

Berichterstattung — Rapport général

Herr Ketterer legt namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht vor:

Gemäss Patentgesetz gilt eine Erfindung als neu, wenn sie vor der Patentanmeldung nirgends in der Welt durch Schrift- oder Bildwerke so geoffenbart wurde, dass sie ein Fachmann darnach ausführen kann.

Als neuheitsschädliche Publikationen kommen vorab die über 400 000 Patentschriften in Frage, welche die Patentämter jährlich veröffentlichen.

Eine zuverlässige, schnelle Neuheitsnachforschung (wie sie von der Industrie, vom Gewerbe, von Erfindern und den Patentämtern selbst betrieben wird) setzt bei der Fülle des Materials ein gut durchdachtes Ordnungssystem voraus. Von Land zu Land abweichende Einordnungen erschweren die Arbeit. Sie zwingen die Interessierten (vor allem die Patentämter), die Unterlagen aus andern Staaten mit grossem Zeit- und Kostenaufwand durch Sachverständige auf das eigene System umschreiben zu lassen.

Deshalb ist die Schweiz schon 1966 einem europäischen Abkommen beigetreten, das eine internationale Patentklassifikation in die Wege leitete. Sie verwendet diese internationale Klassifikation seit 1969. Damit auch Nichtmitglieder des Europarates (besonders UdSSR, Japan, USA) bei den technisch bedingten periodischen Aenderungen mitbestimmen können, war das neue, am 24. März 1971 in Strassburg geschlossene Abkommen nötig, das neben der Schweiz von weiteren 22 Staaten unterzeichnet wurde.

Das Abkommen legt zur Hauptsache den Grundsatz der Verwendung einer gemeinsamen Klassifikation für Erfindungspatente und weitere Schutzrechte fest, regelt Inhalt und Gliederung dieser Klassifikation und enthält zweckmässige Organisations- und Verfahrensvorschriften. Die finanziellen Auswirkungen (Jahresbeiträge und Reisespesen für die Mitarbeit in den Organen) halten sich in bescheidenem Rahmen. Das Abkommen kann nach fünfjähriger Mitgliedschaft jederzeit auf ein Jahr gekündigt werden und unterliegt daher nicht dem Staatsvertragsreferendum. Es fördert die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiete des gewerblichen Rechtsschutzes.

Die Kommission beantragt Ihnen daher einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussentwurf über die Genehmigung des Abkommens zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

*Artikelweise Beratung — Discussion des 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

*Einziger Artikel***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Article unique***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 82 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

11 122. Motion Binder.**Neuverteilung der Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden****Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes**

Wortlaut der Motion vom 15. Dezember 1971

Der Föderalismus ist und soll ein Strukturprinzip unseres Staates bleiben. Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Die heutige bundesstaatliche Ordnung unseres Landes vermag jedoch nicht mehr in allen Teilen zu befriedigen. Wichtige Staatsaufgaben werden nicht rechtzeitig und nicht effektiv genug angegangen und gelöst. Vor allem die Kantone und Gemeinden sind durch die bestehende verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung vielfach überfordert. Sie sind — wie ihre Voranschläge für das Jahr 1972 beweisen — finanziell notleidend geworden. Das sehr anspruchsvolle Problem der Neuverteilung der Staatsaufgaben ist jetzt zielbewusst und sachkundig zu prüfen und zu lösen. Aus der neuen Kompetenzabgrenzung wird sich auch eine neue und angemessene Zuteilung der Finanzierungsmittel und Steuerquellen an Bund, Kantone und Gemeinden ergeben. Ferner wird dadurch eine gerechte und ausgleichende Besteuerung im ganzen Land ermöglicht.

Der Bundesrat wird deshalb beauftragt

1. einen informativen und umfassenden Bericht zu erstatten, wie im einzelnen heute die verschiedenen und mannigfaltigen Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden bewältigt werden;

2. die kurz-, mittel- und langfristigen finanziellen Konsequenzen für Bund, Kantone und Gemeinden aufzuzeigen, wenn grundsätzlich die heutige Aufgabenteilung und die heutige Ausscheidung der Finanzierungs- und Steuerquellen beibehalten wird;

3. erste Lösungsvorschläge für eine Neuverteilung der Staatsaufgaben auf Bund, Kantone und Gemeinden auszuarbeiten und die entsprechenden Zuweisungen der Finanzierungsquellen aufzuzeigen;

4. die notwendigen verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Massnahmen, allenfalls unter Einbezug der Revision von Artikel 3 der Bundesverfassung den eidgenössischen Räten vorzuschlagen.

