein lösen können. Die regional- und sozialpolitisch motivierte Unterstützung des Bundes an die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten, eine gezielte Förderung, steht durchaus im Einklang mit dieser Idee. Demgegenüber können die Kantone für die allgemeine Wohnbauförderung verantwortlich zeichnen.

Es ist im Laufe der Diskussion gesagt worden, dass mit dieser Vorlage keine wirkliche Entflechtung erreicht werde. Ich möchte aber betonen, dass punkto Zuständigkeit eine wesentlich klarere Aufgabenteilung erreicht wird: Der Bund ist nach dem Vorschlag des Bundesrates für die allgemeine Wohnbauförderung nicht mehr zuständig.

Durch die Aufgabenneuverteilung werden voraussichtlich insgesamt 27 Stellen freigesetzt, wie die Kommissionssprecher in anderem Zusammenhang schon gesagt haben. Davon entfallen allein 18 Stellen, also zwei Drittel, auf die Wohnbauförderung. Das Bundesamt wird zwar, wie richtig dargelegt wurde, nicht aufgehoben, aber es wird reduziert und auf die Aufgabenabwicklung der noch hängigen Verfahren und die Wohnbauförderung im Berggebiet beschränkt. Zur Frage von Herrn Müller-Scharnachtal, ob vom Bundesrat gelegentlich eine neue Vorlage zu erwarten sei, muss ich sagen, dass ich darauf keine Antwort erteilen kann. Das liegt nicht in der Zuständigkeit meines Departementes.

Ein kurzer Überblick über die Situation in den Kantonen: Nach unseren Unterlagen fördern acht Kantone mit 60 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung heute den Wohnungsbau mit eigenen Massnahmen. Das sind auch die Kantone mit den grössten Problemen auf dem Wohnungsmarkt.

In einer zweiten Kategorie sind zwölf Kantone mit 20 Prozent der Bevölkerung, die einen überwiegenden oder zumindest einen grossen Anteil an Berggebiet besitzen. Es sind dies Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, beide Appenzell, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Wallis und Jura. Hier kommen nun vor allem die Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten zum Tragen. Die Hilfe gemäss WEG hat in solchen Regionen geringere Bedeutung. Es verbleiben noch die sechs Kantone Zug, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, Aargau und Thurgau mit 17 Prozent der Bevölkerung. Dass Zug, Schaffhausen und Aargau nicht in der Lage sein sollen, den Wohnungsbau zu fördern, ist nicht anzunehmen. Dasselbe gilt auch für Solothurn und Thurgau, die zudem einen Leerwohnungsbestand haben, der weit über dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Der Kanton Freiburg hat zwar bisher viel Bundeshilfe nach WEG beansprucht, konnte sich aber nicht dazu durchringen, jetzt für die noch nötige zusätzliche Förderung in die Fussstapfen des Bundes zu treten. Doch ich frage mich, ob es eine

sinnvolle Aufgabenteilung wäre, wenn man wegen der politischen Haltung eines Kantons ein Bundesgesetz aufrechterhalten würde.

Ich halte zusammenfassend fest:

1. Die Wohnbauförderung weist ganz enge Zusammenhänge mit eigenständigen und wichtigen Aufgaben der Kantone auf und kann von diesen ohne weiteres erfüllt werden. Ich betone noch einmal, dass alle Kantone, ausser Freiburg und Solothurn, im Vernehmlassungsverfahren 1980 ihren politischen Willen für diese Lösung bekundet haben.

2. Die Kantone nehmen in der Wohnbauförderung finanziell gewichtige Lasten auf sich; bereits nach heutigem Stand der Gesetzgebung und Aufgabenerfüllung deckt die Wohnbauförderung der Kantone zusammen mit der Berggebietsförderung des Bundes, an die die Kantone beitragen, 80 Prozent der Bevölkerung ab.

3. Die vom Ständerat vorgesehene Übergangsfrist versetzt die übrigen Kantone in die Lage, die erforderlichen Anschlussmassnahmen in die Wege zu leiten; allenfalls kann man diese Übergangsfrist, wie das in andern Fällen schon geschehen ist, auch noch verlängern. Ich ersuche Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Bundesbeschluss N – Arrêté fédéral N

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für Eintreten stimmen – Votent pour l'entrée en matière:

Allesch, Allenspach, Basler, Berger, Bonnard, Bonny, Bré-laz, Bremi, Bühler-Tschappina, Cavadini, Cevey, Cincera, Coutau, Dubois, Eggly-Genève, Eisenring, Eng, Eppenberger-Nesslau, Fischer-Häggingen, Frei-Romanshorn, Früh, Geissbühler, Graf, Hari, Hegg, Hess, Hofmann, Hösl, Hou-mard, Hunziker, Iten, Jeanneret, Kohler Raoul, Kopp, Künzli, Landolt, Loretan, Lüchinger, Martignoni, Massy, Mühle-mann, Müller-Zürich, Müller-Scharnachtal, Müller-Wiilberg, Nebiker, Neuenschwander, Oehen, Ogi, Petitpierre, Pfund, Pidoux, Rebeaud, Reich, Reichling, Revaclier, Risi-Schwyz, Röthlin, Ruf-Bern, Rutishauser, Rüttimann, Sager, Schnyder-Bern, Schüle, Schwarz, Soldini, Spälti, Spoerry, Steinegger, Stucky, Thévoz, Uhlmann, Vetsch, Villiger, Wanner, Weber-Schwyz, Weber Leo, Wyss (77)

Dagegen stimmen – Votent contre:

Ammann-St. Gallen, Aregger, Bäumlin, Biel, Bircher, Blun-schy, Borel, Bratschi, Braunschweig, Bundi, Bürer-Walen-stadt, Butty, Candaux, Cantieni, Carobbio, de Chastonay, Chopard, Christinat, Clivaz, Columberg, Cottet, Cotti Flavio, Cotti Gianfranco, Couchepin, Dafflon, Darbellay, Deneys, Dirren, Dünki, Dupont, Eggenberg-Thun, Eggli-Winterthur, Etique, Euler, Fankhauser, Fehr, Feigenwinter, Fischer-Sur-see, Flubacher, Frey-Neuchâtel, Friedli, Gehler, Giger, Giu-dici, Glöor, Grassi, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Herczog, Hubacher, Humbel, Jaeger, Jaggi, Keller, Koller Arnold, Kühne, Lanz, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Lon-get, Maeder-Appenzell, Maitre-Genève, Martin, Mauch, Mei-zoz, Meyer-Bern, Morf, Müller-Aargau, Nauer, Nef, Neu-komm, Nussbaumer, Oehler, Oester, Ott, Pini, Pitteloud, Reimann, Renschler, Riesen-Fribourg, Rime, Robbiani, Robert, Rubi, Ruch-Zuchwil, Ruckstuhl, Ruffy, Salvioni, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Schärli, Schmid, Schmidhal-ter, Schnider-Luzern, Segmüller, Selzer, Stamm Judith, Stamm Walter, Stappung, Tschuppert, Uchtenhagen, Van-nay, Wagner, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Wellauer, Wick, Widmer, Zbinden, Zehnder, Ziegler, Zwiggart (114)

Absensend sind die folgenden Ratsmitglieder

Sont absents:

Ammann-Bern, Aubry, Auer, Blocher, Jung, Mascarin, Meier-Zürich, Perey (8)

Präsident Gautier stimmt nicht

M. Gautier, président, ne vote pas

Bundesgesetz O – Loi fédérale O

Le président: Le débat sur l'entrée en matière a déjà eu lieu mais, selon l'avis du Conseil fédéral, nous devons tout de même voter sur cette entrée en matière, sans appel nominal.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	104 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	72 Stimmen

P

**Finanzausgleich
Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen**

**Péréquation financière
Loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons**

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Kohler Raoul, rapporteur: Le projet dont nous allons discuter est l'instrument indispensable au bon fonctionnement de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La péréquation financière, au moyen de l'impôt de défense nationale ou l'impôt fédéral direct, est une œuvre de solidarité des cantons, reconnue et efficace. La solution qui nous est proposée par l'arrêté P devrait permettre d'équilibrer l'inégalité des charges provenant de la nouvelle répartition des tâches, car – et cela a été souvent répété ici – la nouvelle répartition des tâches charge plus fortement, si l'on n'y apporte pas de correctifs, les cantons financièrement faibles que les cantons financièrement forts. Le projet en discussion permettra d'apporter cette correction. Ce projet est, pour une large part, l'œuvre de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Il faut relever ici qu'il s'agit d'un ouvrage de fine mécanique auquel se sont attelés les directeurs des finances des cantons et leurs collaborateurs.

En relevant le taux actuel de 7,5 pour cent à 13 pour cent de la quote-part des rentrées des cantons de l'impôt fédéral direct, pour l'affecter à la compensation financière, on permettra aux cantons financièrement faibles d'exécuter et de financer de manière indépendante certaines tâches pour lesquelles la Confédération était responsable jusqu'à présent. Mais les calculs ont montré que l'on ne parvenait pas à répartir équitablement les charges en se fondant uniquement sur la capacité financière des cantons.

C'est la raison pour laquelle il a été proposé d'affecter 10 pour cent seulement de la quote-part des rentrées de l'impôt fédéral direct à la compensation qui se fera en fonction de la capacité financière et d'affecter 3 pour cent à la compensation des cas de rigueur.

La solution qui nous est proposée est soutenue par la Conférence des directeurs des finances des cantons. On peut dire qu'en réalisant ce consensus, les cantons ont montré qu'ils ont la volonté et qu'ils sont capables de trouver des solutions marquées par une grande solidarité et un excellent esprit communautaire, et qu'ils sont prêts à assumer les conséquences financières qui résultent de la nouvelle répartition des tâches.

Je vous invite à entrer en matière sur ce projet d'arrêté.

Nebiker, Berichterstatter: Im Rahmen der Aufgabenteilung wurden verschiedene Beiträge an die Kantone gekürzt oder aufgehoben. Zudem wurden die Kantonsbeiträge an die AHV gestrichen. Beide Finanzströme, sowohl die Subvention des Bundes an die Kantone als auch die Beiträge der Kantone an das eidgenössische Versicherungswerk, haben eine stark ausgleichende Wirkung, da deren Höhe von der Finanzkraft der jeweiligen Kantone abhängig ist. Diese aus-

gleichende Wirkung wird mit der Reduktion der Beiträge verkleinert. Die finanzschwachen Kantone werden von der Aufgabenteilung, so wie wir sie bis jetzt beschlossen haben, weit stärker betroffen.

Ich möchte Sie auf die ausgeteilte Tabelle über die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone hinweisen. Sie sehen da beispielsweise, dass der Kanton Wallis nur aus der Aufgabenteilung ungefähr mit 20 Millionen Franken mehr belastet würde. Beim Kanton Freiburg würde die Mehrbelastung 19 Millionen Franken ausmachen.

Um die negativen Auswirkungen der Aufgabenteilung zu vermeiden und um sicherzustellen, dass auch die finanzschwachen Kantone die ihnen neu zugewiesenen Aufgaben erfüllen können, ist der Finanzausgleich bei der direkten Bundessteuer zu verstärken. Nach Prüfung von verschiedenen Modellen schlägt der Bundesrat vor, die Finanzausgleichsquote von jetzt 7,5 Prozent auf 13 Prozent zu erhöhen, wobei 10 Prozent für den Finanzausgleich bestimmt sind und 3 Prozent für die Kompensation von Härtefällen. Die Finanzdirektorenkonferenz hat diesem Vorgehen grundsätzlich zugestimmt. Es ist aber möglich, dass im Rahmen der Beratungen über das zweite Paket Aufgabenteilung die Frage des gerechten Finanzausgleiches erneut überprüft werden muss, da sich auch beim zweiten Paket unerwünschte einseitige Belastungen ergeben könnten. Die finanziellen Auswirkungen des Finanzausgleiches und des Ausgleiches für Härtefälle können Sie ebenfalls der ausgeteilten Unterlage entnehmen. Sie ersehen daraus, dass einerseits die Notwendigkeit des verstärkten Finanzausgleiches besteht, andererseits durch die gute Wirkung des vorgeschlagenen Modelles eine so gut wie gleichmässige Belastung über alle Kantone erreicht wird. Der nach Finanz- und Härteausgleich resultierende Saldo ist für die einzelnen Kantone tragbar. Der verstärkte Finanzausgleich gibt den finanzschwachen Kantonen zudem mehr freie Mittel, so dass sie mehr finanzpolitischen Spielraum erhalten. Eine Erhöhung der Finanzausgleichsquote nach Antrag Rebeaud von 13 Prozent auf 14 Prozent würde den Konsens stören, der unter den Finanzdirektoren erreicht worden ist, denn jede Erhöhung der Finanzausgleichsquote geht zu Lasten der finanzstarken Kantone, die ohnehin den grossen Teil der gesamten finanziellen Folgen aus der Aufgabenteilung übernehmen müssen.

Ich beantrage Ihnen also im Namen der einstimmigen Kommission Eintreten und Zustimmung zum Vorschlag des Bundesrates. Hier handelt es sich um einen ganz wesentlichen Punkt des Gesamtpaketes «Aufgabenteilung».

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles**Titel und Ingress****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté**Ziff. 1****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Anträge Rebeaud**Art. 8**

... sind vierzehn Dreissigstel ...

Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b (Text des Ständerates)

a. mindestens elf Vierzehntel ...

b. höchstens drei Vierzehntel ...

Ch. I*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Propositions Rebeaud***Art. 8**

Quatorze trentièmes...

Art. 9 al. 1 let. a et b (texte du Conseil des Etats)

a. onze quatorzièmes au moins sur la base...

b. trois quatorzièmes au plus à chaque canton...

M.Rebeaud: Cette proposition, vous en saisissez bien le sens, a pour but de renforcer la péréquation financière entre les cantons, de donner plus de substance à la solidarité intercantonale, autrement dit de prendre un peu plus d'argent aux cantons riches pour en donner un peu plus aux cantons pauvres. M. Nebiker me dit que cette proposition est difficile à accepter parce qu'elle dérangerait le consensus qui a été réalisé entre les directeurs des finances cantonaux des cantons riches et des cantons pauvres. Je ne connais pas la nature exacte de ce consensus. Je sais en tout cas qu'il a dû être difficile à trouver parce que les intérêts des uns et des autres sont extrêmement divergents. J'espère que ce n'est pas un consensus semblable à celui qui unissait tout à l'heure, à propos d'aide fédérale au logement, M. Carobbio et M. Flubacher.

C'est une question de volonté politique et je dirais aussi de bon sens. La répartition nouvelle des tâches entre la Confédération ou, du moins ce qu'il en reste, va peser nécessairement beaucoup plus lourd sur les cantons pauvres que sur les cantons riches. Etant moi-même habitant d'un canton riche, je puis vous dire que les quelques centaines de milliers de francs ou les quelques millions de francs qui pourraient résulter en quelques années de cette opération ne mettraient pas la République au bord de la faillite. Au contraire, je crois que quelques dizaines de milliers de francs ou quelques centaines de milliers de francs pourraient mettre certains cantons pauvres en situation difficile face aux nouvelles obligations qui leur sont imposées du fait de la nouvelle répartition des tâches. Avant d'en mentionner quelques-uns puisque nous avons un tableau financier, j'aimerais m'expliquer sur les 14 pour cent. Les 13 pour cent ont été acquis, nous dit-on, par consensus mais je pense que c'est plutôt une moyenne et une poire coupée en deux. Ces 13 pour cent, ce n'est pas satisfaisant dans la mesure où théoriquement ils pénalisent, même avec les nouvelles charges et même avec la correction des effets de rigueur, un certain nombre de cantons peu argentés qui se retrouveront avec des charges supplémentaires, notamment les cantons du Jura, d'Obwald, du Valais, d'Uri, de Neuchâtel, de Schwyz et de Lucerne.

