

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

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

Schluss der Sitzung um 11.20 Uhr

La séance est levée à 11 h 20

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 1. Dezember 1982, Vormittag

Mercredi 1^{er} décembre 1982, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

81.065

Bund und Kantone.

Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons.

Nouvelle répartition des tâches

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

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

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Donzé

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

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

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Donzé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Ist der Föderalismus notleidend geworden? Meine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que feront les cantons dans ce domaine? Continueront-ils

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Auch darf Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung nicht einfach Leistungsabwälzung auf die untere Stufe bedeuten. Die Erhaltung des Leistungsniveaus bleibt zentrales Anliegen. Von Ausradieren eines Jahrhunderts sozialer Solidarität aber, Herr Kollege Donzé, kann erstens doch keine Rede sein. In diesem Sinne bedaure ich, dass in der Kommission – bei einzelnen Vorlagen – auf die Erhaltung des Leistungsniveaus abzielende Übergangsregelungen deutlich abgelehnt worden sind. So sollen nach Antrag von Bundesrat und Kommission die bisherigen Aufwendungen der Kantone für Stipendien eingestellt werden. Wenn jedoch die Stipendiaten aus den finanzschwachen Kantonen nicht diskriminiert werden sollen, bedarf das Stipendienwesen einer nachhaltigen Förderung durch den Bund, und die gegenteilige, vorweg ordnungspolitische Begründung in der Botschaft vermag nicht zu überzeugen. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen nach der Finanzkraft der Kantone ist deshalb auch in Zukunft unerlässlich. Die heutigen Bundessubventionen bringen je nach Finanzkraft mit 20 bis 60 Prozent den notwendigen Ausgleich im Interesse der weniger bemittelten Studierenden. Bei einer Übergangslösung von zum Beispiel fünf Jahren hätte man einem Leistungsabbau vorbeugen können, der nicht in Kauf genommen werden darf. Ohne diese Gewähr kann ich der betreffenden Vorlage nicht beipflichten. Diese Überlegungen gelten sinngemäss auch für die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, die einen integrierenden Bestandteil der kollektiven Sicherheit bilden. Es handelt sich um verfassungsmässige Bedarfsleistungen im Rahmen und als Bestandteil der ersten Säule der sozialen Vorsorge ohne Fürsorgecharakter im Sinne von Artikel 34quater der Bundesverfassung. Gerade auch deshalb muss es Verpflichtung des Bundes sein, einen sonst möglichen Leistungsabbau zu verhindern.

Herr Bundesrat Furgler hat in der Kommission betont, dass die Zuständigkeiten des Bundes dort nicht abgebaut werden dürfen, wo die einheitliche und wirksame Durchsetzung auf zentraler Ebene nötig ist, wo eine Aufgabenverschiebung zur Zersplitterung, zu Leistungsabfall oder zu einer Beeinträchtigung der Effizienz der staatlichen Funktionen führen könnte. Gerade diese Leitlinie gilt es zu beachten, und gerade deshalb wird im Zusammenhang mit dem Straf- und Massnahmenvollzug ein Minderheitsantrag vorgelegt, der dem anderenfalls dort drohenden Leistungsabfall begegnen will. Die Aufgabenteilung ist in ihrer staatspolitischen Dimension für unser Land von erstrangiger Bedeutung, und ich hoffe, dass es in der parlamentarischen Beratung gelingen wird, die Vorlage konsensfähig zu machen. Das aber erreichen wir nur, wenn die Entflechtungsoperation strikte auf die staatspolitisch aner kennenswerte Zielsetzung ausgerichtet bleibt. Der einzelne Bürger und die in Frage kommenden Institutionen müssen die Gewähr haben können, dass sie aufgrund der Aufgabenteilung nicht mit einer merklichen Verschlechterung der ihnen zukommenden Leistungen zu rechnen haben. Das gilt es im Konsens zu erreichen; eine Rückweisung der Gesamtvorlage dient diesem Ziel in keiner Weise.

Abschliessend noch eine Bitte an den Bundesrat: In allen Vorlagen ist vorgesehen, dass er das Inkrafttreten derselben bestimmt. Ich mache darauf aufmerksam, dass die Kantone zum Vollzug und zur Umsetzung der Aufgabenteilung auf kantonale und kommunale Ebene ebenfalls entsprechend Zeit brauchen. Sie kennen die diesbezüglichen Anforderungen der kantonalen Gesetzgebung. Ich wäre

Herrn Bundesrat Furgler zu Dank verpflichtet, wenn er hier die Zusicherung abgeben könnte, dass die erwähnten kantonalen Erfordernisse sorgfältig geprüft und berücksichtigt werden.

Ich schliesse mit dem Dank des Kantons Graubünden an den Bundesrat für seinen Vorschlag, die Kultur- und Sprachförderung finanziell wirksam an die Hand zu nehmen und zum Gegenstand einer separaten, von der übrigen Aufteilung losgelösten Vorlage zu machen.

M. Dreyer: Lorsque notre éminent collègue M. Binder a déposé sa motion, c'était à la session de décembre 1971, cette motion fut bien accueillie; elle partait d'une excellente idée parce que la nécessité de procéder à un examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'était alors pas du tout contestée. Cet examen est peut-être encore nécessaire aujourd'hui, nous ne le contestons pas en soi, car l'accroissement des compétences de la Confédération est dans certains cas de nature à menacer le fédéralisme qui est à la base des structures de notre Etat. Cet accroissement peut conduire aussi à une centralisation des pouvoirs qui nuit à l'exécution des décisions en raison de la distance qui sépare le citoyen du pouvoir fédéral, il ne tient pas toujours suffisamment compte des particularismes cantonaux qui font la richesse de notre pays. On peut dire, avec un homme célèbre dont j'ai oublié le nom, que la centralisation c'est «l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités».

Les travaux préparatoires du projet qui nous est soumis aujourd'hui ont exigé un effort considérable et nous devons remercier M. Furgler, conseiller fédéral, ainsi que tous ceux qui l'ont assisté dans cette tâche très difficile. Le dispositif mis en place par le chef du département a bien fonctionné. Soit la Commission d'étude que présidait avec beaucoup de compétence M. le professeur Voyame, directeur de l'Office fédéral de la justice, soit le Groupe de contact des cantons qui a marqué un grand intérêt pour un dialogue de longue haleine entre l'état-major du Conseil fédéral et les représentants des gouvernements cantonaux, tous ont permis d'avancer pas à pas et sans précipitation dans un examen méthodique des solutions possibles, mais l'enthousiasme du départ s'est estompé au fur et à mesure que l'on pénétrait dans l'examen des problèmes concrets. En effet, au fur et à mesure de l'avancement des travaux se dégageait le sentiment que la nouvelle répartition des tâches qui devait être à l'origine une opération de politique générale pure prenait l'allure d'une nouvelle répartition des charges et devenait également une opération de politique financière. C'est qu'entre-temps la situation financière de la Confédération s'était détériorée à tel point que le Conseil fédéral s'est vu contraint de rechercher la diminution des dépenses dans tous les azimuts.

Le Conseil fédéral ne cache pas cet aspect du problème dans son message, il en fait l'aveu, et les cantons paraissent l'avoir admis dans leur majorité, sous réserve du renforcement de la péréquation financière. Dès lors, l'un des buts essentiels de la nouvelle répartition des tâches, à savoir le renforcement de la structure fédéraliste, est compromis par les conséquences financières que certaines dispositions entraîneraient pour les cantons en général et surtout pour les cantons financièrement faibles qui seront proportionnellement plus durement frappés que les autres. Pour ces cantons, le principe d'une concordance entre les tâches matérielles et la prise en charge de ses conséquences financières n'est pas réalisable. Il aurait pour effet d'alourdir une fiscalité cantonale déjà très supérieure à la moyenne helvétique. D'autre part, on peut craindre que dans certains de ses domaines d'application la nouvelle répartition des tâches ne pénalise les cantons qui ont pris du retard dans leurs infrastructures alors que d'autres, plus avancés, ont déjà profité de l'encouragement de la Confédération.

Dans le domaine social, notamment pour ce qui a trait à la sécurité sociale, à l'encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété, aux bourses

d'études, les propositions pour une nouvelle répartition des tâches mettent fortement à contribution certains cantons, elles vont compromettre l'acquis social, et elles risquent bien de se traduire par une réduction des prestations. Je me réserve d'y revenir dans la discussion de détail, mais d'ores et déjà je me permets de vous mettre en garde parce que j'ai le sentiment que nous allons sacrifier les nécessités de l'avenir au profit de mesures commandées par le temps présent. Le virage que nous allons prendre dans certains secteurs sociaux va nous imposer une direction irréversible et nous n'avons pas le droit, dans ce domaine, de jouer aux apprentis sorciers.