Texte de la motion du 15 décembre 1971

Le fédéralisme est un principe inhérent à la structure de notre Etat et il doit le demeurer. Conformément à l'article 3 de la constitution, les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale. Cependant, le système fédéral actuel de notre pays ne peut plus donner satisfaction en tous points. On n'entreprend et on ne résout pas à temps, ni assez efficacement, certaines tâches importantes incombant à l'Etat. Les cantons et les communes sont fréquemment débordés, du fait de la répartition des attributions que prévoit la constitution. Comme leurs budgets pour 1972 le prouvent, ils se trouvent dans une situation financière préoccupante. Il faut donc étudier puis résoudre maintenant, avec compétence et fermeté, le problème épineux que pose la nécessité de redistribuer les tâches de l'Etat. Une répartition nouvelle et appropriée des moyens financiers et de la matière fiscale entre la Confédération, les cantons et les communes résultera aussi de la nouvelle délimitation de leurs attributions respectives. Cela permettra en outre d'instaurer une fiscalité plus juste et plus équilibrée dans le pays tout entier.

Le Conseil fédéral est donc chargé:

1. D'indiquer, dans un rapport circonstancié, comment il est possible à la Confédération, aux cantons et aux communes de s'acquitter de chacune des tâches nombreuses et variées qui leur incombent;

2. De signaler les conséquences financières à court, à moyen et à long terme que la Confédération, les cantons et les communes auraient à supporter au cas où l'on s'en tiendrait à l'actuelle répartition des tâches publiques, des ressources financières et de la matière fiscale;

3. 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;

4. De proposer aux Chambres fédérales les mesures constitutionnelles et législatives indispensables, en les complétant, le cas échéant, par la révision de l'article 3 de la constitution.

Mitunterzeichner — Cosignataires: Akeret, von Arx, Birrer, Blunschy, Bommer, Bratschi, Breitenmoser, Cantieni, Cavelti, Chopard, Diethelm, Dürr, Franzoni, Gerwig, Grass, Grünig, Gut, Hürlimann, Koller Arnold, Lehner, Letsch, Meier Josi, Müller-Luzern, Oehler, Rippstein, Roth, Röthlin, Schlumpf, Schmid Arthur, Schuler, Schwarz, Stadelmann, Stadler, Thalmann, Trottmann, Tschopp, Welter, Wyler (38)

Binder: Leider muss ich Ihre Geduld etwas länger in Anspruch nehmen, als mir lieb ist; aber das Thema ist sehr schwierig.

Nach dem Sonderbundskrieg waren die Sieger bei der Beratung der neuen Bundesverfassung vom Jahre 1848 massvoll, und die Besiegten waren verständigungsbereit. Die Schweiz wurde damals nicht zu einem

Einheitsstaat; sie blieb aber auch nicht ein lockerer und machtloser Staatenbund, sondern die Schweiz wurde ein Bundesstaat, das heisst, die Staatsmacht wurde aufgeteilt auf die drei staatlichen Körperschaften Bund, Kantone und Gemeinden. — Das war eine historische Tat, und Artikel 3 der Bundesverfassung hat sich als eine meisterhafte staatsrechtliche Schöpfung erwiesen und praktisch bis heute alle politischen Belastungsproben überdauert. Immer noch bezeichnen sich die meisten Kantone stolz und selbstbewusst als souveräne Freistaaten der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Doch wir beginnen zu zweifeln. Sind die einst starken Kantone wirklich noch souveräne Freistaaten? Haben die Kantone nicht mehr und mehr zugunsten des Bundes abdanken müssen? Sind die Verfassungen nicht sehr oft und in sehr vielen Fragen leere Rechtshüllen geworden? Hat nicht die Staatswirklichkeit sich einfach über die Staatsidee des ursprünglichen Bundesstaates hinweggesetzt?