En ce qui concerne les 14 pour cent, ce n'est pas le moment d'en mesurer très précisément les effets puisque la péréquation intercantonale devra être recalculée et rediscutée pour faire l'objet d'un nouveau consensus car tout devra être recalculé en fonction du deuxième paquet de la répartition des tâches. Il est donc inutile de s'appesantir sur les chiffres. J'aimerais simplement que l'on manifeste, en votant cette légère augmentation, la volonté politique de profiter de l'occasion de la nouvelle répartition des tâches pour dire que cette opération ne consiste pas seulement à alourdir les tâches des cantons mais aussi à rendre un tout petit peu plus de ressources à des cantons qui, jusqu'à maintenant, et spécialement ces trente dernières années, ont pu trouver des excuses à leur manque de prise de responsabilité et quelquefois même de dynamisme dans le fait qu'ils manquaient de ressources financières. Il s'agit donc de manifester la volonté politique, d'accroître la solidarité intercantonale et l'effort des cantons riches et largement pourvus à l'égard de ceux qui ont moins de moyens et moins de ressources fiscales.

Stucky: Ich möchte Ihnen empfehlen, den Antrag von Herrn Rebeaud nicht weiter zu verfolgen bzw. ihn abzulehnen.

Was wir hier als Vorlage haben, ist eine sehr sorgfältig ausgearbeitete Lösung, die natürlich gewisse Rahmenbedingungen einhalten musste. Es sind dafür viele Vorstudien gemacht worden und verschiedene Varianten gerechnet worden. Man hat sich dann unter den Kantonen auf diese Variante, die Ihnen vorliegt, einigen können.

Es handelt sich um eine komplexe Materie, weil – und das sehen Sie aus der Vorlage selbst gar nicht – ja der Finanzausgleichsschlüssel selbst eine grosse Rolle spielt. Hier sind Indexzahlen wichtig, so zum Beispiel Indices für das Berggebiet oder die Steuerbelastung. Allein schon weil es so komplex ist, kann man den Anteil nicht einfach quasi mit der Holzhackermethode hinaufsetzen.

Die Rahmenbedingungen mussten nämlich gewahrt werden. Man versuchte einerseits, eine möglichst gleichmässige Belastung pro Kopf herbeizuführen, und andererseits wollte man das Verhältnis Steuerkraft zum Pro-Kopf-Einkommen möglichst stark berücksichtigen. Man wollte also zum vornherein die finanzstarken Kantone stärker belasten, aber alles in einem festgesetzten, überschaubaren Rahmen halten. Diese Vorstellung ist einigermaßen richtig in die Tat umgesetzt worden. Wenn Sie nämlich die Rechnung machen, dann sehen Sie, dass die finanzstarken Kantone im Durchschnitt 19 Franken pro Einwohner bezahlen müssen, die mittelstarken 10 Franken und die schwachen Kantone 7 Franken. Allerdings gibt es da «Ausreisser», einige kleine Kantone – der typischste Fall ist Appenzell Innerrhoden –, die erhalten nach der Aufgabenteilung sogar mehr als vorher. Im Kanton Appenzell Innerrhoden ergibt es immerhin ein Plus von 50 Franken mehr pro Einwohner. Diese Ausnahmen haben sich nicht ausgleichen lassen. Das ist aber nicht so schlimm, weil es kleinere Einzelfälle sind, die das Gesamtbild nicht allzu stark verzerren.

Wenn Sie aber Herrn Rebeauds Antrag folgen würden, dann kämen wir tatsächlich zu einer Störung dieses sorgfältig herbeigeführten Gleichgewichtes. Wir können nämlich jetzt schon ganz nüchtern feststellen, dass die Aufgabenteilung im Grunde genommen primär von den finanzstarken Kantonen bezahlt wird. Das kann man so machen, aber es kann sich dann nur um eine einmalige Übung handeln. Ich muss daran erinnern, dass zum Beispiel vor allem die Kantone Genf und Zürich als Universitätskantone für die Nachbar Kantone ausserordentlich grosse Leistungen erbringen, und dass dies in diesem Zusammenhang eben auch eine Rolle spielt. Man kann also nicht einfach einseitig den Finanzausgleich verstärken wollen.

Nun haben wir – und das bringt zusätzlich etwas Probleme – zwei Abweichungen von den ursprünglichen Rechnungen und Vorlagen beschlossen, bei den Justizheimen und eben erst bei der Wohnbauförderung. Die Auswirkungen dieser beiden Abweichungen sind nun im Zusammenhang mit dem zweiten Paket noch durchzurechnen. Der Finanzausgleich ist ja sowohl für das erste wie für das zweite Paket konzipiert. Diese 13 Prozent genügen sicher für beide, aber wir müssen noch die Kleinarbeit machen. Ich habe bereits von der Finanzverwaltung eine vorläufige Rechnung ohne Wohnbauförderung erhalten. Daraus ersieht man, dass der Mechanismus, wie er vorgeschlagen ist, noch spielt.

Das zweite Problem ist die Inkraftsetzung. Die Inkraftsetzung ist gemäss Vorlage dem Bundesrat überlassen. Da ja die Inkraftsetzung fast aller Vorschläge, wie sie jetzt vorliegen, nicht auf den 1. Januar 1986 erfolgen kann, wird auch der Finanzausgleich etwas verspätet in Kraft gesetzt werden müssen. Ist der Bundesrat bereit, sich hier noch einmal mit den Kantonen, vor allem mit der Finanzdirektorenkonferenz, zu unterhalten?

M. Kohler Raoul, rapporteur: Jusqu'en 1980, 5 pour cent des recettes de l'impôt de la défense nationale ou un sixième des parts cantonales devaient être affectés à la péréquation financière intercantonale.

Depuis 1980 jusqu'à aujourd'hui, il a été affecté 7,5 pour cent de l'impôt de défense nationale ou un quart des parts cantonales à la péréquation financière intercantonale. Si les propositions du Conseil fédéral ou les décisions du Conseil

des Etats sont acceptées, 13 pour cent de l'impôt de défense nationale, c'est-à-dire les 13 trentièmes des parts cantonales seront affectés à la péréquation financière intercantonale. Si je cite ces dates et ces taux, c'est pour montrer que la compensation financière intercantonale a été et devra être revue chaque fois qu'un déséquilibre entre les cantons financièrement forts et les cantons financièrement faibles risque de se manifester lors de l'exécution de nouvelles tâches. De sorte que si les cantons devaient être chargés financièrement de façon inégale, c'est-à-dire les cantons financièrement faibles plus fortement que les cantons financièrement forts, dans l'exécution de nouvelles tâches, je pense que les cantons se déclareraient prêts à faire un nouvel effort de solidarité et pourraient envisager une augmentation de la part réservée à la compensation financière intercantonale. Les propositions qui nous sont faites reposent sur des calculs suffisamment précis qui ont permis de déterminer les montants indispensables pour effectuer cette compensation. Les taux proposés se rapportent à un montant qui correspond aux tâches que la Confédération entend déléguer aux cantons.

Voilà pourquoi ce qui est demandé aujourd'hui correspond à la proposition de nouvelle répartition des tâches.

Mais ce qui me paraît plus important encore que ces considérations-là, c'est le fait que la proposition de compensation financière intercantonale dont nous discutons est le résultat d'un consensus entre les cantons, qu'elle est l'expression de leur solidarité et que nous ne devons pas modifier ici une œuvre qui est le fruit de longues études sans prendre au préalable l'avis des cantons.

Pour ces raisons, je vous invite à rejeter la proposition de M. Rebeaud. J'ajoute que la commission vous propose d'accepter ce nouveau projet de loi fédérale pour ce qui touche à l'article 9a, 1^{er} alinéa, dans la version du Conseil des Etats.

Nebiker, Berichterstatter: Zum Antrag Rebeaud: Obwohl er der Kommission nicht vorgelegen hat, kann ich Ihnen im Namen der Kommission – weil er einfach nicht in den Rahmen hineinpasst – Ablehnung empfehlen.

Eine Erhöhung der Finanzausgleichsquote würde voll zu Lasten der finanzstarken Kantone gehen. Ein Prozent ergibt etwa 30 Millionen Franken; ich erwähne dies, damit Sie die Grössenordnung kennen. Die Finanzausgleichsquote betrug bis 1980 5 Prozent, dann 7,5 Prozent und jetzt nach Antrag der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates 13 Prozent. Man kann diese stetige Steigerung natürlich nicht übertreiben, sonst sind die finanzstarken Kantone nicht mehr bereit mitzuwirken. Diese Finanzausgleichsquote wurde unter den Finanzdirektoren der Kantone ausgehandelt. Wie Herr Nationalrat Stucky gesagt hat, handelt es sich hier um einen ziemlich heiklen Mechanismus, und unter den Finanzdirektoren hat darüber ein intensives Gespräch stattgefunden. Es wurde ein Gleichgewicht erreicht, das wir nicht leichtfertig stören können, da wir sonst eine weitere Belastung des ganzen Paketes erhalten, indem es dann von den finanzstarken Kantonen nicht mehr unterstützt wird.

Zu erwähnen ist auch noch, dass es nach den Beschlüssen, die der Nationalrat gefasst hat, eigentlich vernünftig wäre, die Finanzausgleichsquote zu reduzieren. Wir haben an zwei Orten – Wohnbauförderung und Betriebsbeiträge bei den Justizheimen – die direkten Bundesbeiträge nicht gekürzt. Die Störung, die sich durch die Kürzung von Subventionen bei den Kantonen ergibt, wurde also verkleinert. Nachdem aber nun ohnehin schon im Rahmen des zweiten Paketes diese Finanzausgleichsquote überprüft werden muss, beantragen wir Ihnen, beim Antrag der Kommissionsmehrheit zu bleiben und den Antrag Rebeaud abzulehnen.

Bundesrat Friedrich: Auch nach meiner Auffassung geht der Antrag von Herrn Nationalrat Rebeaud zu weit. Ich kann Ihnen meinerseits bestätigen, dass die 13 Dreissigstel durch die Arbeitsgruppe der kantonalen Finanzdirektoren im Auftrag des Bundesrates nach sorgfältigster Prüfung aller Umstände festgelegt worden sind. Das ist ein Verständigungswerk zwischen den Kantonen. Auch der Ständerat hat

sich dazu durchgerungen, und Ihre Kommission hat dieser Lösung einstimmig zugestimmt. Es besteht also nicht der mindeste Anlass, jetzt irgend etwas übers Knie zu brechen und hier einen anderen Ansatz zu beschliessen.

Zur Frage von Herrn Stucky möchte ich noch bemerken, dass das Problem der Inkraftsetzung wegen der zahlreichen Verschiebungen natürlich geprüft werden muss, und dass wir selbstverständlich auch mit den Kantonen Rücksprache nehmen werden.

Ich bitte Sie, den Antrag von Herrn Rebeaud abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	Offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Rebeaud	Minderheit

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	120 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.35 Uhr

La séance est levée à 19 h 35

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 13. März 1984, Vormittag

Mardi 13 mars 1984, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Gautier

81.065

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

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 116 hiervor – Voir page 116 ci-devant

Vorlagen Q, R, S und T – Projets Q, R, S et T**Kantonsantelle – Quotes-parts des cantons****Antrag der Kommission****Mehrheit**

Eintreten (Zustimmung zum Entwurf)

Minderheit

(Bonnard, Carobbio, [Fischer-Weinfeld], Thévoz)

Nichteintreten

Proposition de la commission**Majorité**

Entrer en matière (adhésion au projet)

Minorité

(Bonnard, Carobbio, [Fischer-Weinfeld], Thévoz)

Ne pas entrer en matière

Le président: Le débat d'entrée en matière sera commun pour les quatre arrêtés et lois Q, R, S et T. Les votes, naturellement, seront séparés sur chacune des quatre lois ou sur chaque arrêté.

M. Kohler Raoul, rapporteur: L'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre a de la constitution, attribue aux cantons le cinquième du produit et des droits de timbre. L'utilisation des recettes nettes retirées de l'imposition des boissons distillées est réglée à l'article 32^{bis}, 9^e alinéa de la constitution. La moitié de ces recettes est répartie entre les cantons, dont chacun est tenu d'employer au moins 10 pour cent de sa part pour combattre l'alcoolisme. Le peuple et les cantons ont accepté, lors de la votation du 30 novembre 1980, sur le programme d'économies, de suspendre le versement de la quote-part provenant des droits de timbre et de réduire provisoirement celui de la quote-part aux recettes d'imposition de l'alcool. Les dispositions transitoires de la constitution ont été complétées en conséquence par les articles 14 et 15, dans lesquels il est prévu que les quotes-parts des cantons ne doivent pas être versées intégralement de 1981 à 1985. L'Assemblée fédérale a été en même temps chargée de réexaminer la ventilation du produit net des droits de timbre et des recettes nettes de la Régie des alcools, dans le cadre des travaux relatifs à la première étape de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le moment de ce réexamen par notre conseil est maintenant arrivé, puisque nous avons terminé hier l'examen des pre-

mières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La décision de suspendre le versement de ces quotes-parts et de réexaminer s'il convenait de supprimer les premières et de réduire les secondes, lors de la discussion sur la nouvelle répartition des tâches, a été le fruit des délibérations menées au sein de l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral avait proposé une solution définitive. C'est la raison pour laquelle nous avons traité cette affaire, bien que le paiement de ces quotes-parts ne touche pas la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le Conseil fédéral demande que la question des deux quotes-parts des cantons soit définitivement réglée dans le sens de sa proposition antérieure. En l'occurrence, il attire l'attention sur la situation des finances fédérales qui reste précaire. Elle ne s'est pas améliorée de façon à permettre à la Confédération de renoncer à la mesure prévue qui lui donnera la possibilité de réduire son excédent de dépenses d'un montant de près de 290 millions de francs, en 1986. En outre, le Conseil fédéral rappelle qu'il a été à maintes reprises invité par les Chambres à équilibrer le budget, la dernière fois par une motion en décembre 1981. La suppression de l'une des quotes-parts et la réduction massive de l'autre se justifient d'autant plus, selon le gouvernement, que l'état des finances de la majorité des cantons est meilleur que celui des finances fédérales. Le Conseil fédéral propose de biffer dans la constitution la mention des quotes-parts des cantons au produit net des droits de timbre, selon l'arrêté Q et de modifier en conséquence la loi sur ces mêmes droits, selon l'arrêté R. Pour ce qui est de la quote-part réservée aux cantons sur les recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées, la Conseil fédéral propose de ne la supprimer que dans la mesure où elle n'a pas une affectation déterminée. En revanche, les cantons continueront à toucher la dime de l'alcool qu'ils doivent utiliser pour combattre l'alcoolisme. La subvention fédérale pour cette fin n'est pas modifiée. Elle reste fixée à 5 pour cent des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées. L'article 32^{bis}, 9^e alinéa de la constitution, conformément à l'arrêté lettre S et la loi sur l'alcool, conformément à l'arrêté T, doivent être révisés en conséquence. Par la même occasion, le Conseil fédéral demande l'autorisation de ne présenter à l'Assemblée fédérale qu'une fois tous les trois ans, son rapport sur l'utilisation de la dime de l'alcool.