Enfin, chacun s'accorde à admettre qu'à un déplacement des charges doit correspondre un déplacement des compétences. Si la nouvelle répartition des tâches doit renforcer comme on le dit le fédéralisme et redonner à ce mot tout son sens, dans les domaines où les cantons sont en mesure d'assumer leurs tâches, elle doit comporter également une nouvelle répartition des compétences. Ce principe ne semble pas être retenu là où il pourrait l'être, indépendamment de toute considération financière, puisque même lorsque les subventions fédérales seraient supprimées, la Confédération serait encore dotée de compétences sous prétexte d'harmonisation et de coordination. J'en veux pour preuve ce qui est proposé dans le sport à l'école, pour ne citer qu'un exemple.

Permettez-moi de conclure par une réflexion quelque peu désabusée. On parlera beaucoup de fédéralisme au cours de ces débats. N'a-t-on pas salué le projet pour une nouvelle répartition des tâches comme un renouveau du fédéralisme? L'expérience que nous allons faire va nous démontrer qu'il ne suffit pas, par un réflexe viscéral ou par une démarche purement doctrinale, d'énoncer des principes à première vue séduisants. Il faut encore en mesurer les conséquences pratiques et politiques car transférer une tâche sur le papier c'est facile, mais il sera beaucoup plus difficile d'en garantir la continuité sur le terrain. Si nous devons procéder à une nouvelle répartition des tâches, nous devons aussi éviter de compromettre cette délicate opération par des erreurs qui ne trouveront peut-être pas grâce devant le peuple et les cantons.

Je souhaite que ces sentiments et ces précautions inspirent nos débats et nos décisions, cela dans l'intérêt bien compris de nos institutions.

Andermatt: Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist eine staatspolitische Notwendigkeit. Diese Notwendigkeit wurde vom Bundesrat schon in den Regierungsrichtlinien von 1968 aufgezeigt. Bereits damals erklärte der Bundesrat, dass bei allen neuen Aufgaben geprüft werden soll, ob sie auf Bundesebene zu lösen seien oder ob sie nicht ebensogut oder sogar besser durch die Kantone verwirklicht werden können.

Die Motion unseres Kollegen Binder veranlasste dann, den Bundesrat von den verbalen Äusserungen zur Tat zu schreiten und das schwierige Unterfangen umfassend an die Hand zu nehmen. Der Umfang der Arbeiten und auch die beanspruchte Zeit zeigen, dass im Laufe der letzten 30 Jahre sich eine sehr komplizierte Verflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen entwickelt hat. Die Verflechtung erfolgte von Bundesseite her in grösserem Masse als von seiten der Kantone. Der Rechtsstaat und Sozialstaat Schweiz ist heute nicht mehr ein Schirm und Schutzschild über den Kantonen. Der Rechtsstaat und Sozialstaat Schweiz hat sich als Netz eng über die Kantone ausgebreitet, und Teile dieses Netzes sind wie bei einem medizinischen Bild in den Körper der Kantone hineingewuchert. Würde der Prozess nicht aufgehalten, so würde er über kurz oder lang die Kantone um ihre Eigenständigkeit bringen. Die Souveränität der Kantone würde untergehen und einer totalen, technisch-administrativen und auch finanziellen Abhängigkeit vom Bund weichen.

An dieser Stelle wollen wir uns erinnern, dass die Schweiz durch den Zusammenschluss von politisch souveränen Kantonen entstanden ist. Wir sind nicht eine aus einer ein-

heitlichen Sprache und Kultur und auch nicht eine aus einem einheitlichen Gebiet entstandene Nation. Es waren deutsch-, französisch- und italienischsprachige Regionen, die sich aus politischen Überlegungen nicht mit den eigenen Sprachregionen zusammenschliessen wollten. Wir Schweizer sind eine Nation aus Minderheiten, wir sind eine politische Nation.

Ein solches Gebilde ist gegenüber Zentralisierungstendenzen besonders empfindlich. Die Beschränkung der Souveränität der einzelnen Glieder muss daher behutsam und sparsam erfolgen. Diesem Aspekt haben wir alle in den letzten Jahren bei unserer Arbeit vielleicht doch zu wenig Beachtung geschenkt, und ich bin mit dem Bundesrat einig, wenn er in der Botschaft schreibt: «Die Kantone, durch die Hilfe des Bundes staatspolitisch eingeschlafert, erwachen; sie erkennen, dass ihre Eigenständigkeit gefährdet ist, und besinnen sich auf ihre Rolle im Bundesstaat. Die Stimmen, die vom Staat mehr Bürgernähe fordern, mehren sich. Probleme, die man während längerer Zeit zentral und einheitlich lösen wollte, werden wieder vermehrt auf lokaler und regionaler Ebene diskutiert.»

Verglichen mit anderen europäischen Industriestaaten ist die Schweiz historisch bedingt immer noch sehr föderalistisch organisiert. Wir dürfen feststellen, dass wir im Vergleich mit anderen Staaten eine bescheidene Bürokratie haben. Wir dürfen glücklicherweise auch feststellen, dass wir – nicht wie andere Staaten – den «point of no return» noch nicht erreicht haben. Dennoch muss auch uns die neue Erkenntnis von namhaften europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitikern aufhorchen lassen. Sie prognostizieren für die nächsten 50 Jahre wachsenden Widerstand gegen den Zentralismus, gegen die Bürokratie. Sie fordern die Hinwendung zu kleinen Einheiten, zur Bürgernähe und damit mehr gelebte Demokratie in überblickbaren Räumen. Was anderswo nur sehr schwierig und nur über sehr lange Zeit verwirklicht werden kann, dürfte bei uns leichter realisierbar sein. Es ist dies für uns – neben einer staatspolitischen Notwendigkeit – eine grosse Chance. Wir können noch auf gutem Boden wenden und in die gute Richtung weiterfahren. Das Wendemanöver muss aber gelingen. Die Vorschläge des Bundesrates scheinen mir eine gute Voraussetzung. Es ist sicher richtig, dass der Bundesrat ein behutsames Vorgehen in Etappen vorschlägt. Störend bei diesem staatspolitischen Manöver wirkt sich heute die prekäre Situation der Bundesfinanzen aus, und wir riskieren heute, dass die Aufgabenteilung nicht mehr als staatspolitischer, sondern auch als finanzpolitischer Akt behandelt wird. Die Schuld an dieser Entwicklung trägt für dieses Mal nicht so sehr der Bundesrat, sondern das Parlament, das den Bundesrat beauftragt hat, zusammen mit dem ersten Massnahmenpaket auch Vorschläge für die Weiterverwendung der Stempelabgaben und des Reingewinnes der Alkoholverwaltung zu unterbreiten. Wir wollen hier festhalten, dass die Fragen um diese beiden Geschäfte nicht Gegenstand der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind und dass sie diese Aufgabenteilung auch nicht beeinflussen dürfen, auch nicht im Falle, dass der Ständerat zur Auffassung kommen sollte, die angeführten Geldquellen sollen auch nach 1985 beim Bund bleiben.

Mit dem ersten Massnahmenpaket wollen wir erstens eine Entflechtung und damit eine klare Zuständigkeitsordnung, zweitens eine bürgernähere Erledigung der Aufgaben und drittens eine Stärkung der souveränen Kantone und auch der Gemeinden erreichen. Was wir nicht wollen (der Bundesrat schlägt auch nichts dergleichen vor), wäre ein einseitiger Ausgabentransfer auf eine tiefere Ebene. Wir wollen eine echte Aufgabenteilung, und wir sind überzeugt, dass die Kantone die Aufgaben auch an die Hand nehmen und lösen werden.

Im Interesse unserer föderalistischen Ordnung, im Interesse unseres Landes müssen wir an diese Aufgaben herangehen und sie einer Lösung entgegenführen. Wir können Herrn Donzé nicht folgen, wenn er mit der Aufgabenteilung die Gefahr eines Abbaus von sozialen Leistungen verbindet. Die Kantone als starke eigenständige Körperschaften

nehmen schon heute notwendige soziale Funktionen wahr und werden es weiter tun. Was in vielen Fällen wegfällt, ist der grosse Reibungsverlust, den wir heute feststellen müssen.

Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag von Herrn Kollege Donzé abzuweisen und auf die einzelnen Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen einzutreten.

M. Aubert: J'aimerais m'adresser d'abord à ceux qui trouvent les projets du Conseil fédéral trop mous. J'aimerais ensuite m'adresser à ceux qui trouvent les projets du Conseil fédéral trop durs. J'aimerais enfin m'adresser à ceux qui font grief au Conseil fédéral et à la commission d'avoir, avec la répartition proposée, entrepris une opération financière plutôt que politique.