Die Antwort kennen Sie selber. Wir wissen seit Jahren, dass die Kantone und mit ihnen sehr viele Gemeinden sowohl staatsrechtlich wie auch finanziell im eigentlichen Sinne des Wortes notleidend geworden sind. Die vielen neuen und grossen Staatsaufgaben werden mehr und mehr dem Bund übertragen. Dabei drängte sich der Bund eigentlich nicht vor. Der Bund betrieb nicht eine machtgerige Politik. Erst wenn die verfassungsmässig an sich zuständigen Kantone bei der Uebernahme neuer grosser Staatsaufgaben nicht mehr handelten oder aus Schwäche nicht mehr handeln konnten, nahm sich der Bund dieser neuen Aufgabe an. Es könnten zahlreiche Beispiele angeführt werden. Ich verweise etwa auf das Sozialversicherungswesen, die Raumplanung, den Umweltschutz, die Nationalstrassen usw.

Wir stellen also fest, dass die Staatsmacht — zumindest auf der Gesetzgebungsstufe, weniger auf der Stufe des Vollzuges — im Verlaufe der letzten Jahre stark abgesunken ist. Es ist ferner zu berücksichtigen, dass Kantone und Gemeinden die ihnen nur noch sehr beschränkt überlassenen Staatsaufgaben finanziell kaum mehr zu bewältigen vermögen. — Während der Bund in den Nachkriegsjahren seine Schulden milliardenweise hat abbezahlen können und finanziell erstarkt ist, sind die Kantone und auch die Gemeinden zu den armen Verwandten des Bundes geworden. So stiegen die Schulden der Kantone und Gemeinden in den Jahren 1955 bis 1970 von 2 Milliarden Franken auf 6 Milliarden Franken an, haben sich also in dieser Zeit von 15 Jahren verdreifacht, während der Bund in der Lage war, seine eigene Verschuldung um einen Viertel zu reduzieren. Die Voranschläge der Kantone für das Jahr 1972 erreichen ein Gesamtdefizit von 1,2 Milliarden Franken. Selbst der reiche und sich souverän gebärdende Kanton Zürich ist finanziell ins Schleudern geraten und hält jetzt überall Ausschau nach Bundeshilfe. Die Lage ist noch dramatischer, wenn wir berücksichtigen, dass die Bundessubventionen als Schmieröl des Föderalismus — wie geschrieben worden ist — im Verlaufe der letzten Jahre reichlich geflossen sind. Der Bund, der jetzt selber in einer Art Finanzklemme steckt, hat im Jahre 1970 2,037 Milliarden Franken an Subventionen ausgerichtet. Davon betrugen die eigentlichen Beiträge an die Kantone 1,062 Milliarden Franken. Am meisten Bundessubventionen pro Kopf der Wohnbevölkerung haben die Kantone Graubünden mit

649 Franken, Wallis mit 416 Franken, Appenzell IR mit 350 Franken und Obwalden mit 298 Franken erhalten, am wenigsten Baselland mit 109 Franken, Basel-Stadt mit 108 Franken, Schaffhausen mit 107 Franken, Aargau — völlig ungerecht — mit 101 Franken, Solothurn mit 101 Franken, Zürich mit 98 Franken und Zug mit 93 Franken. Einige Kantone bestreiten ihren Finanzhaushalt schon zu mehr als 50 Prozent mit Bundessubventionen. Das ist keine Kritik, sondern nur eine symptomatische Feststellung. Sicher verliert der Föderalismus an Glaubwürdigkeit und an Stosskraft, wenn die Kantone immer mehr und mehr in direkte finanzielle Abhängigkeit vom Bund geraten, denn die Subventionen sind immer mit Auflagen versehen, und im Gebiet der Subventionen spielt die kantonale Autonomie nicht mehr oder nur noch in sehr beschränktem Umfang. Dazu kommt, dass die fast grobschlächtige und oft fast willkürliche Aufteilung der Kantone in finanzstarke, halbstarke und finanzschwache Kantone überholt ist und einem verfeinerten, verbesserten, gerechteren System Platz machen sollte. Ich verweise hier auf die sehr sachkundig begründete Motion unseres Kollegen Letsch.