Le gouvernement propose enfin l'abrogation des articles 14 et 15 des dispositions transitoires de la constitution, ainsi que des deux arrêtés fédéraux, en vertu desquels le versement intégral des deux quotes-parts réservé aux cantons a été suspendu.

Notre commission a décidé à une forte majorité soit 20 contre 5, 20 contre 4, 20 contre 6 et 20 contre 6 d'entrer en matière au sujet des arrêtés Q à T et de soutenir la proposition gouvernementale visant à l'abrogation de l'une des quotes-parts des cantons et à la réduction de l'autre. Elle s'oppose sur ce point au Conseil des Etats qui a refusé d'entrer en matière lors de la session de décembre 1982. Les arguments suivants ont déterminé la décision de la commission: l'état des finances fédérales ne permet pas de renoncer à rendre définitive cette mesure d'économie qui avait été prise en 1980 pour une période de cinq ans. Les délibérations qui ont eu lieu au cours de la dernière session, sur le budget de 1984, ont montré que nous ne pouvons nous attendre prochainement à une amélioration substantielle de la situation. Cela est d'ailleurs confirmé dans le plan financier de la Confédération pour les années 1985 à 1987, arrêté par le Conseil fédéral le 18 janvier de cette année. Ce plan montre que, pour réaliser l'équilibre de nos finances à partir de 1986 et 1987, il est indispensable de supprimer les quotes-parts des cantons aux droits de timbre et de réduire leur part aux bénéfices de la Régie des alcools. Dans son plan financier, le Conseil fédéral a prévu ces recettes en sa faveur à partir de 1985, et les a estimées au total à 410 millions de francs pour 1986. Les recettes supplémentaires de 350 millions de francs, envisagées par le Conseil fédéral et approuvées entre-temps par le souverain, provenant de la

taxe sur les poids lourds et de la vignette autoroutière ne suffiront pas à rétablir l'équilibre de nos finances. Il faudra donc encore consentir des efforts supplémentaires. L'Assemblée fédérale elle-même a souvent demandé au Conseil fédéral de lui soumettre des propositions concrètes d'assainissement afin de rétablir l'équilibre budgétaire de la Confédération à moyen terme. La nouvelle réglementation concernant les quotes-parts des cantons a également été suggérée, à l'origine, dans deux motions déposées par les groupes démocrate-chrétien et radical. On comprendrait mal que le Parlement refuse maintenant de suivre le Conseil fédéral. S'il est conséquent, il doit approuver les propositions gouvernementales visant à rééquilibrer les finances de la Confédération.

Le fait que les cantons ont en général pu facilement se passer des recettes en question depuis 1981 a été déterminant pour la commission. Les cantons n'ont pas été obligés de majorer leurs impôts. Certains d'entre eux, le canton de Zurich par exemple, ont même pu les réduire entre-temps. En outre, la nouvelle répartition des recettes provenant des droits supplémentaires perçus sur les carburants leur procurera des moyens financiers importants. On peut donc exiger d'eux qu'ils contribuent à l'assainissement des finances fédérales en renonçant à leur quote-part au produit net des droits de timbre et aux recettes de la Régie des alcools. Pour toutes ces raisons, je vous invite à entrer en matière.

Nebiker, Berichterstatter: Es geht um die Beschlüsse Q bis T (Kantonsanteile an den Stempelabgaben und am Reingewinn der Alkoholverwaltung). Die heutige Situation ist so, dass gemäss Artikel 41bis den Kantonen ein Fünftel des Reinertrages der Stempelabgaben zusteht. Im weiteren ist in bezug auf die Verwendung der Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser in Artikel 32bis der Bundesverfassung geregelt, dass die Kantone die Hälfte des Reinertrages erhalten, wobei jeder Kanton wenigstens 10 Prozent seines Anteiles zur Bekämpfung des Alkoholismus zu verwenden hat. Daher der Name «Alkoholzehntel»: ein Zehntel der Hälfte des Reinertrages.

Volk und Stände hatten in der Abstimmung vom 30. November 1980 über das Sparpaket 1980 mit grosser Mehrheit (rund 500 000 zu 1 000 000 Stimmen) einem befristeten Abbau der beiden Kantonsanteile zugestimmt. Das heisst, dass für die Jahre 1981 bis 1985 diese Kantonsanteile – also der Anteil an den Stempelabgaben und der Anteil am Gewinn der Alkoholverwaltung – nicht ausgerichtet werde. Die Bundesversammlung wurde gleichzeitig beauftragt, im Rahmen des ersten Paketes der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen – also jetzt – die Frage der Kantonsanteile erneut zu überprüfen. Die Befristung und die Koppelung mit der Aufgabenteilung waren Ergebnisse der Beratung in der Bundesversammlung. Damit ist erklärt, weshalb wir uns heute mit den Kantonsanteilen zu befassen haben, obwohl die beiden Vorlagen mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen rein gar nichts zu tun haben. Es geht hier rein um finanzpolitische Massnahmen.

Der Bundesrat erneuert mit seinen Vorschlägen Q bis T seinen früheren Antrag, wonach die beiden Kantonsanteile definitiv aufgehoben werden sollen. Er verweist auf die nach wie vor prekäre Lage der Bundesfinanzen, die sich nicht so verbessert hat, dass der Bund auf die Entlastung von etwa 290 Millionen Franken (das ist der Betrag, der aus diesen beiden Vorlagen resultiert) verzichten könnte. Ausserdem ist der Bundesrat von den eidgenössischen Räten wiederholt aufgefordert worden, den Haushaltsausgleich anzustreben (zuletzt mit der Motion vom Dezember 1981). Die definitive Aufhebung der Kantonsanteile ist nach Auffassung des Bundesrates auch deshalb gerechtfertigt, weil die Finanzlage der meisten Kantone gesünder ist als jene des Bundes. Der Bundesrat beantragt, den Hinweis in der Bundesverfassung auf den Kantonsanteil am Reinertrag der Stempelabgaben zu streichen (Beschluss Q) und das Bundesgesetz über die Stempelabgaben anzupassen (Beschluss R). Beim Reinertrag aus der fiskalischen Belastung gebrannter Was-

ser beantragt der Bundesrat, lediglich den zweckungebundenen Anteil der Kantone wegfällen zu lassen. Hingegen sollen die Kantone weiterhin den Alkoholzehntel erhalten, den sie zur Bekämpfung des Alkoholismus verwenden müssen. Der Beitrag des Bundes an die Kantone bleibt deshalb unverändert: 5 Prozent des gesamten Reinertrages aus der Alkoholsteuer (die 10 Prozent der Hälfte sind die 5 Prozent des Ganzen).

Artikel 32bis Absatz 9 der Bundesverfassung – im Beschluss S – und das Alkoholgesetz – im Beschluss T – sollen entsprechend geändert werden.

Der Bundesrat benützt übrigens die Revision des Alkoholgesetzes, um auch zu beantragen, dass er nur noch alle drei Jahre der Bundesversammlung über die Verwendung des Alkoholzehntels Bericht erstatten muss. Bis jetzt erfolgte diese Berichterstattung jedes Jahr.

In den Kommissionsberatungen wurde mit grossem Mehr (mit Stimmenverhältnissen von 20 bis 25 zu 4 Stimmen) beschlossen, auf die Beschlüsse Q bis T einzutreten und den Antrag des Bundesrates zu unterstützen, die Kantonsanteile definitiv aufzuheben.

Die Kommission setzt sich damit im Gegensatz zum Ständerat, der sich in der Dezembersession 1982 geweigert hatte, auf die Anträge des Bundesrates einzutreten. Für die Kommission waren dabei folgende Argumente begleitend:

1. Die Finanzlage des Bundes erlaubt es nicht, dass die im Jahre 1980 für fünf Jahre beschlossenen Sparmassnahmen wieder rückgängig gemacht werden. Die Beratungen des Budgets 1984 in der vorvergangenen Session haben gezeigt, dass wir in nächster Zeit nicht mit einer wesentlichen Verbesserung rechnen können. Auch aus dem publizierten Legislaturfinanzplan geht hervor, dass der Bund auf eine Kürzung dieser Kantonsanteile angewiesen ist.

2. Gerade die Bundesversammlung hat wiederholt vom Bundesrat verlangt, konkrete Sanierungsvorschläge zu unterbreiten und damit mittelfristig den Bundeshaushalt zu sanieren. Auch die Aufhebung der Kantonsanteile geht auf zwei Motionen der CVP- und der freisinnig-demokratischen Fraktion zurück.

Das Parlament sollte deshalb heute dem Bundesrat die Gefolgschaft nicht verweigern, und es sollte seinen Anträgen zur Entlastung der Bundesfinanzen zustimmen.

Entscheidend für die Kommission war auch, dass die Kantone im allgemeinen den Wegfall der Kantonsanteile seit 1981 gut verkräftet haben. In keinem Kanton mussten deswegen die Steuern angehoben werden, in einzelnen waren in dieser gleichen Periode sogar Steuersenkungen möglich. Schliesslich ist zu beachten, dass den Kantonen durch die Neuverteilung der Treibstoffzollzuschläge, die ja konkret in Aussicht steht, erhebliche zusätzliche Mittel zufließen werden, so dass es zu verantworten ist, diese Kantonsanteile (die ja schon für fünf Jahre weggefallen sind) jetzt definitiv zu streichen.

Ich beantrage Ihnen also im Namen der grossen Mehrheit der Kommission Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates.

M. Bonnard, porte-parole de la minorité: Nous vous proposons de ne pas entrer en matière sur ces quatre projets d'arrêté et de vous rallier ainsi à la décision du Conseil des Etats.

Comme vous le savez, les cantons ont droit à la moitié du bénéfice de la Régie fédérale des alcools et au cinquième du produit net du droit de timbre, ce qui représente pour eux une recette de 400 millions environ.

Dans le cadre du programme d'économies 1980, le peuple et les cantons ont décidé de supprimer ces recettes cantonales pour la période 1981 à 1985 et nous devons maintenant, parce que nous en avons reçu le mandat, réexaminer le problème. Cependant, réexaminer le problème ne signifie pas nécessairement modifier la situation actuelle, et en vous proposant de ne pas entrer en matière, nous vous demandons simplement de ne prendre aucune décision aujourd'hui et de renvoyer la question à son cadre naturel, qui est

celui des relations financières entre la Confédération et les cantons.

Vous avez entendu à de multiples reprises, au cours de ces derniers jours, les plaintes des adversaires du projet. A leur avis, le projet, qui visait à l'origine exclusivement à renforcer le fédéralisme, a été peu à peu détourné de son objectif premier pour devenir un moyen d'assainir les finances fédérales.

Cette critique, il faut le reconnaître, n'est pas dénuée de tout fondement. Le Conseil fédéral y a donné prise notamment en présentant dans chacun de ses plans financiers la modification qui nous est soumise aujourd'hui comme un des moyens d'assainir les finances fédérales.

Nous voulons, quant à nous, que la répartition des tâches reste au premier chef un moyen de renforcer la structure fédérative du pays. Nous voulons lui enlever tout caractère financier. En fait, vous le savez, le projet est pratiquement neutre du point de vue financier. Le coût de l'ensemble des tâches qui sont soumises à la nouvelle répartition s'élève à quelque 1700 millions de francs. Une fois les tâches réparties à nouveau entre la Confédération et les cantons, la charge de ces derniers s'accroîtra de 119 millions par an, et encore seulement lorsque toutes les nouvelles mesures seront entrées en vigueur. Il faut comparer ce montant aux 25 milliards que représente la totalité des budgets cantonaux d'une année; il n'en constitue que le 0,45 pour cent. D'où la conclusion que, effectivement, le projet qui nous est soumis est pratiquement neutre sur le plan financier.

Nous lui enlèverions ce caractère de neutralité si nous discutons aujourd'hui de la suppression définitive des parts cantonales aux bénéfices de la Régie des alcools et au produit net des droits de timbre. Nous donnerions vraiment de façon gratuite et inutile des arguments à ceux qui s'opposent à la nouvelle répartition des tâches. Vous l'avez entendu ces derniers jours, ces opposants ne font pas confiance aux cantons: ils sont persuadés que ceux-ci ne reprendront pas les tâches que la Confédération entend leur laisser. Ils le seront d'autant plus si, aujourd'hui, nous prenons la décision de supprimer définitivement les parts cantonales en cause.

Je l'ai dit, si cette décision devait être prise, elle devrait l'être dans son cadre naturel qui est celui des relations financières entre la Confédération et les cantons. Ces relations financières sont aujourd'hui dominées par cinq problèmes au moins. Il s'agit d'abord de celui qui découle de la réalisation du programme d'économies 1983 qui va nous être soumis et qui va charger définitivement les cantons de dépenses supplémentaires de l'ordre de 110 millions de francs. Deuxièmement, nous avons décidé, en 1983, d'accorder aux cantons une part importante du produit des droits de douane – 400 millions environ – d'où un bénéfice pour eux, mais nous débouchons de ce fait sur un troisième problème. On doit se demander en effet si les cantons ne devraient pas être contraints de rembourser ces 400 millions par un autre moyen pour décharger la Confédération, en prenant à leur charge d'autres dépenses. Le quatrième problème est le suivant. Il y a trois semaines, le peuple suisse et les cantons ont décidé le prélèvement d'une redevance sur le trafic lourd et sur le trafic autoroutier (vignette autoroutière). Ce faisant, il a en fait décidé de procéder à une ponction de 350 millions environ dans une matière fiscale qui était jusqu'ici réservée aux cantons. Notre décision va empêcher les cantons d'augmenter leurs propres taxes sur les véhicules à moteur et va même obliger certains d'entre eux à baisser leurs propres taxes, notamment sur les poids lourds. Je connais en tout cas un canton dans lequel la procédure est déjà en cours. Le cinquième problème est celui que nous examinons aujourd'hui.

Tous ces problèmes sont liés. Par exemple, une décision des cantons de compenser les 400 millions qu'ils vont recevoir au titre de la nouvelle répartition des droits sur les carburants pourrait exercer finalement une influence positive sur la décision de supprimer ou non les parts cantonales. Si nous supprimions les parts cantonales nous pourrions influencer défavorablement le programme complé-

mentaire d'économies 83. Cela me paraît suffisant pour montrer que, aujourd'hui, nous ne devons pas prendre de décision, mais renvoyer le problème notamment à l'examen de la législation d'application du nouveau droit constitutionnel sur les carburants.

Un dernier mot, si vous me le permettez. M. le président raisonne comme beaucoup, et notamment comme le Conseil fédéral, en disant que l'on peut bien supprimer ces parts cantonales puisque depuis cinq ans les cantons s'en passent. Ce raisonnement est malsain pour la démocratie et pour nos rapports avec les cantons. En définitive, il signifie que, pour obtenir la suppression de quelque chose, notamment d'une dépense fédérale, il suffit de la suspendre provisoirement. Ce procédé me paraît à la fois incorrect et déloyal.

Je vous invite à refuser l'entrée en matière et à reprendre le problème lorsque nous examinerons notamment l'affaire des droits sur les carburants.