A ceux qui trouvent que la répartition des tâches, telle qu'elle est proposée aujourd'hui, est trop molle, trop modeste, je dirai qu'ils ont raison: ces projets sont modestes. Mais on peut expliquer cette modestie.

Première cause: notre système référendaire, qui fait qu'aucune modification politique substantielle n'est réalisable chez nous, du moins dans un court laps de temps. Mais ce n'est évidemment pas cette explication que j'apporterai ici; elle n'est que trop connue. Il y a deux autres explications, qui se rapportent davantage au problème spécifique qui nous occupe aujourd'hui. C'est d'abord la nature des choses, et c'est ensuite l'influence que l'administration fédérale et les administrations cantonales n'ont pas manqué d'exercer sur toute l'affaire.

D'abord la nature des choses. Toute structure fédérative est essentiellement compliquée. Une société politique, et c'est particulièrement vrai de la société politique fédérative, est comme un organisme vivant, qui pousse des ramifications en tous sens. Il serait vain de vouloir les éliminer toutes. On peut bien dire, sur le papier, ceci appartient à la Confédération, cela appartient aux cantons. Dans la réalité, il en va autrement. Rien n'est clair et, s'il me fallait résumer d'une phrase le sentiment que j'ai de cette difficulté, je dirais que, dans une structure fédérative, c'est la complexité qui est naturelle et la simplicité qui serait artificielle. Mais il y a une autre explication à la modestie des projets. Les règles qui régissent les rapports entre la Confédération et les cantons ont atteint aujourd'hui un tel degré d'opacité qu'il n'y a plus guère, pour les comprendre, que les fonctionnaires qui les appliquent, les fonctionnaires de l'administration centrale et ceux des administrations cantonales. Le Conseil fédéral n'en a qu'une vue globale, c'est-à-dire sommaire. Quant aux membres de l'Assemblée fédérale, il en ont une idée encore plus distante, c'est-à-dire encore plus confuse. Ce sont vraiment les fonctionnaires qui connaissent le mieux l'agencement subtil des rapports entre la Confédération et les cantons. Il était donc inévitable qu'ils exercent une influence au moins indirecte sur les travaux préparatoires.

J'ai eu l'honneur d'appartenir au groupe d'études présidé par M. Voyame, directeur de l'Office de la justice, ce groupe qui a préparé les avant-projets dont nous discutons aujourd'hui. Nous avons vu les fonctionnaires de l'administration fédérale. Ils ont tous justifié devant nous l'actuelle complexité des rapports. Et, comme cette complexité a presque toujours une raison soutenable, ils ont finalement été assez convaincants. Puis nous nous sommes tournés vers les fonctionnaires des cantons. Là, je m'attendais un peu, abstraitement, naïvement dirai-je, à ce qu'ils témoignent d'une certaine irritation à l'égard du réseau de règles et de surveillance dont la Confédération les entoure. Eh bien! pas du tout. En les entendant, je me suis aperçu qu'ils supportaient fort bien la surveillance fédérale.

Était-ce la force de l'habitude, étaient-ce des liens d'amitié, était-ce simplement cette commodité qui permet à des fonctionnaires cantonaux de dire à leurs administrés: «S'il n'en tenait qu'à moi, je vous donnerais satisfaction, mais j'en suis empêché par l'autorité fédérale»? Je ne veux pas chercher ici la raison. Je constate simplement que les fonc-

tionnaires fédéraux savent justifier toutes les complications et que les fonctionnaires cantonaux les supportent très bien.

Pour remuer cette montagne d'inertie – inertie intelligente, je veux bien – il aurait fallu une volonté politique très forte. Il aurait fallu un Alexandre tranchant d'un coup d'épée le nœud gordien; il aurait fallu un Bonaparte tapant sur la table devant les juristes qui lui faisaient le code civil. Nous n'avons pas eu d'Alexandre, nous n'avons pas eu de Bonaparte dans le Conseil fédéral et je pense finalement que c'est une bonne chose pour notre pays. Mais il aurait au moins fallu que chaque conseiller fédéral donne un ordre à ses subordonnés, l'ordre d'entreprendre véritablement le désenchevêtrement dont on a si souvent parlé. Cet ordre n'a pas été donné et voilà pourquoi les projets qui nous sont présentés sont modestes.

Je vais maintenant m'adresser à ceux qui trouvent que les projets du Conseil fédéral sont trop durs. C'est en particulier à mon estimé collègue de Genève que je parle, à M. Donzé qui nous propose de renvoyer l'ensemble des projets au Conseil fédéral. Il est vrai que, si modestes soient-elles, ces propositions ont suscité pas mal de critiques dans toutes sortes de milieux. Il y avait les responsables des établissements chargés de l'exécution des peines et mesures prononcées en vertu du droit pénal fédéral; il y avait les personnes qui sont particulièrement intéressées aux bourses d'études; il y avait les personnes qui s'occupent de la politique du logement. Nous avons reçu un courrier épais, assez impressionnant, que les membres de la commission ont lu avec attention.

Pour bien faire comprendre les griefs qui sont faits aux projets par ceux qui les trouvent trop durs, je veux rappeler quel est le but de l'opération. Il y a aujourd'hui des subventions fédérales dans beaucoup de domaines. Or qui dit subvention fédérale dit, presque nécessairement, réglementation fédérale, examen par l'autorité fédérale des projets qui doivent être subventionnés, un examen par l'autorité fédérale des comptes, une fois que l'objet a été réalisé, etc. Bref, une législation fédérale et des contrôles fédéraux.

Ce que le Conseil fédéral a voulu faire et ce que la majorité de la commission du Conseil des Etats vous recommande de faire, c'est de supprimer certaines de ces subventions, afin de supprimer aussi certaines de ces réglementations et de ces surveillances.

M. Donzé disait tout à l'heure: «C'est une opération juridique.» Il employait même l'adjectif pour disqualifier l'entreprise. En fait, l'affaire est plus que juridique, ce que nous cherchons à faire est quelque chose de politique. Pourquoi? Parce que nous estimons qu'il est bon, dans ce pays, qu'il n'y ait pas un seul centre de décision, à Berne, mais qu'il y en ait plusieurs, à Genève, à Lausanne, à Neuchâtel. Ce n'est pas une simple question de droit, c'est un but politique et nous y tenons.

Alors, quand je lis l'épais courrier que j'ai reçu, je m'aperçois que les griefs qui sont adressés au Conseil fédéral et à la commission se résument à deux. La méfiance à l'égard des cantons: ils ne prendront pas la relève. La crainte des inégalités: les cantons prendront la relève, mais leurs réglementations seront diverses. J'aimerais reprendre ces deux points, car tout est là. Si nous nous laissons influencer par eux, nous pouvons faire nos bagages, c'en est fini de la répartition des tâches!

Premier grief: on n'a pas confiance dans les cantons, ils ne prendront pas la relève. C'est d'abord oublier ce que nous verrons encore tout à l'heure, le côté financier de la chose. Les cantons sont déchargés d'une masse énorme, qui est leur contribution de 5 pour cent aux dépenses annuelles de l'assurance-vieillesse et survivants, ils sont déchargés de 800 millions de francs. En contrepartie, ils feront quelque chose, ils l'ont dit dans le groupe de contact, ils l'ont dit dans la consultation et nous sommes certains qu'ils le feront. Et puis, finalement, il faut savoir ce que nous pensons des cantons, s'ils sont encore capables de vigueur ou si ce sont des corps exsangues.

Je passe au deuxième grief, qui me paraît le plus important,

la crainte des inégalités. La question de savoir si les cantons prendront la relève était une question de foi, le grief d'inégalité est une question de principe. Il y a une antinomie entre une structure fédérative, d'une part, et l'égalité, que M. Donzé appelait la solidarité, d'autre part. Vous ne pouvez pas réduire totalement cette antinomie, elle est dans le système de la Confédération suisse. Je conviens qu'il y a des domaines où l'égalité et la solidarité sont nécessaires, pour des prestations standards du type des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants, des rentes de l'assurance-invalidité. Là, c'est vrai, on ne peut pas admettre qu'il y ait des différences d'un canton à l'autre, ces rentes doivent être les mêmes dans l'ensemble du pays. D'ailleurs, nous ne demandons aucun démantèlement dans ce domaine, au contraire, puisque nous demandons que la Confédération assume la charge des cantons. Mais, dans tous les autres domaines, ceux qui n'appellent pas impérieusement la standardisation, nous sommes en présence du dilemme que notre collègue Donzé nous a montré. Si vous voulez que tous les citoyens de ce pays, dans les trois mille communes et les vingt-six cantons, bénéficient de prestations identiques de la part des collectivités publiques, vous devez tourner le dos à la répartition des tâches, vous devez demander une unification législative totale, et cela ne suffira pas, vous devez encore demander une centralisation administrative totale. Si c'est cela, votre idée de l'égalité et de la solidarité, il faut supprimer cette structure fédérative et faire de la Suisse un Etat vraiment unitaire. En revanche, si vous croyez qu'une totale égalité n'est pas en tous points nécessaire – d'ailleurs elle n'existe pas, puisque à côté des prestations publiques, qu'on peut imaginer égales, il y a les prestations privées, qui seront toujours inégales – si vous croyez que, même dans les rapports avec les collectivités publiques, une certaine inégalité est permise, alors vous vous rappellerez la signification véritable du fédéralisme, vous revigorez les cantons et vous accepterez d'en payer le prix, car ces cantons feront naturellement des lois quelque peu différentes les unes des autres.