Diese kleine Skizze über die Lage der Kantone und der Gemeinden im heutigen Bundesstaat hat gezeigt, dass staats- und verwaltungsrechtlich das Prinzip des Föderalismus formal noch spielt. Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung sind die Kantone immer noch souverän, soweit die Souveränität nicht durch die Bundesverfassung selber eingeschränkt ist. Rein verfassungstheoretisch ist also die Eigenständigkeit und die Selbständigkeit der Kantone nicht in Frage gestellt. Der politische Alltag sieht jedoch anders aus. Die einst stark gewesenen Kantone stehen jetzt dauernd unterwürfig und bettelnd vor den Pforten des Bundeshauses, um noch mehr Subventionen zu erhalten. Das ist ein völlig unvernünftiger und unwürdiger Zustand. Die Kantone müssen mehr sein als blosse Subventionsbettler des Bundes, wenn der Föderalismus glaubhaft bleiben soll. Es geht auch nicht an, dass beim Auftauchen neuer grosser Staatsaufgaben immer der Bund auf die an sich staatsrechtlich zuständigen Kantone wartet, die Kantone aber (unfähig, diese neuen Probleme zu lösen) darauf warten, bis die Kompetenz dem Bund übertragen wird. Auf diese Weise hemmen sich nämlich Kantone und Bund gegenseitig, und es geschieht im staatlichen Raum nichts, wo etwas geschehen sollte.

Der Bundesstaat wird nur überdauern, wenn er leistungsfähig und derart ausgestaltet wird, dass er die anstehenden Probleme rechtzeitig und auch zweckmässig löst. Viele Fragen drängen sich in diesem Zusammenhang auf. Wir dürfen diese Frage nicht mehr jahre- und jahrzehntelang zerreden, sondern wir müssen jetzt handeln, und ich habe deshalb meinen Vorstoss in die verbindliche Form einer Motion gekleidet.

Die erste Frage geht wohl dahin, ob wir die föderalistische Staatsstruktur in Zukunft überhaupt noch beibehalten wollen. Ich kann mich hier kurz fassen. In einer Zeit, da der Staat immer mächtiger, immer allgegenwärtiger und immer aggressiver wird, bietet die Kleinstaatlichkeit derart grosse Chancen für eine menschnahe und eine humane Politik, dass wir sicher keinen Anlass haben, unser historisch gewachsenes und für die Kohäsion der Eidgenossenschaft überhaupt nicht wegdenkbares föderalistisches System grundsätzlich in Frage zu stellen. Andere und zentralistisch organisierte Nachbarstaaten, wie etwa Italien und

Frankreich, gehen jetzt mühsam genug daran, autonome Regionen zu bilden, um dadurch den Staat menschnahe zu machen und auch die allzu stark gewachsene Staatsmacht zu brechen. Vom politischen System her — so meine ich — brauchen wir Schweizer also keine Minderwertigkeitskomplexe zu haben. Wenn wir aber den Föderalismus als unsere Staatsform der Zukunft betrachten, dann müssen wir den Kantonen und den Gemeinden wieder einen eigenen Wirkungskreis zuweisen; einen Wirkungskreis, den diese Körperschaften auch finanzpolitisch zu bewältigen vermögen. Alle drei staatlichen Gemeinschaften müssen Autonomie haben. Diese Forderung scheint mir von zentraler Bedeutung zu sein. Es gibt heute sachverständige Staatsrechtler, Politiker, Journalisten, die meinen, der Föderalismus sei rettbar, wenn man den Kantonen und Gemeinden einfach noch mehr finanzielle Mittel überlasse. Ich würde diesen Weg als verhängnisvoll betrachten. Schon heute fliessen nämlich die Bundessubventionen, gestützt auf etwa 60 Bundeserlasse, hin und her und tragen zu undurchsichtigen Abhängigkeiten und zu administrativ aufwendigen Lösungen und Leerläufen bei. So schwierig das Thema auch sein mag, wir müssen zunächst die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden neu überdenken, und wir können erst nachher die notwendigen Finanzquellen zuweisen.

In meiner Motion habe ich versucht, einen Weg zu zeigen. Zunächst wäre eine Art Auslegeordnung zu erstellen. Sodann müssten die kurz-, mittel- und langfristigen finanziellen Konsequenzen für Bund, Kantone und Gemeinden dargestellt werden, wenn man an der bestehenden Aufgabenteilung und an der heutigen Ausscheidung der Finanzierungs- und Steuerquellen festhalten möchte. Schliesslich wären erste Lösungsvorschläge für eine Neuverteilung der Staatsaufgaben mit entsprechenden Zuweisungen von Finanz- und Steuerquellen zu untersuchen und notwendige verfassungsrechtliche und gesetzgeberische Massnahmen vorzuschlagen.