Reichling: Die Absicht des Bundesrates zur Kürzung der Kantonsanteile bei den Stempelabgaben und am Reinertrag der Alkoholverwaltung ist uns seit längerer Zeit bekannt. Mit den Finanzperspektiven 1984 bis 1986 wurde diese Absicht konkretisiert. Die Finanzkommissionen der beiden Räte haben eingehend über die Finanzperspektiven beraten und im Rahmen dieser Perspektiven auch dieser Anteilskürzung zugestimmt.

Ich habe noch einmal das «Bulletin» der Nationalratsverhandlungen vom letzten Sommer nachgelesen und dort feststellen können, dass auch im Nationalrat – offenbar im Gegensatz zum Ständerat – diese Absicht der Anteilskürzungen nicht bestritten war. Ich habe insbesondere auch das Votum von Herrn Kollega Bonnard gelesen; er hat sich dort mit keinem Wort gegen diese Anteilskürzungen ausgesprochen. Er hat im Namen der liberalen Fraktion erklärt, sie seien gegen die Vignette, gegen die Schwerverkehrssteuer und gegen die Bankkundensteuer. Die Anteilskürzung bei den Stempelabgaben und beim Alkoholzehntel hat er in seinem Referat ausgelassen.

Ich finde, es geht hier um prinzipielle Fragen. Wir verlangen vom Bundesrat, dass er uns Finanzperspektiven und einen Finanzplan für die Legislatur vorlege. Wir verwenden verschiedene Tage für Kommissionssitzungen zur Beratung dieser Unterlagen. Für die Beratung der Finanzperspektiven hat unsere nationalrätliche Kommission zwei oder drei Sitzungen abgehalten. Am Schluss diskutieren wir das Geschäft im Rat und geben an den Bundesrat Empfehlungen für die von uns geforderte Sanierung des Bundeshaushaltes weiter. Wenn er dann die so sanktionierten Absichten konkret vorlegt, erhebt sich aus dem Parlament wieder ein grossangelegter Widerstand. Ich bin der Auffassung, dass wir unglaublich werden und dass es Zeitverschwendung ist, über diese langfristigen Finanzinstrumente Kommissionssitzungen abzuhalten, Ratsdebatten durchzuführen, um dann bei der Konkretisierung den Vorschlag einfach wieder abzulehnen.

Im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei kann ich Ihnen erklären, dass wir mit diesem Vorgehen nicht einverstanden, sondern dass wir der Auffassung sind, wir müssten dem Bundesrat dann, wenn die Absichtserklärungen vorliegen, unsere Meinung dazu sagen und nachher folgerichtig auf die Vorlagen eintreten oder sie bekämpfen, je nach dieser Vorankündigung. Aus diesen Gründen wird die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei bei allen vier Finanzvorlagen für Eintreten stimmen. – Beim Anteil an den Stempelabgaben unterstützen wir die Anträge des Bundesrates und der Kommissionmehrheit.

Beim Anteil des Reinertrages der Alkoholverwaltung liegen die Verhältnisse etwas anders. Hier muss gesagt werden, dass sich die Aufgaben der Kantone (und auch die Aufgaben der Gemeinden) im Bereiche der Suchtmittelbekämpfung in den letzten Jahren gewaltig ausgeweitet haben. Die Bewahrung unserer Jugend nicht nur vor Alkoholproblemen, sondern vor Drogen ganz allgemein, bildet heute eine sehr wichtige Aufgabe für Kantone und Gemeinden. Wir sind

deshalb der Auffassung, dass in diesem Bereich, wo die Kantone weiterhin zweckgebundene Anteile erhalten sollen, eine Ausweitung entsprechend den vermehrten Aufgaben gegeben ist. Wir unterstützen die Ausweitung des Anteilens am Reinertrag der Alkoholverwaltung von bisher 5 auf zukünftig 10 Prozent. Wir sind aber der Auffassung, dass diese Ausweitung nur gerechtfertigt ist, wenn auch die Mittelverwendung, der Zweck, auf die Bewahrung vor sämtlichen Suchtmitteln und auf die Bekämpfung der Folgen sämtlicher Suchtmittel ausgeweitet wird. Entsprechende Anträge habe ich im Namen unserer Fraktion eingereicht und werde sie in der Detailberatung vertreten. Ich beantrage Ihnen, getreu unseren Stellungnahmen bei den Finanzperspektiven, auf alle vier Vorlagen einzutreten.

Le président: Le groupe démocrate-chrétien renonce à s'exprimer, mais vous recommande d'entrer en matière sur les quatre objets.

Zwygart: Die LdÜ/EVP-Fraktion ist für Eintreten auf diese vier Vorlagen. Ich möchte mich aber im besonderen zu den Abschnitten S und T äussern, zum Reinertrag aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser.

Der ursprüngliche Sinn unserer Alkoholgesetzgebung war eindeutig. Man wollte eine wirksame Alkoholismusbekämpfung in die Wege leiten. Über Jahre hinweg hat der Bund (aber auch die Kantone) von diesem vielen Geld, das da eingegangen ist, profitiert. Mit der neuerlichen Revision will man helfen, Löcher in der Bundeskasse zu stopfen. Aber es fragt sich, ob dieser neu vorgezeichnete Weg nicht vom ursprünglichen Ziel zu weit wegführe. Entflechtung ist die eine Seite. Die andere Seite ist aber, ob das eingenommene Geld nicht wieder so verwendet werden soll, wie es die ursprüngliche Absicht der Gesetzgebung war, nämlich: Verhinderung und volle Bekämpfung des Alkoholismus.

Hier eine kleine Pressenotiz: «Bei mindestens jedem vierten Skiunfall ist Alkohol mit im Spiel. Das schätzen Ärzte, Versicherungen und Alkoholfachstellen. Gesamtschweizerische Untersuchungen gibt es nicht. Statistiker sind auf punktuelle Erhebungen angewiesen. In Arosa war während eines Winters bei 24 Prozent aller «Pisten-Crashes» Alkohol im Spiel.» Soweit die Pressenotiz.

Vermehrt haben sich die Kantone angestrengt, vorbeugende Massnahmen auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung in die Wege zu leiten. Das sozialmedizinische Problem Nummer 1 aber bleibt der Alkoholismus mit Zehntausenden von Direktbetroffenen und Hunderttausenden von Indirektbetroffenen. Diese Betroffenheit hat sich durch die Hektik der heutigen Zeit verschärft. Mir geht es nicht nur um ein paar Millionen mehr oder weniger von Bundesseite, sondern um die Frage, ob es nicht auch und weiterhin Sache des Bundes ist, sich zu engagieren, und zwar markant. Wer sich an der Front irgendwo in diese Fragen hineinbegibt, der weiss, wie man sich da oft vorkommt im Kampf gegen Windmühlen. Weil es so schwierig ist, im Bereich der Drogenbekämpfung voranzukommen, ist es grundsätzlich falsch, wenn sich der Bund in nobler Zurückhaltung übt. Bei einer Volkskrankheit, wie sie die Drogen und im besonderen der Alkoholismus darstellen, ist es nur möglich, zu einer gewissen Verbesserung zu kommen, wenn das schweizerische Auffangnetz in der Vorsorge wie in der Fürsorge nicht Löcher aufweist. Dafür sind die Kantone und Gemeinden verantwortlich. Es ist anerkennenswert, dass der Bund weiterhin eine Geste tun will. Aber es braucht nicht nur ein Schrittlein von 5 Prozent, sondern eben den 10-Prozent-Schritt.

Ich hoffe, dass sich hier eine Mehrheit finden lässt, um dem Antrag vom Verteiler auf 10 zu 90 Prozent die nötige Unterstützung zu geben. Wenn wir sehen, wieviel Geld für Alkoholreklame aufgewendet wird, so kann der immerwährende Kampf gegen das Volksübel Alkoholismus nicht dadurch verbessert werden, indem man die finanzielle Basis einschränkt.

Die LdÜ/EVP-Fraktion ist also für Eintreten auf die Regelung, welche bis 1980 Gültigkeit hatte, aber andererseits eben doch dem Bund Rechnung trägt und ihm mehr Geld

zukommen lässt. Wir möchten deswegen den Antrag Hegg oder allenfalls den Antrag Reichling unterstützen, der zum Problem Alkoholismus steht und nicht verschämt auf die Seite blickt, wenn darüber gesprochen wird.

Neukomm: Die sozialdemokratische Fraktion hat sich eingehend über diese vier Buchstaben Q, R, S, T unterhalten. Sie kommt zum eindeutigen Schluss, dass auf die Vorlagen einzutreten sei. Persönlich meine ich, dass die Kantone vor allem vom Reinertrag des Bundes aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser künftig 10 Prozent statt 5 erhalten sollen; dieses Geld haben sie für die Bekämpfung des Alkoholismus aufzuwenden.

Als Präsident der parlamentarischen Gruppe für Alkohol- und Drogenfragen habe ich mich in den letzten Monaten mit Fachleuten auseinandergesetzt, die mir glaubhaft dargelegt haben, dass die jetzigen Zuwendungen in keiner Weise genügen, um den Alkoholismus konsequent zu bekämpfen. Die Alkoholbesteuerung ist eindeutig Sache des Bundes. Auch die Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Wirkungen und Ursachen muss vom Bund wahrgenommen werden. Ich erinnere daran, dass der Ertrag aus gebrannten Wassern mehr als 300 Millionen Franken im Jahr beträgt. Aus der eigentlichen Biersteuer erhält der Bund 50 Millionen Franken, etwa 45 Millionen Franken sind es zusätzlich aus der Warenumsatzsteuer.

Seit 1890, also seit bald 100 Jahren, erhalten die Kantone Geld aus dem Reingewinn der Alkoholverwaltung. In den letzten 10 bis 20 Jahren sind die Aufgaben im Bereich der Bekämpfung des Alkoholismus stets grösser geworden. Vor allem der Jugendalkoholismus ist zu einem ernsthaften Problem geworden. Im Gespräch mit Fürsorgestellten, mit Alkoholfürsorgestellten, aber auch mit Gesundheits- und Fürsorgedirektoren muss ich immer wieder hören, dass viele Aufgaben nicht wahrgenommen werden können, weil das Geld fehlt. Vor allem bei Verkehrsunfällen, aber auch bei körperlich und psychisch Kranken spielt der Alkoholismus eine zentrale Rolle. Es ist Tatsache, dass in vielen Kantonen bedeutend mehr aus allgemeinen Mitteln angewendet werden muss, als der Alkoholzehntel an Einnahmen bringt. Der Alkoholzehntel – wir haben es gehört – beträgt rund 14 Millionen Franken. Das ist im Vergleich zu dem, was der Alkoholismus verursacht, viel zu wenig. Es werden pro Kopf der Bevölkerung etwa 800 Franken für Alkoholkonsum ausgegeben. Die gesamten Schäden des Alkoholismus betragen jedoch etwa 2 Milliarden Franken pro Jahr in unserem Land. Deshalb ist es lächerlich, nur 14 Millionen Franken abzuleiten für die Bekämpfung des Alkoholismus, Herr Prof. Roos, der neue Direktor des Bundesamtes für Gesundheitswesen, hat letzte Woche an der Diplomfeier der medizinischen Fakultät Bern auf eindrückliche Weise dargelegt, dass Prävention und Prophylaxe kostensenkende Massnahmen seien. Hier müsse mehr getan werden. Der Staat gebe für das Gesundheitswesen rund 13 Milliarden Franken aus, also 7 Prozent des Bruttosozialproduktes. Ich meine, dass gerade hier gespart werden kann, wenn wir endlich etwas mehr für die Vorsorge tun!

Hegg: Im Namen der Fraktion der Nationalen Aktion und Vigilants bitte ich Sie, auf die Abschnitte Q bis T einzutreten. Ich stelle aber Abänderungsanträge zu den Abschnitten S und T. Meine Detailanträge, die von der Fraktion der Nationalen Aktion und Vigilants unterstützt werden und auch der überwiegenden Meinung in der Gruppe für Alkohol- und Drogenfragen entsprechen, kommen einem Wunsch der kantonalen Fürsorgedirektoren entgegen, die glaubhaft und belegt mit Zahlen beteuern, dass die vorgeschlagenen 5 Prozent ihnen als Mittel nicht genügen, um die notwendigen und dringlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus alle zu finanzieren.

Es wäre eine ausserordentlich unglückliche Wirkung dieser Art von «Neuverteilung der Aufgaben», wenn deswegen bei den Bekämpfungsmassnahmen gegen den Alkoholismus gespart werden müsste. Ich denke, es ist hier nicht nötig, ein Kolleg über die verheerenden Folgen des masslosen Alko-

holkonsums (gesundheitliche, geistige und soziale Folgen) zu halten.

Auch im Lichte grundsätzlicher Überlegungen ist die Kürzung der Kantonsanteile in dem vom Bundesrat beantragten Ausmass nicht vernünftig. Die Fragen der Gesundheit sollen Sache der Kantone sein und bleiben! Im Sinne des Verursacherprinzips – da sind wir uns wohl alle einig – müssen die Bekämpfungsmassnahmen gegen den Alkoholismus aus den fiskalischen Belastungen des Alkohols finanziert werden. So gesehen, zieht der Bund die Alkoholsteuern im Namen und Auftrag der Kantone ein. Es ist also nicht richtig, wenn er von diesem Geld soviel für sich selbst zurückbehält, dass die Kantone aus den ihnen zukommenden Anteilen die Massnahmen gegen den Alkoholismus kaum mehr finanzieren können. Die Bekämpfung des Alkoholismus hat hier einen Vorrang!

Die Finanzierung der AHV entspricht im übrigen durchaus nicht dem Verursacherprinzip, ganz im Gegenteil: Nichtalkoholiker leben nämlich länger. Eigentlich müssten aus diesen Geldern die Krankenkassen subventioniert werden. Nun, sei ihm, wie ihm wolle! Die Dinge sind nun einmal anders geregelt. Dass man aber den Kantonen vom Ertrag der Alkoholbesteuerung soviel wegnimmt, dass die Bekämpfungsmassnahmen gegen den Alkoholismus – eine echte Aufgabe der Kantone – darunter leiden, ist falsch. Der Antrag zu Abschnitt T ist eine notwendige Folge des ersten Antrages. Ich werde dazu das Wort nicht mehr ergreifen, sondern bitte Sie schon jetzt, meinen beiden Anträgen zuzustimmen.

Nach reiflicher Überlegung möchte ich Ihnen auch empfehlen, meine Anträge den Anträgen von Kollege Reichling vorzuziehen. Ich gestehe gerne zu – oder ungern –, dass die Sucht nach illegalen Drogen und der Missbrauch von Medikamenten in unserem Volk ein ernsthaftes Problem ist. Ich befürchte aber, dass die Ausdehnung der Zweckbestimmung gemäss Antrag Reichling zu einer Verzettelung des Einsatzes der Mittel führen würde. Die Gefahr wäre gross, dass die Mittel in zu vielen verschiedenen Kanälen versickern würden.

Ausserdem muss ich Ihnen aus meinen Erfahrungen als Psychiater mitteilen, dass dem Alkohol – trotz der wachsenden Bedeutung der Süchte nach illegalen Drogen und des Medikamentenmissbrauches, die wir in letzter Zeit beobachten können – immer noch die überragende Bedeutung als schädigender Stoff für die Volksgesundheit zukommt. Zwar ist das Argument richtig, dass man illegale Drogen nicht besteuern kann und somit keine Mittel für deren Bekämpfung zu beschaffen sind. Trotzdem ist es besser, das Problem der Bekämpfung der Sucht nach illegalen Drogen in einem anderen Zusammenhang aufzugreifen.