Un mot encore sur la solution intermédiaire des lois-cadre. C'est aussi une tentation de dire que l'on va rendre des compétences aux cantons, mais qu'il y aura une législation fédérale pour les encadrer. La notion, je le sais, a beaucoup de succès depuis une trentaine d'années. Mais elle, non plus n'est pas vraiment satisfaisante, parce que, finalement, elle institue un système où la Confédération commande et où les cantons en sont réduits à obéir et à payer. Et ce n'est pas ce que nous voulons.

J'aimerais enfin m'adresser à ceux qui accusent les promoteurs d'une nouvelle répartition des tâches de faire une opération financière plutôt que politique. Je crois que, pour apprécier cette critique, il faut avoir les chiffres bien présents à l'esprit.

Le premier, le chiffre-pivot, c'est cette somme annuelle de 800 millions de francs dont la Confédération déchargera les cantons. Nous sommes peut-être même au-dessous de la réalité, l'AVS a une dynamique propre, on peut la calculer dans une certaine mesure, on n'en est jamais tout à fait sûr; 800 millions, pour moi, c'est un minimum. Voilà ce que prend la Confédération et c'est normal car, dans ce domaine de l'AVS, les cantons n'ont rien à dire et presque rien à faire.

En contrepartie, les cantons reprendront certaines tâches, pour en être les maîtres, et les charges qui s'y rapportent. En additionnant ces charges – et si l'on tient compte aussi de la révision de l'assurance-maladie, dont nous ne sommes pas saisis aujourd'hui – nous arrivons à 900 millions de francs. La Confédération prend à sa charge 800 millions et en remet 900 à la charge des cantons. Différence, 100 millions. Je regrette ce solde, j'aurais préféré qu'il n'y en ait aucun, que l'opération soit pure, que la nouvelle répartition des tâches soit simplement une répartition de compétences à laquelle on ne puisse reprocher, fût-ce le moins du monde, d'être financière. Mais admettons ces 100 millions. Que signifient 100 millions dans les finances de la Confédération et dans celles des cantons?

Ici, je voudrais vous présenter deux images. Première image: essayez de concevoir les dépenses annuelles de la Confédération, 20 milliards, et celles additionnées des cantons, 25 milliards. Supposez que tout cela soit réduit et qu'on puisse dire que la somme annuelle que paie la Confédération soit de 100 francs et la somme annuelle de tous les cantons 125 francs. Comparée aux 100 francs de la Confédération et aux 125 francs des cantons, la répartition des tâches porterait sur 4 fr. 50, le solde de la répartition, sur 50 centimes. C'est comme si, des 100 francs de la Confédération, vous descendiez à 99 fr. 50 et si, des 125 francs des cantons, vous montiez à 125 fr. 50. Qu'on ne prétende pas alors que l'opération est financière!

Ma deuxième image – mais il s'agit plutôt d'une triste réalité –, c'est le gouffre des finances fédérales, le gouffre annoncé dans les perspectives financières. Même si le Conseil fédéral assombrit quelque peu le tableau, il reste quelque chose de très grave: si nous ne faisons rien, les déficits annuels, dans trois ans, seront de l'ordre de deux milliards et demi de francs. Avec le solde, un peu «impur» j'en conviens, de 100 millions, on n'a vraiment pas résolu la question financière de la Confédération. Deux milliards et demi appellent d'autres mesures que la répartition des tâches.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que je souhaite, pour que l'on voie bien que la répartition des tâches n'est pas la solution au problème financier de la Confédération, l'ajournement de nos décisions relatives aux parts des cantons au produit d'impôts fédéraux. Il s'agit là de projets qui n'ont rien à voir avec la répartition des tâches.

Je conclus en disant que nous sommes en présence de propositions assurément modestes, mais qui impliquent un certain principe auquel nous sommes attachés. C'est parce que je suis attaché à ce principe que j'accepterai l'entrée en matière sur tous les projets qui se rapportent à la répartition des tâches. C'est parce que j'y suis attaché que je n'accepterai aucune des propositions substantielles d'amendement qui nous sont faites par nos collègues, ni évidemment, pour commencer, la proposition de renvoi de M. Donzé. Et c'est parce que je désire séparer clairement le politique du financier que je demande qu'en ce qui concerne la participation des cantons au produit d'impôts fédéraux, nous remettons la discussion à un autre jour, jour grave, en 1984 probablement, où nous chercherons à régler la situation financière respective de la Confédération et des cantons.

Stucki: Mit dem ersten Paket der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen soll ein sorgfältig vorbereitetes Reformwerk nunmehr dem politischen Entscheid zugeführt werden. Es ist das Ergebnis einer langjährigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Rahmen von Expertenkommissionen wie auch im Rahmen des Kontaktgremiums, in dem ja alle Kantonsregierungen vertreten waren. Die staatspolitischen Ziele der Stärkung unserer föderativen Ordnung, aber auch die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung stehen im Mittelpunkt. Ich möchte dazu keine weiteren Ausführungen machen, nachdem der Herr Kommissionspräsident diese Zielsetzungen sehr zutreffend dargestellt hat und auch weitere Votanten das getan haben.

Nun hat ein derartiges Reformpaket selbstverständlich auch seine finanzpolitischen Aspekte. Das kam auch in den bisherigen Voten zum Ausdruck: einerseits im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und andererseits der Kantone unter sich. In verschiedenen aufeinanderfolgenden Phasen ist die Saldoproblematik zwischen Bund und Kantonen eigentlich zu sehr in den Mittelpunkt gerückt worden. Die Aufgabenteilung darf allerdings nicht nur an den rund 100 Millionen Franken Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen gemessen werden, sondern man muss hier beachten, dass dies das saldierte Ergebnis eines wesentlich grösseren und komplexeren Gefüges darstellt. In finanzpolitischer Hinsicht ebenso entscheidend ist auch die Tatsache, dass für die Mehr- und Minderbelastungen der

einzelnen Kantone aus der Aufgabenteilung ein Lösungsmodell entwickelt werden konnte, das die finanzpolitische Komponente unter den Kantonen nicht nur entschärft, sondern die unabdingbaren Voraussetzungen für die Realisierung dieser Aufgabenteilung erst schafft.

Die Bereitschaft der Kantone, ohne Bundesmittel über den ihnen zustehenden Einnahmenanteil an der Wehrsteuer – also an diesen 30 Prozent der Wehrsteuereinnahmen – den Ausgleich durch erhebliche Leistungen der finanzstärkeren zugunsten der finanzschwächeren Kantone sicherzustellen, darf man wohl als glaubwürdigster politischer Beweis dafür werten, dass die Kantone bereit sind, dieses Reformwerk zu tragen und auch zu realisieren. Dies sollte auch von jenen Kritikern beachtet werden, die bezüglich der Leistungsfähigkeit der Kantone zur Erfüllung dieser oder jener zusätzlichen Aufgabe Zweifel hegen. Mit diesem umfassenden finanziellen Ausgleichssystem wird zumindest der finanzpolitischen Argumentation, einzelne, vor allem finanzschwächere Kantone könnten die nun auf sie zukommenden Aufgaben nicht erfüllen, der Boden entzogen und damit auch dem Rückweisungsantrag von Herrn Kollege Donzé. Etwas Zweites, auch in der finanzpolitischen Richtung: Der wichtigste Entscheid im Vergleich zu den bundesrätlichen Anträgen stellt die Unterstützung des Nichteintretens bei der definitiven Streichung der Einnahmenanteile an den Stempelabgaben und am Reinertrag der Alkoholverwaltung dar. Hier vertreten wir eine vom Bundesrat abweichende Meinung.