Ohne mich bereits jetzt endgültig festzulegen (die notwendigen Untersuchungen und die gesicherten Daten liegen ja noch nicht vor), würde ich doch eher die Meinung vertreten, dass wir das heutige starre Trennsystem in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung verlassen sollten. Ein Modell für die Aufgabenverteilung könnte etwa so aussehen:

1. Aufgaben, die ausschliesslich in die Bundeskompetenz fallen. Hier denke ich etwa an das Militär; die Gesetzgebung und Finanzierung der grossen Sozialwerke AHV, IV, Krankenkassen. Die Kantone könnten auf diesem Sektor «Sozialwesen» jährlich rund 700 Millionen Franken einsparen. Ich denke weiter an den Bau und Unterhalt der Nationalstrassen; an die Planung, Koordinierung und Finanzierung der Hochschulen; an die Konjunktur- und Währungspolitik.

2. Aufgaben, die ausschliesslich in die Kompetenz der Kantone fallen. Hier denke ich etwa an die Organisation der Kantone, die sie selber autonom durchführen können; an den Ausbau der Kantons- und Gemeindestrassen; an den Bau und Betrieb der Volks- und Mittelschulen, ausgenommen subsidiäre Bundeskompetenz für die Koordination; an den Spitalbau; an die Polizei und so weiter. Diese kantonalen Aufgaben könnten von mehreren, insbesondere kleinen Kantonen, auch auf dem Weg der kooperativen interkantonalen Zusammenarbeit gelöst werden.

3. Aufgaben, die gemeinsam vom Bund und den Kantonen zu lösen sind, wobei die Kantone vor allem im Vollzug tätig wären. Hieher gehören die neuen grossen Staatsaufgaben, die einer besonderen Dynamik unterworfen sind. Ich denke etwa an die Raumplanung, den Umweltschutz, den Natur- und Heimatschutz.

Wenn einmal so die Aufgaben und damit auch die Auslagen auf die drei staatlichen Körperschaften aufgeteilt wären, müssten jeder Gemeinschaft auch hinreichende Finanzierungsquellen zugewiesen werden. Unser heutiges Steuersystem leidet unter einem schwerwiegenden Konstruktionsfehler: Trotzdem für die neuen Staatsaufgaben verfassungsrechtlich primär die Kantone zuständig sind, besitzen sie im Steuerwesen nicht die gleiche Autonomie. Die direkte Einkommens- und Vermögenssteuer, die das Rückgrat der Kantons- und Gemeindefinanzen bildet, gehört auch zu den steuerlichen Jagdgründen des Bundes. Mit relativ kleinen Revisionen hat es der Bund nämlich immer wieder verstanden, sein eigenes Budget und seine eigene Rechnung ins Gleichgewicht zu bringen, aber andererseits den Kantonen wesentliche Teile ihres eigenen Steuersubstrates zu entziehen.

Ein neues Steuersystem müsste meines Erachtens folgenden Anforderungen entsprechen: Das Steuersystem wäre zu vereinfachen, die Zahl der Steuern müsste abgebaut werden, der Bund hätte seine eigenen Ausgaben vor allem oder ausschliesslich durch Verbrauchssteuern, etwa die Mehrwertsteuer, zu decken. Die direkte Besteuerung von Einkommen und Vermögen wäre prinzipiell Sache der Kantone. Es liesse sich lediglich denken, die heutige direkte Bundessteuer nötigenfalls — ich sage nötigenfalls — zu einer Art Finanzausgleichssteuer auszubauen, um so das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Kantonen steuerlich zu berücksichtigen und soweit wie möglich zu korrigieren. Jedenfalls müsste auch durch ein Rahmengesetz des Bundes — ich räume hier dem Konkordat wenig Chancen ein — sichergestellt werden, dass die Steuerharmonisierung durchgeführt wird. Ich denke dabei an gemeinsame Definitionen, gleiche Bemessungsgrundlagen, Angleichung der Finanzplanung und Staatsrechnungen, Angleichung der Progressionssätze. Es geht nicht mehr an, und es ist ärgerlich, dass wir in unserem Kleinstaat Schweiz immer noch Steueroasen besitzen. Mehr will ich zu diesem Thema heute nicht sagen. Wenn aber das finanzielle Gefälle zwischen reichen und armen Kantonen korrigiert werden soll, dann müssen die Kantone endlich damit aufhören, einander die guten Steuerzahler abzujagen.