Ein weiterer Sonderfall ist die Bekämpfung des Medikamentenmissbrauches. Hier müsste man eigentlich eine Sonderbesteuerung der Pharmaindustrie fordern. Aber kurzum: Wenn Sie sich wirklich nicht dazu durchringen können, meine Anträge zu unterstützen, sind die Anträge Reichling natürlich immer noch besser als die Anträge des Bundesrates bzw. der Mehrheit der Kommission.

Ich fasse zusammen: Ich bitte Sie, auf die Vorlagen Q bis T einzutreten. Ausserdem bitte ich Sie, meinen Detailanträgen zuzustimmen und nur eventuell die Anträge Reichling denjenigen der Kommissionsmehrheit vorzuziehen.

Le président: Le groupe PDC et le groupe PdT/PSA/POCH renoncent à prendre la parole. Le premier nous informe qu'il est favorable à l'entrée en matière et le second nous indique qu'il votera contre celle-ci.

Martignoni: Gestern hat ein hochgeschätzter Ratskollege von der «Gewerkschaft der Regierungsräte» gesprochen, und nun wagt es wiederum ein kantonalen Politprofil, an das Mikrophon zu treten! Ich bitte Sie immerhin um Verständnis dafür. Denn es geht ja schliesslich um die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, und hier im speziellen Fall um die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kanto-

nen. Dass sich die Vertreter der Kantone hier am Mikrophon und vor dem Rate äussern, ist sicher nicht nur legitim, sondern – ich möchte fast sagen – ihre Pflicht. Ich möchte aber noch weitergehen und sagen: Es gehört nebst der Überzeugung sicher auch dazu, dass wir Sie über die Situation und über die Sicht der Kantone orientieren.

Ich möchte Ihnen beliebt machen, auf die Anträge Bonnard insoweit einzutreten, als es sich um den Reinertrag an den Alkoholsteuern handelt. Denn gerade bei den Erträgen der Alkoholbesteuerung darf man festhalten, dass sehr viele sachliche Gründe dafür sprechen, dass die Kantone ihren Anteil behalten. Schon aus der Entstehungsgeschichte ist diese Feststellung gerechtfertigt. Mit Recht übernahm der Bund seinerzeit zentrale Aufgaben und damit auch finanzielle Verantwortungen. Heute ist indessen die Tendenz beim Bund unverkennbar, den Kantonen die Ausführung von Erlassen zu übertragen und den Kantonen Befehle zu erteilen, gleichzeitig aber die entsprechenden Einnahmen für Bundeszwecke und Bundesaufgaben zu verwenden. Gerade der Anteil beim Alkohol ist ein schlagendes Beispiel dafür. Im Jahre 1930 wurde der Kantonsanteil von 100 auf 50 Prozent reduziert, wobei von diesen 50 Prozent 10 Prozent für die Bekämpfung des Alkoholismus zur Verfügung zu stellen waren. Heute verbleiben – unter der jetzt geltenden befristeten Übergangsordnung – 5 Prozent des gesamten Reinertrages. Dies würde aber auch in Zukunft beispielsweise eine Abrechnung mit den Kantonen bedingen. Der ganze Verwaltungsapparat würde weiterhin funktionieren. Hinzu kommt, dass die Eidgenössische Alkoholverwaltung weiterhin auf die Mitwirkung der Kantone bei der Handhabung der Alkoholordnung angewiesen ist, was selbstverständlich nur dann hohe Effizienz sicherstellt, wenn auch die Kantone angemessen mitbeteiligt werden.

Aus der Sicht der Kantone tritt ein weiterer wichtiger Umstand hinzu. Wie wir aus Referaten der Vorredner gehört haben, ist der Alkoholismus eine Zeitkrankheit, und seine Bekämpfung berührt in allererster Linie die Kantone. Den Räten ist die Eingabe der kantonalen Fürsorgedirektoren bekannt, welche unter Hinweis auf die stark gestiegenen Kosten einer wirkungsvollen Bekämpfung des Alkoholismus vor einem Nachlassen der diesbezüglichen Anstrengungen warnen. Diese Seite der Problematik ist ja auch durch zwei entsprechende Anträge hier zur Diskussion gestellt. Mit der Prophylaxe und der Behebung der gesundheitlichen Schäden ist es freilich für die Kantone bei weitem nicht getan. Es treten die volkswirtschaftlichen Beeinträchtigungen und all die Kosten bei gerichtlichen Verfahren hinzu. In Anwendung des Verursacherprinzips drängt sich die angemessene Beteiligung der Kantone an den Alkoholerträgen direkt auf, und das aus rein sachlichen Gründen. Gerade beim Alkoholmonopol besteht diese Aufgabenteilung bereits. Ihr nun dauernd die dafür benötigten Mittel zu entziehen und einseitig umzuverteilen, würde kaum im Sinne des Ganzen liegen.

Ich möchte Sie aus diesem Grunde bitten, auf die Anträge S und T gemäss Antrag Bonnard nicht einzutreten.

Mme Vannay: Accepter d'entrer en matière sur la suppression de la part des cantons au produit net des droits de timbre et sur la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées ne veut pas envenimer ces boissons.

Pour ma part, si je peux concevoir que l'on en parle, je ne pourrai pas les accepter au vote final, à supposer que l'on entre vraiment en matière.

Il faut se souvenir que le peuple suisse et les cantons ont accepté, le 30 novembre 1980, deux modifications de la constitution sur ces parts au produit des droits de timbre et aux bénéfices de la Régie fédérale des alcools. C'était pour assainir les finances fédérales, mais l'effort demandé était limité dans le temps, puisque les cantons renonçaient à leurs droits jusqu'à la fin décembre 1985. Cela signifiait, en d'autres termes, soit au début 1986 la situation redevient ce qu'elle était avant le vote de 1980 et les cantons touchent à nouveau leur part, soit on consulte une seconde fois les

citoyens pour qu'ils prolongent encore ou admettent, à titre définitif, cette perte fiscale des cantons. Cette question peut donc être posée à nouveau mais, en ce qui me concerne, je me rallierai à la proposition de M. Bonnard qui serait de reprendre la discussion dans un cadre plus approprié.

Cependant, si cette question est aujourd'hui posée, elle devra recevoir une réponse et, personnellement, je répondrai par la négative. Durant tout ce débat sur la répartition des tâches, certains – et j'en suis – ont essayé de montrer que l'on faisait une répartition des charges. La Confédération n'a cessé de faire des économies, de fausses économies, sans savoir si les cantons et les communes, ainsi que les organismes privés, seraient en mesure ou auraient la volonté politique de continuer de financer ce que la Confédération leur abandonnait si généreusement.

Certains représentants des cantons périphériques ont tiré la sonnette d'alarme en essayant de dire que, dans ces régions moins bien loties, on ne pourrait sans doute pas faire mieux que ce que l'on fait maintenant. A cela M. Stucky a répondu la semaine dernière que la Confédération ne pouvait pas dépenser l'argent qu'elle n'avait pas. Mais, Monsieur Stucky, la Confédération a de l'argent, et elle en a davantage aujourd'hui qu'hier. Je vous demande alors si les cantons financièrement faibles peuvent dépenser l'argent qu'ils n'ont pas et, plus encore, l'argent qu'on leur enlève?

On a aussi essayé de démontrer que, par le biais du renforcement de la péréquation financière, les cantons riches allaient faire des efforts supplémentaires en faveur des cantons bénéficiaires de la péréquation. C'est vrai, mais ce que l'on n'a pas dit, c'est que ces cantons riches sont, eux, déchargés par la nouvelle répartition des tâches, si bien que, tout compte fait, seuls quatre cantons, deux financièrement moyens: Appenzell Rhodes-Extérieures et Schaffhouse, et deux financièrement faibles: Appenzell Rhodes-Intérieures et Obwald, sortent de l'opération avec une diminution de leurs charges. Un exemple encore, Bâle, canton financièrement fort, aura une charge supplémentaire de plus de 0,44 pour cent de sa force fiscale, soit exactement la même charge supplémentaire que celle du Valais, canton financièrement faible. Le Jura verra sa charge plus fortement augmentée que celle de Zurich. On a ainsi modifié en mal la situation de 22 cantons. Maintenant, par les quatre arrêtés et lois, on voudrait retirer encore aux cantons 290 millions de francs qui resteront dans les caisses de la Confédération qui voudrait garder pour elle toutes les recettes des droits de timbre et celles de la Régie des alcools, à l'exception de la dîme.

C'est la raison pour laquelle je dis «non». Je demande de restituer aux cantons, à partir de 1986, cet argent dont ils auront grandement besoin, entre autres pour prendre le relai et assumer les tâches que nous leur offrons gracieusement depuis le début de la semaine dernière.

Frau Grendelmeler: «Genügen die Kantonsanteile, um den Alkoholismus in der Schweiz wirksam zu bekämpfen?» Diese Frage stellten sich die Verfasser des hier vorliegenden Berichtes gleich am Anfang ihrer Betrachtungen. Eine unüberhörbare Skepsis scheint mir da mitzuschwingen und ein durchaus berechtigter Zweifel, ob 14,5 Millionen Franken genügen, um die Kantone für ihre Bekämpfung des Alkoholismus wirksam auszurüsten. Schade, dass der Bundesrat seiner eigenen Skepsis nicht mehr Vertrauen schenkte. Halten wir nur ein paar wenige Fakten fest:

1. Alkohol ist die Droge Nummer 1 in der Schweiz.
2. Laut Schätzung der Fachstelle für Alkoholprobleme gibt es in der Schweiz 150 000 Alkoholiker; die Dunkelziffer ist höher. Viel wesentlicher jedoch scheint mir, dass 450 000 bis 600 000 Menschen zusätzlich vom Alkoholismus mitbetroffen sind. Das ist mehr als die Grösse der Stadt Zürich. Man stelle sich das bitte plastisch vor!
3. Die Schweiz belegte 1981 weltweit den stolzen siebten Platz im jährlichen Alkoholkonsum. Der Konsum beträgt je Einwohner 11,3 Liter (wohlerstanden reinen Alkohols), statistisch verteilt auf die ganze Bevölkerung vom Säugling bis

zum Greis. Jedes zehnte Bett in Männerabteilungen von Akutspitälern wird von einem alkoholkranken Mann belegt; und nachgewiesenermassen sterben jährlich – auch wieder statistisch nachgewiesen – über 1100 Menschen an den Folgen des Alkohols; 18,5 Prozent aller tödlichen Verkehrsunfälle gehen auf das Konto Alkohol. Das bedeutet, dass die gesamtgesellschaftlichen Kosten des Alkoholismus sich gesamtschweizerisch auf weit über 2 Milliarden Franken belaufen, berücksichtigt man die Auslagen wie auch die Mindereinnahmen. Soviel zur Kostenseite.

Der Alkohol ist eine legale Droge, die in unserer Gesellschaft fest verankert ist. Somit ist auch der Alkoholkonsum, ja sogar der Alkoholismus, akzeptiert. Diese Akzeptanz – ein Wort, das mir seit gestern sehr geläufig über die Lippen geht – darf aber nicht zum Freibrief werden für eine gewisse Doppelbödigkeit und Heuchelei. Mit Alkohol wird in diesem Lande sehr viel Geld verdient, nicht nur von privater Seite, auch vom Bund; hier ist für mich eine gewisse Schizophrenie spürbar, obwohl ich sonst diesen psychiatrischen Begriff nicht gerne strapaziere. Somit muss aber auch diese Akzeptanzgesellschaft – oder besser: diese permissive society – die Verantwortung für die Folgen dieser Haltung übernehmen. Das will heissen, Alkoholkonsum kann zu Alkoholismus führen, und dieser muss nach dem Verursacherprinzip bekämpft werden, aber im Unterschied zu den vorliegenden 5 Prozent des Reinertrages mit einem echten Alkoholzehntel, den wir den Kantonen überlassen müssen, vor allem (wie vorher sehr deutlich gesagt wurde) den finanzschwachen Kantonen. Die Kantone sind nicht imstande, ihre Aufgabe nach dem heutigen Stand der Erkenntnis zu lösen, wenn wir hier den Sparhebel ansetzen. Heute ist es so, dass viele durchaus vorhandene Aufklärungsprogramme für die Jugend, aber auch Therapiekonzepte, mangels finanzieller Mittel in den Kantonen nicht ausgeführt werden können. Behandlungen sollten jedoch aufgrund einer therapeutischen und nicht einer finanzpolitischen Indikation erfolgen. Ich bitte Sie deshalb, den Kantonen das nötige Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, damit sie die Auswüchse unserer Alkohol-Akzeptanz auch wirksam bekämpfen können.

Ich bitte Sie also, auf die Vorlage zwar einzutreten, aber einem echten Alkoholzehntel zuzustimmen oder allenfalls den Antrag Reichling oder Hegg zu unterstützen.

Meyer-Bern: Auch ich bin für einen echten Alkoholzehntel. Wir haben jetzt in dieser Aufgabenverteilung einige Aufgaben vom Bund weggenommen und auf die Schultern der Kantone gelegt. Diese Lastenverteilung (diese Lastenverteilung, wie man sie eigentlich nennen müsste) trifft insbesondere die Fürsorgedirektoren, d. h. das Fürsorgewesen in den Kantonen. Wir haben 25 bis 27,5 Prozent Subventionen für den Bau von Altersheimen gestrichen; das macht immerhin bei einem Bauprogramm, wie es der Kanton Bern aufweist und das ungefähr zwischen 300 bis 350 Millionen Franken beträgt, einen recht grossen Teil aus. Wir haben die Ergänzungsleistungen verändert, und wir haben die Kantone (weil es offenbar fremdenpolizeilich nicht möglich ist, ein Asylantenwesen zu regeln) wiederum belastet.

So weit, so gut; aber jetzt kommt ein Artikel (dieser Artikel 32bis) der Bundesverfassung, der im Grunde genommen zwei Sachen will, nämlich einerseits Ordnung in die Produktion und den Handel der gebrannten Wasser bringen, andererseits geht er ganz klar auf eine Verminderung des Verbrauches, d. h. eben der Alkoholkämpfung, aus.

Es darf deshalb ruhig davon ausgegangen werden, dass dieser Alkoholzehntel (der eben keiner mehr ist) dazu dienen sollte, die Kantone zu «verallmentieren», damit sie die Massnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus ergreifen können, und das tut er heute nicht mehr.

Ich habe hier ein Schreiben des Sekretärs der Fürsorgedirektion des Kantons Zürich an die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren, in dem geschrieben steht, dass gerade im privaten Alkoholkämpfungsbereich die Subventionen von 40 auf 35 Prozent gekürzt werden müssen und dass

insbesondere für das nächste Jahr nochmals eine Kürzung zu erfolgen habe.

Zurzeit deckt der Bundesbeitrag beispielsweise im Kanton Bern noch 30 Prozent: 30 Prozent der Aufwendungen im betrieblichen Sektor der Alkoholmissbrauchsbekämpfung und 35 Prozent im baulichen Sektor.