Die finanzpolitische Szene Bund/Kantone ist nach wie vor durch alles andere als durch Klarheit gekennzeichnet. Bei den finanzpolitisch wichtigen Verkehrsabgaben steht durch die Volksabstimmung eine baldige Klärung bevor (Februar 1983). Die für den Saldausgleich zwischen Bund und Kantonen wichtige Regelung bei den Treibstoffabgaben und bei der Übernahme des Nationalstrassenunterhaltes steht jedoch noch aus. Die entsprechende Gesetzgebung wird hier noch geschaffen werden müssen. Zudem sind die damit verknüpften finanziellen Kompensationsfragen zwischen Bund und Kantonen – um es höflich auszudrücken – kontrovers. Derartige Kompensationsforderungen stehen nicht nur im neuesten bundesrätlichen Finanzplan, sondern auch offensichtlich bei den Verfassungsartikeln für die GVK noch zur Diskussion. Auch die Tragweite des Anschlussprogramms für die Kantone, das für 1983 vom Bundesrat in Aussicht gestellt ist, ist nach wie vor offen. Es steht für uns ausser Zweifel, dass die Kantone einen erheblichen Beitrag zur Lösung der Probleme des Bundesfinanzhaushaltes leisten müssen. Es wäre jedoch verfehlt, von den Kantonen im heutigen Zeitpunkt eine derartige Vorleistung, wie es der Verzicht auf diese Kantonsanteile wäre, zu verlangen und damit – und das scheint mir das Wesentliche zu sein – dieses erste Paket der Aufgabenteilung, das ja keineswegs finanzpolitisch motiviert ist, zu belasten oder eben gar zu gefährden. Es gehört zum Wesen dieses Saldoproblems, dass es die Restgrösse einer umfassenden finanzpolitischen Ordnung darstellt und daher schon allein von der Logik der Sache her gesehen nicht gewissermassen am Anfang gelöst werden kann.

Zu Recht hat daher die Kommissionsmehrheit einen Nichteintretensantrag bezüglich dieser Kantonsanteile gestellt. Für den Bund hat das keine nachteiligen finanziellen Folgen, da die heute gültigen Beschlüsse bis Ende 1985 gelten. In der Zwischenzeit (Behandlung dieser Vorlage im Zweitrat, allfällige Differenzbereinigungen in unserem Rat) wird zweifellos eine Klärung der übrigen finanzpolitisch relevanten Aspekte erfolgen können.

Abschliessend, mit Ausnahme dieser letztgenannten vier Vorlagen bezüglich der Einnahmenanteile, befürworte ich das Eintreten auf die übrigen 15 Vorlagen.

Cavelty: Oberster Zweck unseres Staates ist gemäss Bundesverfassung die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt. Dies steht in Artikel 2 der Bundesverfassung. Ein Mittel zu diesem Zweck ist das Prinzip der Subsidiarität, das sich bundesweit im Föderalismus und kantonsintern in der

Gemeindeautonomie äussert. Dies geht aus Artikel 3 BV hervor.

Der Föderalismus ist demnach nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck. Das heisst: Föderalismus und Gemeindeautonomie haben sich der allgemeinen Wohlfahrt unterzuordnen. Föderalismus ja, aber nur wenn und soweit er der staatlichen Aufgabenerfüllung förderlich ist. Der Weg einer Trennung der Zuständigkeiten ist deshalb überall dort vorzuziehen, wo die sachgerechte Erfüllung einer Aufgabe durch die Kantone gewährleistet ist. Bei der Verfolgung des Zieles, die föderalistische Struktur des Bundesstaates zu stärken, müssen wir die Grenzen des Föderalismus erkennen. Herr Aubert hat zu Recht von einer «complexité» gesprochen. Die ordnende Funktion des Bundes kann heute nicht mehr wegfallen. Dazu ist das Leben zu komplex geworden. Die Funktion des Bundes aber soll eine ordnende, nicht eine dirigistische sein.

Die Kantone beschreiten bei der Aufgabenerfüllung gelegentlich den Weg des Konkordates. Dies scheint mir dort richtig zu sein, wo sich einzelne Regionen, Landesteile oder Kulturkreise zu einer den speziellen Anschauungen und Bedürfnissen angepassten Aufgabenerfüllung zusammenschliessen. Weniger einleuchtend ist mir die Rolle von gesamtschweizerischen Konkordaten, dies besonders dann, wenn sie rechtsetzender Natur sind und für den Bürger direkte Rechte und Pflichten begründen. Es gilt hier meines Erachtens zu vermeiden, dass zwischen dem Bund und den Kantonen ein drittes Gebilde, eben das Konkordat, zu einer festen staatlichen Institution wird. Denn im Grunde genommen ist das Konkordat kein sehr demokratisches Gebilde. Selbst wenn es der Mitwirkung der Kantonsparlamente bedarf, besteht diese Mitwirkung letztlich in einer pauschalen Zustimmung oder Ablehnung, ohne Modifizierungsmöglichkeit durch die Parlamentarier. Ist es einmal zustande gekommen, so schwebt es gewöhnlich ausserhalb der üblichen parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle. In solchen Fällen von gesamtschweizerischen Konkordaten mit rechtsetzendem Charakter ist meines Erachtens die Aufgabenerfüllung durch den Bund einer solchen durch die Kantone vorzuziehen.

Aufgabe des Bundes ist es in jedem Fall, dafür zu sorgen, dass soziale und territoriale Gerechtigkeit herrschen und dass in der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt kein ungerechtes Gefälle zwischen armen und reichen Kantonen und Regionen entsteht. Hier muss vor allem der Finanzausgleich eingreifen, und zwar in Respektierung der Eigenständigkeit der Kantone in der Weise, dass das Schwergewicht der ausgleichenden Bundesbeiträge auf solche zur freien Verfügung der Kantone gelegt wird. Ich stimme also den Ausführungen von Herrn Stucki in dieser Beziehung zu.

Beim Stichwort Finanzausgleich ist hier der Platz, um den finanzstarken Kantonen Dank und Anerkennung für ihr gezeigtes Wohlwollen entgegenzubringen.

Wendet man bei den einzelnen Revisionsvorlagen des ersten Paketes die hier geschilderten Prinzipien an, so bleibt meines Erachtens nur eine Vorlage, die zu eventuellen Zweifeln am Können oder Wollen der Kantone Anlass gibt. Es ist dies die Vorlage betreffend die Wohnbauförderung. Bei einer weiteren Vorlage, nämlich jener betreffend Stipendien, konnten wir uns anlässlich der Hearings mit verschiedenen Kantonsvertretern davon überzeugen, dass die Kantone gewillt und auch in der Lage sind, die notwendigen Leistungen selbst zu erbringen. Ich selber bin damit einverstanden, dass nebst Stipendien dann vor allem auch Darlehen gewährt werden sollen.

Noch ein Wort zu den Konsequenzen der Aufgabenteilung: Diese bringt auf Bundesebene grosse Arbeit, aber vor allem auch in den einzelnen Kantonen. Herr Kollege Gadiant hat bereits darauf hingewiesen, dass die Kantone mit Bezug auf die Gemeinden die gleiche Übung durchziehen müssen. Sie brauchen also Zeit, um dies zu tun. Eine weitere Konsequenz daraus ist meine Bitte, das zweite Paket nicht mit «furglerischem» Tempo zu bringen und durchzuziehen.

Zum Schluss bleibt mir nichts anderes als festzustellen,

dass ich für Eintreten bin und dem Bundesrat und seiner Equipe für die Vorlage danke.

Frau **Lieberherr**: Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen soll nach Auffassung des Bundesrates vornehmlich drei Ihnen bereits bekannten Zielen dienen, nämlich der Erhaltung und Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung, der Erhaltung und Steigerung der staatlichen Leistungsfähigkeit und der Garantierung der Wirtschaftlichkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung. Dabei ist erkannt worden, dass sich unter diesen drei Zielen Konflikte ergeben können, die zu einer abwägenden Entscheidung zwingen. Eine neue bundesstaatliche Aufgabenteilung müsste dazu führen, dass auch die finanziell schwächeren Glieder des Bundesstaates über so viele Mittel verfügen, dass sie ihre Pflichtaufgaben erfüllen und ihnen zusagende, angemessene Lösungen treffen können.