Damit komme ich zum Schluss. Es wäre für Experten, Verwaltung, Regierung und Parlament eine faszinierende Beschäftigung, eine neue, strahlungskräftige und leistungsfähige Schweiz zu organisieren. Kantone und Gemeinden sollten auch in dieser neuen Schweiz ihren Platz, ihr Eigengewicht und ihr Eigenleben besitzen. Ein richtig verstandener Föderalismus ist heute so zeitgemäss wie vor 120 Jahren, als der Bundesstaat gegründet wurde. Aber es muss endlich aufhören, dass Kantone und Gemeinden nur noch an Bundeskrücken gehen können.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, meine Motion zu überweisen.

Bundesrat Furgler: Ich möchte Herrn Binder für die ausserordentlich wertvolle Motion, vor allem aber für

die soeben gehörte Begründung seiner Intervention danken, zwingt sie uns doch, gemeinsam die Strukturfragen unseres Staates zu überdenken, um Lösungen zu finden, die die Bewältigung der Gegenwartsaufgaben und die Vorbereitung der Zukunft ermöglichen.

Seit der Gründung unseres Bundesstaates stehen dem Bund nur jene Kompetenzen zu, die ihm die Verfassung ausdrücklich oder stillschweigend zuweist. In allen andern Bereichen sind die Kantone zuständig. Jede Aenderung der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung bedarf einer formellen Verfassungsrevision.

Allein schon dieser Hinweis auf die Rechtslage zeigt, dass eine Diskrepanz zwischen Rechtslage und Rechtswirklichkeit besteht.

Die den Kantonen belassenen Zuständigkeiten bilden unzweifelhaft die Substanz des schweizerischen Föderalismus. Unterschreiten die Autonomiebereiche der Kantone ein gewisses Minimum, so werden sie zu blossen Verwaltungsbezirken und wird der Föderalismus zur leeren Rechtshülle, wie sich Herr Binder soeben ausdrückte. Dass dem Föderalismus auch von der Kompetenzverteilung her Gefahr droht, mag zwar bekannt und unbestritten sein, ist aber nichtsdestoweniger auch nach Auffassung des Bundesrates ein sehr ernstes staatspolitisches Problem, das den Bürger und die verantwortlichen Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden in gleichem Masse interessieren muss.

Wir begrüssen daher, wie ich einleitend sagte, den Zwang zum Ueberdenken, der durch die Motion gesetzt wird. Ich darf beifügen, dass mir diese Aufgabe am Herzen liegt. Das geht schon daraus hervor, dass ich die Neuordnung der Pflichtenhefte von Bund und Kantonen in meiner allerersten Ansprache im neuen Amt in St. Gallen als vordringliche Verpflichtung des Bundesrates bezeichnete. Wir müssen wissen, wer was zu tun hat, welche Aufgaben dem Bund bzw. den Kantonen entsprechend ihrer eigenen Leistungskraft sinnvollerweise zugeschrieben werden sollen.

Auch wenn die föderalistische Struktur unseres freiheitlich-demokratischen Staatswesens seit 1848 im Prinzip unverändert geblieben ist, haben sich die politischen Gewichte aus den verschiedensten Gründen immer mehr auf die Zentralgewalt verlagert. Ein Blick auf die 76 Teilrevisionen der geltenden Verfassung bestätigt die Richtigkeit dieser Feststellung, betreffen sie doch zu einem wesentlichen Teil Kompetenzverschiebungen von den Gliedstaaten zum Bund. In seinem Richtlinienbericht vom 15. Mai 1968 hat der Bundesrat eindrücklich auf diese ständig anhaltende Tendenz hingewiesen und davor gewarnt, Aufgaben auf Bundesebene lösen zu wollen, die ebensogut oder noch besser von den Kantonen bewältigt werden können. Von grösstem Gewicht für die Erhaltung unserer föderalistischen Staatsstruktur — so sagte er — sei der entschlossene Wille der Kantone, die in ihrem eigenen Wirkungskreis sich stellenden Probleme wirklich an die Hand zu nehmen und zu lösen.