Es ist bereits gesagt worden, unter welcher Not wir im Alkohorsektor leiden. Ich kann Ihnen sagen, dass die Front noch schwieriger wird. Seit 1975 hat sich der Anteil der 15- bis 20jährigen, die jeden Tag mindestens zweimal alkoholische Getränke zu sich nehmen, verdoppelt. Wir stellen zudem fest, dass die Alkoholfür- und -vorsorger vermehrt mit Polytoxikomanen zu tun haben. Also auch aus diesem Gesichtspunkt wäre es richtig, wenn dieser Alkoholzehntel ein echter Alkoholzehntel würde. 5 Prozent reichen einfach nicht aus; ich bitte Sie deshalb – ich muss aus diesen Gründen für Eintreten sein –, diesen Antrag auf 10 Prozent zu unterstützen.

M. Kohler Raoul, rapporteur: La majorité de notre commission reconnaît que la réglementation sur les quotes-parts des cantons n'a rien à voir avec la nouvelle répartition des tâches.

Le Parlement ayant toutefois lui-même, en 1980, décidé de suspendre le versement de ces quotes-parts et de régler définitivement la question dans le cadre des travaux relatifs à la première étape de la nouvelle répartition des tâches, nous devons nous prononcer aujourd'hui sur cette affaire. Nous n'avons pas à attendre le programme d'économies 1983, il est d'ailleurs connu, ou une réglementation détaillée de l'affectation de la surtaxe sur l'essence aux cantons avec compensation partielle, ou encore d'autres propositions de réglementation des rapports financiers entre la Confédération et les cantons, car nous serons toujours confrontés à des projets de nature politique qui auront des répercussions à la fois sur les finances de la Confédération et sur celles des cantons. La question des rapports financiers entre la Confédération et les cantons ne sera jamais définitivement réglée; il convient aujourd'hui de trancher dans un sens ou dans l'autre un problème qui est en suspens depuis 1981.

Un membre de notre commission a même été de l'avis que la teneur des articles 14 et 15 des dispositions transitoires de la constitution oblige l'Assemblée fédérale à entrer en matière maintenant et à se prononcer clairement sur le maintien des quotes-parts cantonales ou leur abrogation totale ou partielle.

Il est indispensable, de l'avis de certains membres, que le peuple et les cantons puissent ensuite se prononcer à ce sujet.

Notre commission estime, dans sa majorité, qu'il est exagéré de prétendre – comme cela a été dit au Conseil des Etats – que l'abrogation définitive de ces quotes-parts compromettrait l'approbation, lors de la votation populaire, du premier train de mesures concernant la nouvelle répartition des tâches. Elle a tenu à relever que la décision de suspendre le versement de ces quotes-parts avait tout de même été adoptée à une majorité particulièrement forte, lors de la votation populaire du 30 novembre 1980. Je vous en rappelle les scores: la suppression des parts cantonales au produit net des droits de timbre a été approuvée par 1,059 million de voix contre 515 000, et par vingt cantons contre trois; celle des parts cantonales aux bénéfices de la Régie des alcools par 1,127 million de voix contre 459 000, et par vingt et un cantons contre deux.

Notre commission comprend fort bien que les cantons désirent pouvoir de nouveau toucher les quotes-parts non affectées à une tâche déterminée, auxquelles ils avaient droit. Nous faisons cependant remarquer, une fois de plus, que les cantons ont fort bien pu s'en passer, depuis 1981, et que leur situation est en général meilleure dans le domaine des finances que celle de la Confédération. Puisqu'ils auront des recettes nouvelles de 380 millions de francs, provenant des droits de douanes supplémentaires perçus sur les carburants, qu'ils ne devront compenser qu'en partie, soit pour

environ 210 millions de francs, selon le plan financier du Conseil fédéral, on peut leur demander de renoncer à leurs quotes-parts provenant des droits de timbre et du bénéfice de la Régie des alcools, pour contribuer ainsi à l'assainissement des finances fédérales.

On a relevé aussi, au sein de notre commission, que l'endettement de la Confédération est dû en partie au fait qu'elle a aidé les cantons et les communes à s'équiper.

Par conséquent, nous vous recommandons d'entrer en matière au sujet des propositions du Conseil fédéral et d'approuver, à titre définitif, la suppression de la quote-part des cantons au produit des droits de timbre et la réduction de celle qui leur était attribuée sur les recettes provenant de l'imposition des boissons distillées.

Nebiker, Berichterstatter: Ich möchte mich hier nur zu den Nichteintretensanträgen äussern. In bezug auf den Alkoholzehntel werde ich bei der Detailberatung sprechen. Die Minderheit, angeführt von Herrn Bonnard, beantragt Nichteintreten. Sie will heute im Zusammenhang mit dem Paket Aufgabenverteilung die Aufhebung dieser Kantonsanteile nicht behandelt wissen. Die Minderheit vertritt den an sich richtigen Standpunkt; dass diese vier Vorlagen, die vor uns liegen, nichts mit der Aufgabenverteilung zu tun hätten, dass es rein finanzpolitische Massnahmen seien. Trotzdem beantragt Ihnen die Kommissionsmehrheit, und zwar grossmehrheitlich, auf die Vorlagen einzutreten. Dies aus folgenden Gründen:

1. Es ist dieses Parlament selbst, das die Koppelung dieser Finanzvorlagen mit den Vorlagen der Aufgabenteilung verlangt hat. Der Bundesrat wollte 1980 die definitive Aufhebung der Kantonsbeiträge durchführen; das Parlament – Ständerat und Nationalrat – hat nur einer befristeten Aufhebung zugestimmt und verlangt, dass die definitive Aufhebung mit diesem ersten Paket Aufgabenverteilung gekoppelt werde. Es ist deshalb sicher nicht ganz richtig, wenn das gleiche Parlament wieder Nichteintreten entscheiden würde, nachdem es ausgerechnet diese vielleicht nicht ganz glückliche Koppelung verlangt hat. Aber wir stehen jetzt vor der Tatsache, dass wir definitiv entscheiden müssen.

2. Man muss nicht befürchten, dass das ganze Gesamtpaket Aufgabenteilung durch die Aufhebung der Kantonsanteile gefährdet würde. Ich möchte dabei nochmals daran erinnern, dass in den Volksabstimmungen vom 30. November 1980 beide Vorlagen, also Stempelabgabe und Alkoholanteil, ganz deutlich vom Stimmvolk angenommen wurden; die Stempelabgabe mit 1 059 000 gegen 515 000 Stimmen und die Frage der Beteiligung am Ertrag der Alkoholverwaltung mit 1 027 000 gegen 459 000 Stimmen.

3. Herr Bonnard hat aufgeführt, dass mit den kürzlich angenommenen Abgaben in bezug auf den Strassenverkehr der Bund zusätzliche Erträge erhalte, die an sich den Kantonen zustehen würden. Nach diesem Gesichtspunkt sollte man nun nicht dem Bund noch weitere Mittel zuhalten. Dazu muss man sagen, dass der Bund auch auf diese Erträge aus den Strassenverkehrsabgaben angewiesen ist, wie es die Finanzpläne deutlich machen. Auch mit diesen Erträgen ist der Bundeshaushalt noch nicht saniert. Im weiteren handelt es sich um eine vorübergehende Lösung, um Abgaben im Rahmen einer Übergangsbestimmung. Die Verteilung auf die Kantone soll dann im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption und allenfalls im Rahmen des zweiten Paketes Aufgabenteilung vorgenommen werden. Man kann natürlich nicht nur die finanziellen Mittel verteilen, sondern man muss parallel dazu auch die entsprechenden Aufgaben verteilen, so wie wir das heute mit der Vorlage Aufgabenteilung im Prinzip gemacht haben.

4. Die definitive Aufhebung der Kantonsanteile ist notwendig zur Sanierung des Bundeshaushaltes. Ich möchte das betonen. Sie ist aber auch gerechtfertigt wegen der günstigeren Finanzlage der Kantone und weil diese bei der Neuverteilung der Erträge aus den Treibstoffzuschlägen rund 400 Millionen Franken Mehrerträge erhalten werden. Es ist

also nicht so, dass sie nur belastet werden, sondern sie werden auch Mehrerträge erhalten; allerdings steht das Gesetz noch in Beratung.

5. Eine letzte Bemerkung zum Antrag von Herrn Martignoni, der lediglich auf den Anteil am Ertrag der Alkoholverwaltung nicht eintreten möchte. Da muss ich Sie daran erinnern, dass der Bund mit den zusätzlichen Mitteln, die ihm mit der definitiven Aufhebung des Anteiles am Alkoholertrag zustehen, nicht Beliebiges anfangen kann. Diese Mittel sind nach Bundesverfassung alle dazu bestimmt, die AHV zu finanzieren. Der Bund muss diese Mittel haben, weil im gleichen Aufgabenteilungspaket, das wir jetzt beraten haben, der Bund mit etwa 700 Millionen Franken bei der AHV belastet wird. Man muss dem Bund die entsprechenden Mittel zuhalten, und ein Teil derselben ist eben der Reinertrag aus der Alkoholverwaltung. Nachdem die Kantone von der Mitfinanzierung der AHV vollständig entlastet werden, ist es gerechtfertigt, dass man die entsprechenden Erträge dem Bund überlässt.

Ich beantrage Ihnen also namens der grossmehrheitlichen Kommission Eintreten auf alle vier Vorlagen und Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates.

Bundesrat Friedrich: Artikel 14 und 15 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung enthalten den ausdrücklichen Auftrag an das Parlament, die Frage der endgültigen Aufteilung der Kantonsanteile am Reinertrag der Stempelsteuer und am Reingewinn der Alkoholverwaltung im Rahmen des ersten Aufgabenteilungspaketes zu überprüfen.

Mit den Sparmassnahmen 1980 hatte der Bundesrat beantragt, diese Kantonsanteile definitiv aufzuheben. Dahinter standen vom Parlament überwiesene Motionen der CVP-Fraktion und der FDP-Fraktion. Es ging also um den Mehrheitswillen und einen ausdrücklichen Auftrag des Parlamentes. Das Parlament folgte dann allerdings dem Bundesrat unlogischerweise nicht ganz. Es stimmte zwar dem Abbau zu, aber nur im Rahmen einer auf fünf Jahre befristeten Lösung. Hinzu kam die Koppelung mit der Aufgabenteilung, d. h. die Bestimmung, wonach die Aufhebung im Rahmen der Arbeiten über die erste Stufe der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu prüfen sei. Die Koppelung beruht ebenfalls auf einem ausdrücklichen Auftrag des Parlamentes. Davon kann man sich nun nicht distanzieren.

Wie in der Botschaft dargelegt, beantragt Ihnen der Bundesrat mit Ausnahme des Alkoholzehntels die endgültige Aufhebung der beiden Kantonsanteile. Dafür sind verschiedene Überlegungen massgebend. Vor allem kann es sich der Bund nicht leisten, bereits getroffene Sparmassnahmen bei der gegenwärtigen Finanzsituation wieder rückgängig zu machen. Sie alle kennen die Finanzlage des Bundes. Der Bundeshaushalt ist von einer Sanierung noch ganz erheblich entfernt, trotz der Abstimmung vom 26. Februar. Wie die Kommissionssprecher bereits deutlich darlegten, haben die eidgenössischen Räte in der Wintersession 1981 eine Motion überwiesen, die den Willen zum Haushaltsausgleich ausdrückt und den Bundesrat beauftragt, im Rahmen der Finanzplanung konkrete Sanierungsvorschläge zu unterbreiten. Diese Motion ist nicht ganz einfach zu erfüllen, wie der Legislaturfinanzplan zeigt.

Es würde die finanzpolitischen Probleme noch vergrössern, wenn bereits erfolgte Ausgabenkürzungen wieder rückgängig gemacht würden. Die definitive Aufhebung der beiden Kantonsanteile wurde in der Finanzplanung des Bundes, wie das Herr Reichling richtig dargestellt hatte, als wesentliches Element berücksichtigt. Auch Ihre Finanzkommission unterstützt die Anträge des Bundesrates.

Ich begreife selbstverständlich die Finanzdirektoren, die sich für die Kasse ihrer Kantone wehren; aber es ist nun einmal Tatsache, dass sich die Kantone seit 1981 auf den Ausfall eingerichtet haben. Und viele Kantone konnten – trotz Überwälzung des Bundes – ihre Steuern reduzieren, und zwar ohne dass sich ihre Finanzlage drastisch verschlechtert hätte.

Der Bundesrat erwartet von Ihnen heute einen Entscheid in der Sache. Es geht – wie Herr Reichling gesagt hat – wirklich um eine grundsätzliche Frage: Steht das Parlament hinter den Vorstössen, die hier und jetzt eine Sanierung der Bundesfinanzen verlangen, oder sind das einfach Lippenbekenntnisse? Die Finanzpolitik ist nicht nur eine Sache des Bundesrates, sondern ebenso eine Sache der eidgenössischen Räte. Ich darf Sie daran erinnern, dass Sie eidgenössische Parlamentarier sind und nicht nur Kantonsvertreter! Der Bundesrat stellt zum zweiten Male Antrag auf Aufhebung. Sie können diesen Antrag ablehnen, meinestwegen ganz oder teilweise, aber Nichteintreten bringt keine Lösung. Bei Nichteintreten, wenn Sie das Geschäft ständig hin und her schieben, erhöht sich einfach der administrative und politische Aufwand. Es ist ein Ausweichen vor der Verantwortung. Deshalb hat der Bundesrat die Frage nicht für das Anschlussprogramm zurückgezogen, wie es im Ständerat angeregt wurde, sondern hält an seiner Botschaft fest. Wenn einzelne unter Ihnen Schwierigkeiten in der Abstimmung befürchten, so ist es ohne weiteres möglich, die Abstimmung über die Kantonsanteile an einem anderen Datum – also nicht mit den übrigen Vorlagen dieses Paketes zusammen – durchzuführen. Das ist das kleinste Problem. Ich ersuche Sie mit allem Nachdruck, auf die Beschlüsse Q bis T einzutreten, wenn Sie es ernst meinen mit der Sanierung der Bundesfinanzen. Über die Anträge Hegg und Reichling werde ich mich in der Detailberatung äussern.

Le président: Je suggère la procédure suivante: la décision que nous allons prendre concernant l'entrée en matière sera valable pour les arrêtés Q et R. La majorité de la commission et le Conseil fédéral vous proposent d'entrer en matière, la minorité et le Conseil des Etats demandent de ne pas entrer en matière.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	141 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	28 Stimmen

Q

Bundesbeschluss über die Aufhebung des Kantonsanteiles am Reinertrag der Stempelabgaben
Arrêté fédéral supprimant la part des cantons au produit net des droits de timbre

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I – III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I à III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	131 Stimmen
Dagegen	29 Stimmen

R

Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG)
Lol fédérale sur les droits de timbre (LT)

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I – III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

Für Annahme des Gesetzentwurfes

140 Stimmen

Dagegen

24 Stimmen

S

Bundesbeschluss über die Neuverteilung des Reinertrages aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser
Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées

T**Alkoholgesetz – Loi fédérale sur l'alcool****Antrag der Kommission****Mehrheit**

Eintreten (Zustimmung zum Entwurf)

Minderheit

(Bonnard, Carobbio, [Fischer-Weinfeld], Thévoz)

Nichteintreten

Proposition de la commission**Majorité**

Entrer en matière (Adhésion au projet)

Minorité

(Bonnard, Carobbio, [Fischer-Weinfeld], Thévoz)

Ne pas entrer en matière

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

111 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

40 Stimmen

Bundesbeschluss S – Arrêté fédéral S**Detailberatung – Discussion par articles****Titel und Ingress, Ziff. I****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Hegg**Art. 32bis Abs. 9**

... gebrannten Wasser erhalten die Kantone 10 Prozent, die sie für ...