Diese dreifache Zielsetzung lag auch den ersten Vorschlägen der Studienkommission vom 31. Juli 1979 zugrunde. Bei der Betrachtung der bundesrätlichen Botschaft vom 28. September 1981 fällt auf, dass die Akzente wesentlich verschoben sind. Jetzt werden die staatspolitischen Aspekte der föderativen Ordnung als hauptsächliches Ziel in den Vordergrund gestellt, währenddem die Leistungsfähigkeit des Staates und auch die Wirtschaftlichkeit der Staatstätigkeit völlig in den Hintergrund treten. Statt dessen werden vor allem finanzpolitische Aspekte hervorgehoben. Dabei geht es um eine Entlastung der Bundesfinanzen, verbunden mit einem gewissen Finanzausgleich, der den Kantonen die neuen Aufgaben schmackhaft machen soll. Die Sanierung der Bundeskasse darf aber nicht Ziel der Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben sein. Vielmehr müssen neben den staatspolitischen Gesichtspunkten meines Erachtens von unserer Seite vor allem die Leistungsfähigkeit des Staates, d. h. des Bundes und der Kantone hervorgehoben werden.

Das hauptsächliche Ziel der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen soll gemäss bundesrätlicher Botschaft die Erhaltung und Weiterentwicklung der föderativen Ordnung sein. Man will die Kantone als Staaten aufwerten und ihnen ursprünglich kantonale Zuständigkeiten wieder übertragen. Eventuell sollen die Kantone auch von der Beteiligung an Aufgaben entbunden werden, die richtigerweise allein vom Bund wahrgenommen werden sollten. Man will also die Kompetenzen entflechten. Dabei geht man von der heutigen Kompetenzordnung des Artikels 3 der Bundesverfassung aus, wonach die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und als solche alle Rechte ausüben, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind.

Man übersieht aber, dass es heute praktisch kaum mehr Aufgaben gibt, die ein Kanton völlig selbständig sinnvoll lösen könnte. Die Grundidee des schweizerischen Bundesstaates bedeutet nicht nur die Freiheit der Kantone vom Bund, sondern auch eine Beteiligung der Kantone am Bund. Es ist sicher zu begrüßen, dass das Verhältnis von Bund und Kantonen neu durchdacht wird. Im Vordergrund muss dabei aber die Kooperation von Bund und Kantonen stehen, um eine wirksame Bewältigung der dem Staate obliegenden Aufgaben sicherzustellen.

Es ist auch richtig, dass die Aufgabenteilung im Bundesstaat eine gewisse Durchlässigkeit und Beweglichkeit aufweisen soll. Bund und Kantone tragen gemeinsam die Verantwortung für die Erfüllung der Staatsaufgaben. Der Föderalismus kann den Anforderungen der Gegenwart und Zukunft nur entsprechen, wenn er kooperativ ist. Die Sozialdemokraten müssen daher auf diese Kooperation grösstes Gewicht legen. Die Expertenkommission für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung hat in ihrem Bericht von 1977 Ausführungen zur Lage des Schweizer Föderalismus gemacht, die in dieser Richtung gehen. Die Botschaft des Bundesrates zur Neuverteilung der Aufgaben weicht davon ab und huldigt eher einem rückwärtsgerichteten Föderalismus als einem zukunftsorientierten.

Unser sehr verehrter Präsident der vorberatenden Kommis-

sion hat ja diesbezüglich Zitate von Staatsmännern aus dem 18. Jahrhundert gemacht. Diese Zeit ragt in die vorindustrielle Epoche hinein, und ich glaube, derartige Zitate können für unser Jahrhundert nicht mehr Gültigkeit haben. Die Botschaft des Bundesrates stellt fest, dass der Schweizer Bundesstaat heute in verschiedenen Krisen steckt; so in einer Koordinationskrise, zum Beispiel auf dem Gebiet des Bildungswesens und der Steuern. Auch eine Leistungskrise mache sich da und dort bemerkbar, indem wichtige Staatsaufgaben nicht mehr oder nur noch unzureichend erfüllt werden könnten, und endlich steckten die Kantone zum Teil in einer Vollzugskrise, da sie kaum mehr in der Lage seien, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die Expertenkommission schlägt daher vor, Bund und Kantonen die Hauptverantwortung für gewisse Aufgabenbereiche zuzuweisen, für die aber das andere Gemeinwesen eine Nebenverantwortung zu tragen habe. Für die kantonalen Aufgaben wurde dem Bund im neuen Verfassungsentwurf vorbehalten, durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festzulegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherzustellen. Den Kantonen wurde der Vollzug von Bundesrecht zugewiesen, soweit der Bund dies nicht notwendigerweise selber tun muss. Wenn man schon gewisse Aufgaben, wie zum Beispiel die Stipendien und den Volksschulunterricht ganz auf die Kantone übertragen will, dann müsste die Möglichkeit bestehen, von Bundes wegen Mindestleistungen zu sichern und eine sinnvolle Koordination herbeizuführen.

Wenn unser Kollega Aubert vorhin meinte, dass schlussendlich das Übertragen der finanziellen Leistungen, die Be- oder Entlastung ungefähr gleich bleibe, muss ich ihm einfach entgegenhalten, dass in den meisten Bereichen dann jeweils die Kantone zuständig sind, die kantonalen Parlamente. Ob die kantonalen Parlamente immer bereit sein werden – unser Kollega aus dem Kanton Zürich nickt, er wird dazu immer bereit sein, das nehme ich gerne zur Kenntnis –, die Aufgaben voll zu übernehmen, ist nach meinem Dafürhalten noch eine offene Frage. Ich mache hier nur auf die sogenannten Justizheime für Jugendliche aufmerksam. Ob da die namhaften Beiträge immer zugesprochen werden, ist meines Erachtens heute noch absolut offen. Sicher ist richtig, die Aufgabenkompetenz des Bundes und der Kantone auch mit der Finanzierung in Übereinklang zu bringen. Es gilt jedoch zu beachten, dass in den Kantonen bisher mit Hilfe des Bundes zahlreiche Aufgaben angepasst und gelöst wurden, die den Willen und die Möglichkeiten der Kantone allein überstiegen hätten. Auf alle Fälle wäre eine ganze Reihe von Kantonen nicht in der Lage gewesen, diese Aufgaben selbständig an die Hand zu nehmen. Die Impulswirkung von Bundesleistungen zur Lösung von Problemen darf nicht ausser acht gelassen werden. Aus diesem Grunde sind wir dagegen, dass zum Beispiel bei den Stipendien, beim Wohnungsbau, bei den Justizheimen usw. die Bundesbeiträge ganz oder teilweise abgebaut werden. Wenn diese Bundesleistungen wegfallen, sind viele, vor allem die finanzschwachen Kantone, nicht mehr in der Lage und vielleicht auch nicht willens, die Aufgaben in bisherigem Masse zu erfüllen.

Nachdem auf Bundesstufe die Haushaltsanierung über Mehreinnahmen teilweise gescheitert ist, besteht die Gefahr, dass an die Aufgabenteilung zu grosse finanzpolitische Erwartungen geknüpft werden. Vorerst ist es falsch, in der Aufgabenteilung lediglich den Saldo der verschobenen Transferströme zu betrachten, der sich in Bund und Kantonen mit jeweils rund 2 Prozent der Steuereinnahmen in relativ bescheidenem Rahmen bewegt. Im Mittelpunkt der Aufgabenteilung stehen nicht Salden, sondern die durch Kompetenzverschiebungen verschobenen Umsätze. Die Salden sind auch schwer abzuschätzen, weil durch die neue Kompetenzausscheidung die effektive Kompetenzausübung der neu zuständigen Körperschaften schwer abzuschätzen und im Interesse der echten Autonomiesteigerung vor allem darauf zu achten ist, dass kein Transferabbau bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Vorschriften über Versorgungsstandards betrieben wird.

Schliesslich darf der Betrag der Neuverteilung der Aufgaben auch nicht überschätzt werden. Unter den stillschweigenden, aber immerhin typischen Rahmenbedingungen des Verzichts auf tiefgreifende strukturelle Reformen und dem zunehmenden Wunsch nach einheitlichen Versorgungsverhältnissen ist der Spielraum notgedrungen sehr begrenzt. Mit der Aufgabenteilung kann daher weder der gordische Knoten der Finanzengpässe durchhauen, noch die Frage nach dem tragbaren Verhältnis öffentlicher und privater Leistung geklärt werden. Es geht in unserem Land nicht um ein Mehr oder ein Weniger, sondern um die Rationalisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Es ist nicht zu bestreiten, dass die wachsenden Bundesdefizite ein schwerwiegendes Problem darstellen. Mit Sparbemühungen im Sinn einer effizienteren, rationelleren Leistungserstellung ist diese Aufgabe aber nicht zu lösen. Seit längerer Zeit bemüht sich die öffentliche Hand auf allen Ebenen mit Erfolg, Leistungen kostengünstiger anzubieten. Diese Anstrengungen sind sicher fortzusetzen. Dabei lassen sich nur Franken-, nicht aber Milliardenbeträge einsparen. Man kann das Bundesdefizit nur in den Griff bekommen, wenn man entweder auf einen Teil der bisherigen staatlichen Leistungen verzichtet oder dem Bund jene Mittel zugesteht, die er für die Erhaltung des bisherigen Leistungsniveaus benötigt.