Damit beantworte ich die Frage, die Herr Binder gleichsam rhetorisch gestellt hat: «Haben die Kantone abdanken müssen?» Ihr eigener staatspolitischer Wille ist für den Aufbau eines modernen Bundesstaates Schweiz ebenso unerlässlich wie der staatspolitische Wille der den Bund leitenden Behörden. — Andererseits dürfe — so erklärte der Bundesrat weiter — ein Eingriff des Bundes nicht aus einem falsch verstandenen Föderalismus heraus abgelehnt werden, wo eine Aufgabe nicht ohne Bundesintervention zielgerecht ge-

löst werden könne. Die vorliegende Motion gibt dem Bundesrat Gelegenheit, diese seine Ueberlegungen zu bestätigen.

Die Regierung teilt die verbreitete Auffassung, dass sich eine Ueberprüfung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung aufdrängt. Der Herr Motionär hat sehr einlässlich die finanzpolitischen Zusammenhänge dargestellt. Ich möchte sie nicht wiederholen; es ist wahr, dass auch aus dieser Sicht ein echter Sachzwang sich je länger, je mehr spürbar macht. Ich füge lediglich bei: Zu dem vorerwähnten staatspolitischen Willen gehört auch die Kunst, die Aufgaben finanziell zu werten, und nicht einfach dem Bund die leere Hand zu präsentieren und sich vom Denkprozess bezüglich eigener Leistungen zu dispensieren. Die finanzpolitischen Argumente stehen allerdings nicht allein im Raum, wenn man solche Vorstösse zu bearbeiten und zu beantworten hat.

Nach den Erklärungen im Richtlinienbericht vom 13. März 1972 betrachtet der Bundesrat die bezüglichen Untersuchungen als ein zentrales Anliegen der laufenden Legislatur. Die hauptsächlich beteiligten Departemente — Finanz- und Zolldepartement und mein eigenes — stehen in engster Verbindung für die Bearbeitung der verschiedenen in der Motion angedeuteten Teilbereiche. Einzelne Vorarbeiten sind bereits aufgenommen; wertvolle Anregungen werden sodann in der nächstens im Druck erscheinenden Habilitationsschrift «Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen» von Herrn Professor Yvo Hangartner, dem neuen St. Galler Staatsrechtslehrer, enthalten sein, ebenfalls im Schlussbericht der Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Bundesverfassung, den ich Ihnen in naher Zukunft unterbreiten darf.

Die Bearbeitung der äusserst vielschichtigen Materie wird anspruchsvoll sein und Zeit erfordern — ich mache ehrlicherweise darauf aufmerksam, wenn wir sachgerechte und politisch realisierbare Lösungen aufzeigen wollen. Dabei stehen nach Auffassung des Bundesrates zwei Leitprinzipien im Vordergrund, auf die sich die Reformarbeiten auszurichten haben. Einmal — hier stelle ich wiederum Uebereinstimmung mit dem Herrn Motionär fest — soll die föderalistische Struktur der Eidgenossenschaft in ihrem Kern erhalten bleiben. Zweitens sind nationale Aufgaben, die die Kraft der Kantone eindeutig übersteigen, dem Bund zuzuweisen, wogegen die Kantone dort souverän wirken sollen, wo ihre Kraft zur Lösung der Probleme ausreicht. Besondere Aufmerksamkeit verdient ferner der Gesichtspunkt des Zusammenwirkens. Auch hier suchen wir neue Formen und einen neuen Geist der Kooperation zwischen Bund und Kantonen, einen modern verstandenen kooperativen Föderalismus.