Antrag Reichling**Art. 32bis Abs. 9**

Vom Reinertrag des Bundes aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser erhalten die Kantone 10 Prozent, die sie für die Bekämpfung des Alkoholismus, des Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauchs in seinen Ursachen und Wirkungen verwenden. Die Mittel ...

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Hegg**Art. 32^{bis} al. 9**

Le dixième des recettes nettes...

Proposition Reichling**Art. 32^{bis} al. 9**

Le dixième des recettes nettes...

... pour combattre dans leurs causes et dans leurs effets l'alcoolisme, l'abus des stupéfiants et autres substances engendrant la dépendance ainsi que l'abus des médicaments. Les cantons...

Reichling: Im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei beantrage ich Ihnen, dem Antrag Hegg auf Erhöhung des kantonalen Anteils von 5 auf 10 Prozent zuzustimmen. Hingegen sind wir nicht damit einverstanden, dass dieser erhöhte zweckgebundene Anteil der Kantone auf die Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus allein beschränkt bleibt; wir sind also für eine Ausweitung der Zweckbestimmung auf die Ursachen- und Folgenbekämpfung von Drogen- und Medikamentenmissbrauch allgemein.

Es gilt heute als allgemein gesicherte Erkenntnis, dass für alle Suchtformen, vom Alkoholismus über den Medikamentenmissbrauch bis zur Drogensucht, die Ursachen die gleichen sind.

Ein Vorredner hat hier einen neuen Ausdruck geprägt, wenigstens war er mir nicht bekannt: Er hat von «Polytoxikomanen» gesprochen, d. h. von Leuten, die offenbar verschiedenen Suchtmitteln zugleich erliegen sind. Das dürfte doch mit Deutlichkeit zeigen, dass weder bei der Ursachenbekämpfung noch bei der Bekämpfung der Wirkungen überhaupt eine Grenze auf Stufe Kantone und Gemeinden gezogen werden kann.

Bei der Prävention ist das ganz deutlich: Sie können sich betreffend Ursachenbekämpfung wieder einmal den Bericht der Kantone über die Verwendung des Alkoholzehntels zu Gemüte führen. Was Sie dort unter Ursachenbekämpfung finden, dient praktisch vollumfänglich der Ursachenbekämpfung sämtlicher Suchtmittel, also nicht für den Alkohol allein. Dies ist auch angezeigt. Bei der Bekämpfung der Wirkungen dürften sich in grösserem Ausmass unterschiedliche Massnahmen aufdrängen; aber sie fallen heute doch allgemein in den gleichen Bereich.

Die Notwendigkeit verstärkter Massnahmen auf Stufe Kantone und Gemeinden ist wohl unbestritten. Es ist heute auch eine Tatsache, dass alle Kantone einen viel grösseren Betrag für die Ursachen- und Wirkungsbekämpfung im Bereich Alkoholismus und Drogen aufwenden, als ihnen aus dem zweckgebundenen Alkoholzehntel heute zur Verfügung steht. Die Ausweitung auf sämtliche Suchtmittel ist mir ein spezielles Anliegen, weil die Zusammenhänge und Überschneidungen gegeben sind. Die Finanzierungsmöglichkeiten sind auf Stufe der Kantone jedoch im Bereich der übrigen Drogen geringer als im Bereich des Alkoholismus. Ich bitte Sie aus diesen Gründen, meinen Anträgen, die ich im Namen der Fraktion eingereicht habe, zuzustimmen. Das Begehren ist übrigens nicht neu: Im Jahre 1981 hat der Nationalrat eine Motion Nebiker überwiesen, welche diese Ausweitung der Zweckbestimmung des entsprechenden Verfassungsartikels zum Ziele hatte. Der Nationalrat hat damals diese Motion überwiesen. Sie ist im Ständerat leider abgelehnt worden und hat also heute im Prinzip die Wirkung eines Postulates.

Zum Prozedere: Auf Verfassungsstufe sind der Kantonsanteil und die Zweckbestimmung im gleichen Artikel 32bis Absatz 9 geregelt. Deshalb betreffen dort die Anträge Hegg und Reichling den gleichen Artikel. Im Alkoholgesetz ist der Anteil im Artikel 44 Absatz 2 geregelt; das entspricht dem Antrag Hegg. Die Ausweitung der Zweckbestimmung ist im Artikel 45 Absatz 2 geregelt; das entspricht meinem Antrag. Im Gesetz ergänzen sich also die beiden Anträge Hegg und Reichling, während sie sich leider in der Verfassung offenbar entgegenstehen.

Ich möchte nun doch die Anhänger des Antrages Hegg sehr eindringlich bitten, nicht das ganze Vorhaben zugunsten der Suchtmittelbekämpfung in Frage zu stellen, indem sie stur an dieser Zweckbestimmung für Alkoholbekämpfung allein

festhalten. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei wird der Ausweitung auf 10 Prozent nur zustimmen, wenn sie verbunden ist mit der Ausweitung der Zweckbestimmung. Dies ist uns ein echtes Anliegen, und wir bedauern, dass dieses Anliegen durch zu enge Grenzen gefährdet werden soll.

Hegg: Ich möchte an meiner Empfehlung festhalten, die Zweckbestimmung nicht auszuweiten. Auch ich weiss, dass das Problem der Polytoxikomanie, der Sucht nach verschiedenen Drogen, weitverbreitet ist. Ich muss Ihnen allerdings sagen, dass daran der Alkohol fast immer beteiligt ist. Wenn die Zweckbestimmung so bleibt, ist das kaum eine Einschränkung bei der Bekämpfung der Polytoxikomanie. Auf der anderen Seite geht der Antrag Reichling einfach zu weit bei der Medikamentensucht oder beim Medikamentenmissbrauch. Ich befürchte, dass dann eine genügende Konzentration der Mittel bei der Bekämpfung des Alkoholismus ausbleibt, wenn wir diese Zweckbestimmung so ausweiten. Ich möchte Ihnen deshalb weiterhin empfehlen, meine Anträge den Anträgen Reichling vorzuziehen.

Müller-Aargau: Ich spreche sowohl zum Antrag Hegg wie zum Antrag Reichling. Es geht mir um einen echten Alkoholzehntel.

Wir haben vorhin, im Eintreten, sehr viel über Alkoholprobleme gehört. Ich möchte noch einmal auf die Aufgabenteilung in diesem Zusammenhange zu sprechen kommen, auch wenn die Kommissionssprecher deutlich gesagt haben, dass es sich um eine reine Fiskalmassnahme handle. Links und rechts des Einganges dieses hehren Hauses haben wir zwei Symbolfiguren, den Historiker und den Politiker, als Elemente der Tradition und der Zukunftsperspektive. Beide Elemente sind in dieser Alkoholgesetzgebung enthalten. Dazu müssen wir das Ganze etwas analysieren oder vielmehr sogar sezieren.

Erstens zum Historischen: 1886 wurde die eidgenössische Alkoholordnung geschaffen, einerseits um die alten Ohmgelder der Kantone zu ersetzen, andererseits um den Alkoholismus zu bekämpfen. Die spätere Zweckbindung an die AHV ist etwas Zusätzliches, ohne dass die frühere Verpflichtung dadurch abgebaut worden wäre. Wenn nun die alte Verpflichtung, gebunden an die Alkoholsteuer, in ihrem ganzen Umfang erhalten werden soll, so beharren die Herren Hegg und Reichling nur darauf, dass eine Zweckentfremdung verhindert wird.

Zweitens zum Zukünftigen: Wir wollen eine grössere Durchsichtigkeit in unserem vielgestaltigen Gemeinwesen. Dass man nun darauf verzichtet, gleichsam die alten Ohmgelder an die Kantone zurückzubehalten, geht in Ordnung. Dieses Relikt darf ruhig verschwinden, wir schneiden damit nur einen alten Zopf ab, nicht aber die ursprüngliche Auflage, die auch heute ihre volle Berechtigung hat, denn weitere Gelder zur Bekämpfung des Alkoholismus waren in der gesamten Rückerstattung an die Kantone enthalten. Wir halten daher an den 10 Prozent fest, denn ob 5 Prozent oder 10 Prozent vom Bund an die Kantone überwiesen werden, ändert an den Strukturen überhaupt nichts, und da entstehen auch keine zusätzlichen Reibungsverluste; im Gegenteil: teilweise finanziert dann der Bund, teilweise der Kanton die Tätigkeit im Dienste der Vorsorge. Nicht einmal das in der letzten Woche festgehaltene und von mir karikierte Prinzip «Wer zahlt, der befiehlt, und wer befiehlt, der zahlt» wird durchgezogen, obwohl Sie dieses Prinzip hier heilig gesprochen haben.

Ich fasse zusammen: Das Festhalten an 5 Prozent zweckgebundener Bundesgelder, überwiesen an die Kantone als sogenannten Alkoholzehntel, wohl in der Hoffnung, dass die Kantone aus eigenen Mitteln mindestens weitere 5 Prozent zuschiessen, ist nur eine Wiederaufnahme des alten Animationsmechanismus, den wir mit der jetzigen Übung an allen Orten, wo dies zu verantworten ist, abschaffen wollen. Kurz, die vorgeschlagene Regelung muss nicht nur als reine Fiskalangelegenheit entlarvt werden, wie Herr Nebiker gesagt hat, sondern als Verrat am immer wieder beschriebenen

Hauptanliegen der Klärung der Verhältnisse. Sollten die Gelder für die AHV und die Alkoholvorsorgepflicht nicht ausreichen, so sollen diese zweckgebundenen Steuern eben erhöht werden. Die Erhöhung der Schnapssteuer ist ein altes Anliegen unserer Fraktion – der Bundesrat hat ja die Kompetenz dazu.

Im empfehle Ihnen, den Alkoholzehntel nicht aufzuteilen in einen Zwanzigstel Bundesgeld und einen Zwanzigstel Kantongeld, sondern heute klar und einfach den echten Alkoholzehntel zu beschliessen, sei es in der Form des Antrages von Herrn Hegg oder des Antrages von Herrn Reichling.

Hösl: Ich unterstütze hier den Antrag Reichling, weil er sowohl sachlich als auch politisch richtig liegt. In der Tat ist auch der Alkohol eine Droge. Das ist bereits gesagt worden, ja die Volksdroge Nummer 1. Von den anderen Drogen, ob harte oder weiche, wird behauptet, dass sie in den besten Familien vorkommen können. Vielleicht ist aber dabei nicht alles so heil in diesen Familien, wie es Aussenstehenden erscheint. Sei dem so oder nicht, es bleibt die Tatsache, dass Kinder von Eltern, welche beide (oder eines davon) starke Trinker oder Raucher sind, als besonders drogenanfällig erscheinen. Zudem ist zu sagen, dass meistens bei den Jugendlichen der Alkohol die Einstiegsdroge ist, oft auch wieder die Ausstiegsdroge. Der Zusammenhang zwischen dem Alkohol und den anderen Drogen ist also von der Sache her eindeutig vorhanden.

Politisch haben die Kantone den klaren Auftrag, mit dem Alkoholzehntel den Alkoholismus zu bekämpfen. Nun haben aber die Kantone aufgrund des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel auch den Auftrag, die Drogen und deren Folgen zu bekämpfen. In Artikel 15a lauten die Abschnitte 1 und 2 wie folgt: «Zur Verhütung des Betäubungsmittelmissbrauches fördern die Kantone die Aufklärung und Beratung und schaffen die notwendigen Einrichtungen. Die Kantone sorgen für die Betreuung von Personen, die wegen Betäubungsmittelmissbrauches ärztliche Behandlung und fürsorgerische Massnahmen benötigen, und fördern die berufliche und soziale Wiedereingliederung.»

Die Kantone nehmen diese Aufgabe nicht leicht. Entsprechend ist auch viel Geld nötig. Wie bei den Jugendlichen, welche in Justizheime verbracht werden müssen, ist auch für Drogenabhängige leider das Verständnis der Öffentlichkeit nicht immer gross. Entsprechend haben es die verantwortlichen Behörden schwer, sich Geld für diese Aufgaben zu beschaffen. Daher ist es politisch richtig, wenn zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen. Nachdem – wie ausgeführt – der sachliche Zusammenhang zum Alkohol klar vorhanden ist, liegt es auf der Hand, dass der Alkoholzehntel die richtige Quelle für die Erfüllung dieser Aufgaben ist. Ich bin dabei der Ansicht, dass die Kantone weiterhin mindestens die Hälfte dieser 10 Prozent für die Bekämpfung des Alkoholismus einsetzen sollten. Ich glaube auch, dass sie es so halten wollen. Dazu – uns zu entscheiden: wieviel wohin –? brauchen wir kein Bundeskorsett.

Ich bitte Sie, den Kantonen dieses Stück Selbständigkeit zu lassen. Das ist ja der Kernbegriff der Aufgabenteilung. In diesem Sinne stimme ich dem Antrag Reichling zu.

Frau Uchtenhagen: Ich möchte Sie ebenfalls bitten, dem Antrag Reichling zuzustimmen. Tatsache ist natürlich, dass der Alkoholmissbrauch immer noch das grösste Problem ist in der Schweiz. Ich würde auch meinen, dass man sicherstellen muss, dass ein Teil der Erhöhung der Bekämpfung des Alkoholismus zufliesst, weil es für die anderen Zweckemanchmal einfacher ist, Geld zu bekommen. Ich bin also für eine Erhöhung der Mittel, die der Alkoholbekämpfung dienen. Andererseits glaube ich, es wäre sinnvoll, wenn die Kantone eine gewisse Freiheit hätten, dieses Geld einzusetzen. Tatsache ist eben, dass der Medikamentenmissbrauch ständig zunimmt und das Alter derjenigen, die Medikamente und Betäubungsmittel einnehmen, ständig absinkt. Wir sollten hier also Mittel zur Verfügung haben, um dieses Problem anzugehen. Auch bei der Bekämpfung der schweren Drogen brauchen wir dringend mehr Institutionen und mehr Mittel. In

gewissen Kantonen stehen diese zur Verfügung, in anderen ist es sehr schwer, solche Institutionen zu realisieren. Eine neue Studie des Nationalfonds, die noch nicht veröffentlicht ist, zeigt – das ist doch etwas recht Positives –, dass man auch bei jenen, die schwere Drogen nehmen, wie zum Beispiel Heroin, recht hohe Erfolgsquoten hat, wenn sie entzugswillig sind; sie geht bis 80 Prozent. Die landesübliche Meinung, dass man bei Heroinsüchtigen sowieso nichts machen kann, wird also in Kürze durch eine ganz grosse Studie widerlegt werden. Das gilt allerdings für jene, die bereit sind, eine Entziehungskur zu machen und auch nachher die Wiedereingliederung durchzuführen. Aber wir wissen, dass heute sehr viele Jugendliche, die an und für sich bereit sind, das auf sich zu nehmen, keine Möglichkeiten haben, weil es an Institutionen fehlt. Es scheint mir deshalb richtig zu sein, dass die Kantone eine gewisse Freiheit haben, die Mittel, die sie bekommen, auch für solche Suchtmittelbekämpfungen einzusetzen. Ich bitte Sie also, dem Antrag Reichling zuzustimmen, wobei ich ganz klar – Herr Bundesrat – sagen möchte, dass für die Alkoholkämpfung in Zukunft mehr Geld zur Verfügung stehen sollte.