Neben Leistungsabbau und Steuererhöhung gibt es keine dritte Möglichkeit. In diesen Bereichen haben die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften immer eine sehr klare Haltung eingenommen; es ist uns nicht vorzuziehen, wir würden nicht für eine Aufgabenaufteilung eintreten, sofern damit nicht ein sozialer Abbau betrieben werden kann. Wenn Sie uns bei der Neubeschaffung von Mitteln unterstützen, werden auch wir in der Lage sein, zukünftig einer derartigen Aufgabenaufteilung zuzustimmen.

Wir Sozialdemokraten sind, wie unser Kollege Donzé das bereits ausgeführt hat, also nicht gegen ein Überdenken der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, hegen aber den sich verstärkenden Verdacht, es werde uns unter föderalistischen Vorwänden ein Sozialabbau schmackhaft zu machen versucht.

Ich beantrage Ihnen daher, die Botschaft des Bundesrates über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen gemäss Antrag unseres Kollegen Donzé an den Bundesrat zur Überarbeitung im Sinne eines zukunftsorientierten kooperativen Föderalismus zurückzuweisen.

Meier: Über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist viel geschrieben und diskutiert worden. Weitgehend ist man sich in der staatspolitischen Zielsetzung einig. Die Zweckmässigkeit der Überprüfung der Verflechtung zwischen Bund und Kantonen findet breite Zustimmung, ebenso die Notwendigkeit der Entflechtung. Indem im Zusammenhang mit diesen Fragen die finanzpolitischen Überlegungen leider ständig mehr an Gewicht gewinnen, werden weder die Diskussion noch die Lösungen erleichtert. Während man sich im Grundsatz weitgehend einig ist, weil jedermann die starken Verflechtungen und all die damit verbundenen Nachteile bejahen muss, sind die Einwände und die Ablehnung gegen verschiedene vorgeschlagene Massnahmen zahlreich.

Immerhin, und das muss festgestellt werden, hat bis jetzt niemand andere konkrete Vorschläge in bezug auf die Frage unterbreitet, wo denn sonst mit der Entflechtung Ernst gemacht werden sollte. Wichtig scheint mir auch der Grundsatz, dass bei allen zukünftigen Beschlüssen nicht neue Verflechtungen eingegangen werden.

Ich bin für Eintreten auf alle Vorlagen mit Ausnahme der Beschlüsse über die Aufhebung der Kantonsanteile am Reinertrag der Stempelabgaben und der Alkoholverwaltung, die ausgeklammert werden sollten.

Herr Kollege Stucki hat aus der Sicht eines finanzstarken Kantons die Situation treffend dargelegt; und sie kann auch aus den Überlegungen eines finanzmittelstarken, nicht finanzhalbstarken Kantons nur bestätigt werden. Es geht

den Kantonen keineswegs darum, sich um alle Mehrleistungen zu drücken. Ging man ursprünglich im Kontaktgremium von der Voraussetzung aus, dass die Lösung sowohl dem Bund wie den Kantonen keine Mehrbelastung bringe, zeigten sich die Kantone auch nachher kooperativ und bereit, die ihnen allein übertragenen Aufgaben ordnungsgemäss zu lösen, auch wenn ihnen eine Mehrbelastung von rund 200 Millionen auferlegt wurde.

In diesem Zusammenhang möchte ich die Gelegenheit benützen, Herrn Bundesrat Furgler und seiner Kommission für den partnerschaftlichen Geist zu danken, der im Kontaktgremium herrschte. Er war ein wesentlicher Grund, dass man zu einem guten Ende kam. Und ich möchte immerhin festhalten, dass die Finanzdirektorenkonferenz den neuen Finanzausgleich nicht nur akzeptiert hat, sondern dass es sogar die Vorschläge der Finanzdirektorenkonferenz waren, den Finanzausgleich so zu konzipieren, und dass das den finanzschwachen Kantonen erst die Zustimmung ermöglichte. Die Ausklammerung der beiden Vorlagen rechtfertigt sich aus verschiedenen Gründen: Die Aufhebung steht in keinem direkten Zusammenhang mit der Aufgabenteilung und gefährdet sie. Herr Kollege Stucki hat bereits darauf hingewiesen, dass die Mittel – die rund 330 Millionen – dem Bund weiterhin verbleiben. Bis zum Ablauf der Befristung und Inkrafttreten der Neuverteilung der Aufgaben kann hier bestimmt eine Lösung gefunden werden. Wir müssen zugeben, dass im Beschluss die Befristung besteht und die Regelung nur Gültigkeit hat bis zum Inkrafttreten des ersten Paketes der Aufgabenteilung, längstens bis Ende 1985; und es ist nicht zu bestreiten, dass in verschiedenen Motionen gefordert wurde, beide Anteile dauernd dem Bund zu überlassen.

Aber Sie müssten für die berechtigten Bedenken der Kantone auch Verständnis haben. Ich möchte daran erinnern, was Herr Kollege Stucki ausgeführt hat im Zusammenhang mit den Treibstoffzollzuschlägen, mit der Gesamtverkehrskonzeption, mit den diskutierten Verkehrsabgaben usw., und es sind noch weitere Gründe, die die Kantone unsicher machen: Wir haben in der Kommission ein Papier erhalten, das eine Übersicht über die Massnahmen des Bundes mit den finanziellen Auswirkungen für die Kantone gibt, und das zeigt klar auf, was im damaligen Zeitpunkt beabsichtigt war. Immerhin ist das Subventionsgesetz mit Null eingesetzt.

Im Papier über die Finanzplanperspektiven heisst es unter dem Titel Subventionsgesetz: «Damit werden die Voraussetzungen für eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Bundesgeldern verbessert.» Diese Forderung ist sicher zu unterstützen, aber sie muss ja unter diesem Titel auch entsprechende finanzielle Auswirkungen haben, gegen die wir uns bestimmt nicht zum vornherein wenden. Sodann ist auch darauf aufmerksam zu machen, dass in den Finanzplanperspektiven der Bundesrat beabsichtigt, seinen hälftigen Anteil an den Krankenkassensubventionen über Lohnpromille zu finanzieren. Bei den Verhandlungen im Kontaktgremium war von einer solchen Lösung nie die Rede. Wenn diese Lohnpromille allenfalls mit den AHV/IV-Beiträgen erhoben werden sollen, und zwar als allgemeine Lohnprozente, sind sie vom steuerbaren Einkommen wohl voll abzugsfähig und verursachen deshalb sowohl bei den Kantonen wie den Gemeinden bedeutende Steuerausfälle. Im Zusammenhang mit dem Ausgleich der kalten Progression soll der Einnahmeausfall durch geeignete Massnahmen aufgefangen werden. Denkt man an eine Verschärfung des Steuertarifs? Auf diese Weise würde aber einmal mehr das Steuersubstrat der Kantone geschmälert. Es kann ja wohl kaum die Meinung des Gesetzgebers sein, einerseits die Folgen der kalten Progression zu mildern und andererseits den Steuerzahler sogleich durch reale Steuererhöhung wieder entsprechend zu belasten.

Diese und die bereits genannten Gründe lassen es als angezeigt erscheinen, über die Streichung der Kantonsanteile bei den Stempel- und Alkoholsteuern nicht jetzt zu entscheiden. Und ich möchte im Zusammenhang mit der Gröszenordnung der Transferleistungen des Bundes an die Kantone und den Vergleichen mit zurückliegenden Jahrzehnten

folgendes richtigstellen: Es sind doch nicht reine Einnahmen der Kantone, die ihnen seitens des Bundes zufließen. Diese Zahlungen gehen doch in grösstem Masse an Gemeinden, Korporationen und einzelne weiter, begleitet von namhaften Subventionen der Kantone, so dass man nicht nur mit dieser imponierenden Zahl von Milliardentransferleistungen aufwarten kann. Und ein wesentlicher Teil dieser Leistungen betrifft den Nationalstrassenbau, den die Kantone sicher im Landesinteresse vollziehen. Ich glaube, das muss hier ebenfalls berücksichtigt werden.