Die Tatsache nun, dass die geltende Zuständigkeitsordnung etwas Gewordenes, Gewachsenes ist, das Bund und Kantone in ihrer langen, wechselvollen Geschichte geprägt hat, stellt für eine umwälzende Neuordnung, die zwangsläufig in eine Totalrevision der Bundesverfassung ausmünden müsste, ein nicht zu unterschätzendes Hindernis dar. Auch darauf werden wir im Zusammenhang mit den Fragen der Totalrevision offen zu sprechen kommen. Hinzu kommt, dass die in der Motion erwähnte finanzielle Ueberforderung sich keineswegs auf Kantone und Gemeinden beschränkt, sondern auch den Bundeshaushalt erfasst hat. Bei einer Neugestaltung des Kompetenzkatalogs der Bundesverfassung wird man daher der Frage nicht ausweichen können, wieweit die öffentliche Hand angesichts der

Diskrepanz zwischen Bedürfnissen in einer dauernd überhitzten Wirtschaft und verfügbaren Mitteln sowie der fühlbaren Kapazitätsgrenzen noch in der Lage ist, die grossen Gegenwartsaufgaben und vor allem die am Horizont erscheinenden Zukunftsprobleme innert nützlicher Frist zu bewältigen. Stichwort: Prioritätsordnung als Verpflichtung für Bundesrat und Parlament. Mit diesem Hinweis wird gleichzeitig auch der Dauercharakter der Problemstellung sichtbar, der eher ein schrittweises Vorgehen nahelegt, sollen Neuerungen überhaupt Aussicht auf Erfolg haben.

Ohne sich schon im gegenwärtigen Zeitpunkt auf eine verbindliche Marschrichtung festlegen zu wollen, hält der Bundesrat dafür, dass zuallererst ein lückenloses Inventar der Kompetenzen des Bundes einerseits und der Kantone andererseits zu erstellen sei, also gleichsam die Aufnahme des Ist-Zustandes, oder wie Herr Binder, in militärischen Traditionen verhaftet, es mit der Auslegeordnung umschrieben hat. Dieses Inventar, das einem praktischen Bedürfnis entspricht und als unentbehrliche Grundlage sowohl für den durch die Motion geforderten umfassenden Bericht über die heutige Bewältigung der staatlichen Aufgaben wie für die künftige Modifikation des Kompetenzkatalogs dienen muss, wird die innerkantonale Aufgabenverteilung — also zwischen Kanton und Gemeinden — aus naheliegenden Gründen im Prinzip ausser Betracht lassen müssen. Wir werden die Kantone auch hier um Mitarbeit ersuchen, aber rechtlich gesehen betrifft dies eindeutig den Kompetenzbereich der kantonalen Regierungen und der kantonalen Parlamente. Soweit der Herr Motionär auch die innerkantonale Kompetenzordnung anspricht, drängt sich daher von seiten des Bundesrates bei der Entgegennahme der Motion ein ausdrücklicher Vorbehalt auf, den ich hiermit anbringe.

In den anschliessenden Phasen werden die Mängel der heutigen Kompetenzordnung wissenschaftlich zu erforschen sein, die Gründe, warum beispielsweise gewisse Kompetenzen nicht oder nicht voll ausgeschöpft worden sind. Der Analyse des Ist-Zustandes wird jene des Soll-Zustandes folgen, verbunden mit konkreten Lösungsvorschlägen. Wenn ich vorhin von wissenschaftlicher Ueberprüfung sprach, so besagt das keineswegs, dass wir uns nur im theoretischen Raum bewegen wollen; was der Herr Motionär verlangt und was der Bundesrat präsentieren will, sind Lösungsvorschläge für kurz-, mittel- und langfristige Modifikationen, selbstverständlich mit Einschluss des dazugehörigen rechtlichen Instrumentariums.

An einer neuen bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung sind die Gliedstaaten nicht weniger interessiert als der Bund selber. Der Bundesrat wird daher dafür sorgen, dass das Gespräch mit den Kantonen sofort aufgenommen und durch alle wesentlichen Phasen fortgeführt wird, damit möglichst gemeinsame Konzeptionen erarbeitet werden können. Die schöpferische Kraft, die in einer echten Demokratie vorhanden ist, wird uns — davon bin ich überzeugt — in gemeinsamer Arbeit zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen, zwischen eidgenössischem Parlament und kantonalen Parlamenten, erlauben, die vom Herrn Motionär gestellten Fragen sinnvoll zu beantworten. Der Bundesrat nimmt die Motion im Sinne dieser Erklärungen entgegen.

Angenommen — Adopté

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

Motion Binder. Neuverteilung der Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden

Motion Binder. Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11122
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.10.1972 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1676-1680
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 341

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.