Wick: Ich möchte Sie ebenfalls bitten, den Antrag Reichling zu unterstützen, und zwar möchte ich noch auf etwas hinweisen: Alkohol ist die einzige sogenannte legalisierte Rauschdroge. Fast alle von uns sind ja durchaus nicht abgeneigt, einmal ein Gläschen Wein zu trinken. Das ist auch absolut in Ordnung. Aber Sie müssen jetzt sehen: Die anderen Drogen, die hier bekämpft werden sollen, sind ja alle illegal. Es ist also nicht möglich, vom Verursacherprinzip auszugehen und diese Drogen ebenfalls zu belasten. Deswegen müssen wir in den Kantonen das Geld zur Suchtbekämpfung dort verlangen können, wo es überhaupt erhältlich ist, und das ist eben beim Alkohol.

Sie wissen, dass sich diese Süchte sehr stark ausgebreitet haben. Ich möchte Sie nur auf den Haschischkonsum hinweisen, der ja immer stärker zugenommen hat, der auch eine ausgesprochene Einstiegdroge zu härteren Drogen ist. Sie wissen, wie der Heroinmissbrauch zu ganz grossen, schwierigeren Problemen, auch der Beschaffungskriminalität, führt; Sie wissen ebenfalls, dass diese Süchte am stärksten in den Agglomerationen florieren, besonders auch dort, wo ein Grenzübergang besteht, sei es (z. B. in Basel) ein direkter Grenzübergang oder wie in Zürich mit Kloten als grossem Flughafen. Alle diese Kantone sind sehr darauf angewiesen, dass sie auch Geld zur Verfügung haben für die Bekämpfung anderer Süchte als nur des Alkohols. Deswegen scheint mir der Antrag Reichling auf eine Ausweitung dieser Zweckbestimmung ausserordentlich sinnvoll, und ich möchte Sie bitten, diesen Antrag zu unterstützen.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Je m'exprime ici sur les propositions que nous font MM. Hegg et Reichling aussi bien à l'arrêté S qu'à l'arrêté T. La proposition de M. Hegg et celle de M. Reichling dans sa première partie, où il est question du dixième des recettes nettes, sont identiques à la requête que les directeurs cantonaux de l'Assistance publique ont adressée à notre commission et qui vous est aussi parvenue au cours de la session précédente. La requête des directeurs cantonaux de l'Assistance publique vise à obtenir que le montant mis à la disposition des cantons par la Confédération pour combattre l'alcoolisme soit doublé. Pour situer la dimension du problème sous l'angle financier, il s'agit ici d'un montant de 15 millions de francs environ que l'on voudrait porter à 30 millions de francs. Le moment choisi par les directeurs cantonaux de l'Assistance publique pour faire leur démarche a surpris certains membres de la commission qui se sont étonnés d'une intervention aussi tardive. Elle est en effet postérieure aux délibérations qui ont eu lieu au Conseil des Etats. C'est un peu comme si l'on voulait tenter de détacher un wagon d'un train qui est déjà en marche. Notre commission a rejeté cette demande. Elle vous invite aussi à rejeter les propositions Hegg et Reichling (première partie). Pour des raisons financières d'abord: vous savez que la Confédération doit affecter ses recettes

nettes de l'imposition fiscale des boissons distillées au financement de l'AVS, conformément à l'article 34^{quater}, 2^e alinéa lettre b. Depuis 1981 la Confédération peut y verser le 95 pour cent du bénéfice de la Régie des alcools. On comprendrait mal qu'après avoir augmenté les charges financières de la Confédération dans le domaine de l'AVS, comme nous l'avons fait la semaine passée – charges qui croîtront encore fortement à l'avenir – qu'on limite maintenant les possibilités de financement de la Confédération, en réduisant sa part au bénéfice de la Régie des alcools. L'état des finances fédérales en souffrirait sans aucun doute.

La deuxième raison du refus de la commission se fonde sur le principe même de la répartition des tâches. La lutte contre l'alcoolisme, dans ses causes et dans ses effets, est une tâche qui relève de la santé publique, elle est, de ce fait, de la compétence des cantons. Il leur appartient de financer cette tâche, ce qu'ils font maintenant déjà, la part du bénéfice de la Régie des alcools qui leur est actuellement attribuée ne suffisant pas depuis fort longtemps à couvrir toutes ces dépenses. (Pour mémoire, la part de la Confédération aux bénéfices de la Régie des alcools ne suffit pas non plus à couvrir les dépenses de l'AVS. La Confédération doit y affecter une partie de ses recettes générales.)

La commission n'a pas pu se prononcer sur la deuxième partie de la proposition Reichling. Je m'exprime donc ici à titre personnel. Dans la deuxième partie de sa proposition, M. Reichling désire étendre les domaines auxquels on pourrait affecter les parts cantonales aux bénéfices de la Régie des alcools. Je vous invite aussi à refuser cette partie-là de sa proposition. D'une part, la lutte contre l'abus des stupéfiants, contre l'abus des substances engendrant la dépendance, contre l'abus des médicaments n'a que peu de rapports directs avec l'activité de la Régie des alcools. D'autre part, les montants que les cantons touchent actuellement et qui doivent être utilisés pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets ne suffisent pas à couvrir ne serait-ce que la moitié des dépenses des cantons à cet effet, comme le prouvent les deux exemples de Zurich et de Berne, cités dans la lettre que nous ont adressée les directeurs cantonaux de l'Assistance publique le 25 novembre 1983. Il est dès lors superflu d'étendre encore les domaines d'affectation des parts cantonales aux bénéfices de la Régie des alcools lorsque les frais résultant du premier de ces domaines, la lutte contre l'alcoolisme, ne sont pas et de loin couverts par ce transfert de la Confédération. Ce ne serait pas le cas non plus si l'on doublait les parts actuelles des cantons. Le montant des moyens mis à la disposition des cantons par le bénéfice de la Régie des alcools ne justifie pas l'extension du domaine de leur affectation. C'est pourquoi je vous invite à repousser tout à la fois les propositions de M. Hegg et les deux propositions en un seul article de M. Reichling pour les deux arrêtés.

Nebiker, Berichterstatter: In dieser Debatte bleibt mir auch gar nichts erspart: Ich muss jetzt sogar noch eine eigene Motion bekämpfen. Der Antrag auf Verdoppelung des Alkoholzehntels lag der Kommission schon in Form einer Eingabe der kantonalen Fürsorgedirektionen vor. Wir haben darüber beraten; ich kann Sie also im Namen der Kommission orientieren.

Die Kommission hat im wesentlichen aus drei Gründen Festhalten am Antrag des Bundesrates beschlossen:

1. Es geht bei dieser Vorlage – also auch beim Alkoholzehntel – primär um eine finanzpolitische Überlegung. Der Bund braucht zur Sanierung seiner Kasse schlichtweg mehr Mittel. Da hat man nun diesen Anteil am Ertrag der Alkoholverwaltung – zugunsten des Bundes – gestrichen, und man hält am bisherigen Alkoholzehntel fest.

2. Eine Überlegung, die in den Bereich der Aufgabenteilung geht: Bekämpfung des Alkoholismus und allenfalls Bekämpfung des übrigen Drogenmissbrauches sind primär eine gesundheitspolitische Aufgabe, also im Sinne der Aufgabenteilung nach Sachbereichen eine Aufgabe der Kantone, und nicht des Bundes.

Sie sehen aus dem jährlichen Bericht im übrigen auch (über die Verwendung des Alkoholzehntels), dass dieser Alkoholzehntel in einzelnen Kantonen – natürlich bei weitem nicht in allen – nicht ganz über alle Zweifel erhaben ist. Man hat auch einfach «Zwecke erfunden», damit man vom Bund Geld erhalten und verwenden konnte: Es gibt also einzelne Gebiete – kleinere allerdings –, die nicht so ganz in den Rahmen der Zweckbindung passen. Da geht es zum Beispiel um die Finanzierung von Kinderhorten und Ähnlichem. Unter dem Titel Alkoholbekämpfung kann man wohl nicht alles subsumieren. Aber es waren einfach Gelder, die den Kantonen zur Verfügung standen, wofür sie nicht spezielle Budgetposten brauchten und die sie dann so unter der Hand verwendeten. Allerdings mussten sie im jährlichen Bericht über die Verwendung des Alkoholzehntels darüber berichten.

Andererseits haben aber die Kantone – das muss auch zugegeben werden – und müssen die Kantone zur Bekämpfung des Suchtmittelgebrauches wesentlich höhere Aufwendungen erbringen als diesen Alkoholzehntel. Der Alkoholzehntel, also die 5 Prozent – der gesamten Erträge –, macht 15 Millionen Franken aus. Es geht hier um 15 Millionen wie bisher oder um 30 Millionen, also die Verdoppelung des bisherigen Betrages. Dies, damit Sie auch über die Grössenordnung der Gelder im Bild sind!

Die Kantone wenden für die Suchtmittelbekämpfung mehr auf als diese 15 Millionen; das ist unbestritten. Das ist ja auch eine Aufgabe der Kantone. An sich wäre es sinnvoll – das ist eine persönliche Bemerkung –: wenn man den Alkoholzehntel schon verdoppelt, sollte man auch den Zweck etwas liberaler, etwas weiter machen, statt ihn wie bisher nur auf die Alkoholbekämpfung zu beschränken. In der Kommission selbst lag der Antrag Reichling nicht vor.

3. Schliesslich der letzte Grund für die ablehnende Haltung der Kommission: Ich weise Sie nochmals darauf hin, dass der Bund nach Verfassung den gesamten Ertrag aus der Alkoholverwaltung zur Finanzierung der AHV verwenden muss. Er kann also mit den Mitteln, die frei werden, nicht machen, was er will. Sicher ist das eine sinnvolle und zweckmässige Verwendung, nachdem der Bund nun die gesamte Finanzierung der AHV übernimmt. Und es ist auch von der Finanzlage der Kantone her gerechtfertigt, dass man ihnen, nachdem sie von den Beiträgen an die AHV in der Grössenordnung von gegen 700 Millionen Franken entlastet werden, nur noch den bisherigen Alkoholzehntel zukommen lässt. Ich beantrage Ihnen also im Namen der Kommission die Ablehnung der Anträge Hegg und Reichling.

Bundesrat Friedrich: Ich möchte zuerst gegenüber Herrn Hegg bemerken: Es ist in keiner Art und Weise eine Kürzung der bisherigen Beiträge erfolgt. Bisher waren es 10 Prozent von der Hälfte des Reinertrages, jetzt sind es 5 Prozent vom ganzen Reinertrag. Nach meinen mathematischen Kenntnissen kommt das im Ergebnis auf dasselbe heraus.

Der Bundesrat hat sich im 88. Bericht über den Anteil der Kantone am Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung von 1983 auf den Standpunkt gestellt, dass die Kantonsanteile zur Bekämpfung des Alkoholismus genügen. Er tut das auch jetzt. Umgekehrt muss er darauf aufmerksam machen, dass die Ausweitung, die beantragt wird, auf seiten des Bundes zu einem Einnahmehausfall von rund 14 bis 15 Millionen Franken führen würde.

Ich muss meinerseits betonen, dass der Reingewinn der Alkoholverwaltung vollumfänglich zur Finanzierung des Bundesbeitrages an die AHV verwendet wird. Dabei handelt es sich um eine eindeutige Bundesaufgabe, während umgekehrt, wie die Sprecher der Kommission durchaus zu Recht betont haben, das Gesundheitswesen Sache der Kantone ist. Es ist also meines Erachtens falsch, wenn hier nun so getan wird, als ob die Alkoholismusbekämpfung oder die Drogenbekämpfung primär eine Bundessache sei. Gesundheitspolitik ist wesensgemäss Sache der Kantone.

Weil der Bund in den letzten zehn Jahren die Alkoholabgaben heraufgesetzt hat, sind auch die für die Bekämpfung des Alkoholmissbrauches reservierten Mittel ganz wesent-

lich angestiegen, und zwar von rund 6,5 Millionen im Jahre 1970 auf 14 bis 15 Millionen jährlich. Der Bund engagiert sich also beträchtlich stärker als in früheren Jahren.

Gestatten Sie mir – obschon es sich nicht um einen riesigen Betrag handelt – doch noch eine grundsätzliche finanzpolitische Bemerkung. Wenn Sie das Budget behandeln, dann beklagen Sie sich regelmässig über die schlechte Finanzlage des Bundes: Sie machen dem Bundesrat Vorwürfe, setzen gute Vorsätze in die Welt und verlangen vom Bundesrat zusätzliche Sparanstrengungen. Das Jahr hindurch aber wird die Bundeskasse bei jeder Gelegenheit hemmungslos mehr belastet, und beim nächsten Budget, wenn sich dann zwangsläufig die Folgen zeigen, beginnt das grosse Wehklagen wieder von vorn.

Ich mache mir keine Illusionen: es wird auch jetzt wieder so sein. Man kann selbstverständlich alle Wünsche, die an die Bundeskasse gerichtet werden, mit guten Gründen belegen. Aber die Konsequenz ist, dass diese Bundeskasse dauernd überlastet ist und dass wir nie zu einer Sanierung der Bundesfinanzen kommen.

Von den beiden Anträgen verdient meines Erachtens der Antrag Reichling – wenn schon – den Vorzug, weil er wenigstens den Zweck ausweitet; finanzpolitisch aber sind beide Anträge genau gleich zu beurteilen und meines Erachtens abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Reichling 113 Stimmen
Für den Antrag Hegg 27 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Reichling 94 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 58 Stimmen

Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 119 Stimmen
Dagegen 12 Stimmen

Bundesgesetz T – Loi fédérale T

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I–III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Hegg

Art. 44 Abs. 2

Der Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung geht zu 90 Prozent an den Bund und zu 10 Prozent an die Kantone.

Antrag Reichling

Art. 45 Abs. 2

Der Anteil der Kantone ist ausschliesslich zur Bekämpfung des Alkoholismus, des Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauchs in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden. Die Kantone...

Titre et préambule, ch. I à III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Hegg**Art. 44 al. 2**

Les recettes nettes de la Régie reviennent à raison de 90 pour cent à la Confédération et de 10 pour cent aux cantons.

Proposition Reichling**Art. 45 al. 2**

Chaque canton est tenu d'employer intégralement sa part pour combattre dans leurs causes et dans leurs effets l'alcoolisme, l'abus des stupéfiants et autres substances engendrant la dépendance ainsi que l'abus des médicaments. Les cantons...

Präsident: In den Artikeln 44 und 45 gilt jetzt, nach dem vorhin getroffenen Entscheid, selbstverständlich die Version Reichling.

Angenommen gemäss Antrag Reichling**Adopté selon la proposition Reichling****Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**

Für Annahme des Gesetzentwurfes	114 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats**Abschreibung – Classement**

Präsident: Der Bundesrat beantragt Ihnen, noch folgende Postulate abzuschreiben: Postulat Schaller (11.429), Eidgenössische Sozialwerke, Beiträge der Kantone; Postulat der freisinnig-demokratischen Fraktion (76.398), Bundesstaatlicher Finanzausgleich.

Zustimmung – Adhésion