Ich muss in diesem Zusammenhang einmal mehr den Wunsch äussern, dass über die Fragen der Gesamtbestrebungen zur Sanierung der Bundesfinanzen und den dabei den kantonalen Haushalten unter den verschiedensten Titeln insgesamt zugeordneten Opfern, partnerschaftliche Lösungen anzustreben sind. In dieser nicht leichten Aufgabe muss endlich ein Konsens gefunden werden. Ich stelle mir vor, dass nach dem Vorliegen des Berichtes aufgrund des Postulates Guntern die Frage an die Hand genommen werden könnte und hoffe, dass das ähnlich wie im Kontaktgremium mit den Kantonen beraten und entschieden werden könnte.

Ich beantrage Ihnen Eintreten auf alle Vorlagen, Vorschläge der Aufgabenteilung, und aus den dargelegten Gründen Ausklammerung der Beschlüsse über die Streichung der Kantonsanteile.

M. Raymond: La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, à l'origine de laquelle se trouve la motion de notre collègue M. Binder, aurait pu être là grande œuvre politique aboutissant, à la fin de la décennie en cours, au 700^e anniversaire de la fondation de la Confédération suisse.

Force nous est de reconnaître que, avec le premier train de mesures qui nous est proposé aujourd'hui, nous restons bien en retrait de ce qui serait souhaitable et réalisable. Pourtant, l'opération était, me semble-t-il, bien partie. Le problème posé était clair et les intentions de départ étaient pures, particulièrement en la personne de M. Furgler, conseiller fédéral, de la commission d'experts présidée par M. Voyame, ainsi que du groupe de contact des cantons. Les raisons de redéfinir les tâches de la Confédération et des cantons sont remarquablement bien rappelées au chiffre 211 du message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981. J'en résumerai cinq pour mémoire:

1. Le but principal d'une nouvelle répartition des tâches est de maintenir et de renforcer notre structure fédéraliste, qui doit reposer sur un Etat central fort et sur des cantons forts.
2. Par la suppression d'actes administratifs trop nombreux et qui font double emploi, on doit encourager l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités des autorités fédérales d'une part, et cantonales d'autre part.
3. A l'égard des citoyens, un nouveau partage des compétences a pour but de rendre plus facilement identifiables les attributions respectives de la Confédération et des cantons. Cette transparence nouvelle doit faire place à l'enchevêtrement actuel.
4. Le renforcement du fédéralisme permet aux citoyens et à leurs représentants d'adresser leurs revendications à une collectivité publique qui leur est plus proche, par conséquent mieux placée pour les satisfaire.
5. L'attribution de nouvelles tâches à la Confédération et l'enchevêtrement qui en est résulté ont été souvent l'aboutissement d'une constatation de fait où les prestations fournies par les pouvoirs publics variaient d'un canton à l'autre, ce qui était insupportable aux esprits égalitaires et centralisateurs. Il en est résulté une foule de lois de subventionnement qui pourraient toutes être remplacées (si l'on n'admet pas cela, l'opération de répartition est condamnée) par un simple renforcement de la péréquation financière entre les cantons.

Ces différents objectifs nous montrent bien que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est une œuvre de nature essentiellement politique. Elle ne peut aboutir que si elle est conduite par des hommes qui ont une vision politique des problèmes et non une vision technique ou administrative. C'est ainsi qu'il convient de lutter contre le réflexe d'autodéfense de tous ceux, et ils sont nombreux, qui préfèrent la sécurité d'une subvention fédérale résultant des textes légaux actuels, à la reprise d'une telle subvention par les cantons, qu'ils considèrent comme hypothétique.

Une seule chose devrait nous retenir si nous voulons des tâches, c'est de nous fonder toujours sur le pouvoir de décision, lequel se situera, en fin d'opération, au carrefour entre la réussite ou l'échec de l'ensemble de cette opération.

Quant aux questions financières, comme l'a montré notre collègue M. Aubert, elles ne doivent être adaptées qu'ensuite, suivant le bilan global du transfert des pouvoirs de décision que nous aurons convenu.

Si l'on regarde maintenant les propositions qui nous sont faites, force nous est de reconnaître que les bonnes intentions de chacun et les principes pourtant simples que j'ai rappelés n'ont pas donné jusqu'ici des résultats exaltants. Ainsi en est-il par exemple dans les trois domaines suivants, qui sont loin d'être les seuls.

En matière d'exécution des peines, non seulement on n'a pas osé aller jusqu'à la suppression des subventions à la construction, mais on voit apparaître une nouvelle intervention fédérale sous la forme d'une aide d'exploitation aux projets pilotes.

Dans le cas des bourses d'études, qu'on appelle subsides de formation, on décide que ce sont les cantons qui paieront, mais parce qu'on ne leur fait pas confiance ou parce qu'ils ont peur de cette responsabilité, on précise à l'article 29^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution qui nous est proposée que la Confédération «édicte des principes sur l'aptitude à bénéficier des subsides».

Le problème est le même en ce qui concerne les prestations complémentaires à l'AVS-AI. Au lieu de supprimer les subventions fédérales, on les diminue, mais on maintient la réglementation fédérale et l'enchevêtrement législatif est donc poursuivi et maintenu.

En fait, à deux reprises seulement sur l'ensemble du projet, il y a répartition claire des compétences: d'abord lorsqu'on veut donner à la Confédération seulement des recettes définitives, en matière de bénéfices de la Régie des alcools et du droit de timbre, ensuite lorsqu'on la charge seule de contribuer au financement de l'AVS en faisant progressivement passer sa part de 15 pour cent aujourd'hui à 20 pour cent des dépenses annuelles de cette assurance. Dans ces cas-là, vraiment on désenchevêtre.

Mais les cantons, eux, ne sortent guère renforcés, dans leurs compétences décisionnelles, par l'ensemble du projet. Que s'est-il donc passé entre les bonnes intentions du début et la minirépartition de ce premier train de mesures? Simplement, on se heurte à des obstacles de taille que je veux citer car il faudrait pouvoir les vaincre pour que les étapes subséquentes conduisent à de meilleurs résultats. Il faut d'abord souligner le conservatisme forcené dont font preuve les organes de la Confédération et des cantons, en particulier de l'administration. Pour beaucoup, l'idée de ne plus pouvoir s'appuyer sur les prescriptions fédérales, l'idée que la Confédération ne contrôlera plus le travail effectué au niveau cantonal en assumant financièrement la responsabilité de ce travail, comme aussi l'idée de ne plus toucher certaines subventions de la Confédération dans des domaines particuliers apparaissent sortir du champ d'entendement de nombre de fonctionnaires supérieurs, voire de nombre de conseillers d'Etat actuels, et anciens hélas.

On peut citer maintes interventions et réactions significatives de responsables cantonaux, conseillers d'Etat ou chefs de service, en matière de sport et de bourses d'études par exemple, qui sont proprement terrorisés à

l'idée que la Confédération ne pourrait plus subventionner leurs protégés et qui, d'autre part, ne se sentent pas à même d'assumer seuls leurs responsabilités.

On devrait accorder – je le dis sous forme de boutade – la semaine de 40 heures au fonctionnaire cantonal qui est prêt à assumer une responsabilité complète dans son domaine et celle de 35 heures au fonctionnaire fédéral qui ferait en sorte de restituer totalement des activités au niveau cantonal.

Enfin, il nous faut constater, et la proposition de renvoi de M. Donzé nous le confirme, que les partisans de l'égalité ou de l'égalitarisme s'opposent par principe à un renforcement du fédéralisme. L'histoire et la géographie nous démontrent pourtant à l'envi que plus on centralise, plus les écarts entre les régions et entre les cantons s'élargissent, et plus les fossés se creusent à l'intérieur de la Suisse. L'exemple de la France est d'ailleurs là pour nous le montrer.

Certes, je comprends qu'une nouvelle répartition des tâches, qui suppose une certaine démobilisation des interventions de la Confédération, puisse faire peur aux cantons financièrement faibles, lesquels ne veulent pas lâcher la certitude des subventions fédérales pour une amélioration qu'ils croient hypothétique de la péréquation. Là aussi, il faut améliorer le climat politique. Il y a une confiance à retrouver. Sans elle, la répartition des tâches ne sera pas, lorsque d'autres trains de mesures auront été admis, ce cadeau du 700^e anniversaire de la Confédération suisse. C'est dès lors parce que le présent projet, bien que nettement insuffisant, porte en lui des germes de promesses futures que je vous recommande de repousser la demande de renvoi au Conseil fédéral, présentée par M. Donzé, et d'entrer en matière sur chacun des projets qui nous sont proposés, à l'exception des projets de nature financière dont l'examen, comme je l'ai dit au cours de cet exposé, doit être renvoyé à plus tard.

Knüsel: Ich glaube, wir stehen am Wegkreuz zu einer langen Wanderung zum föderativen Gedanken, der sich grundsätzlich in den Gemeinden, in den Dörfern, in den Kantonen abspielen soll. Gestatten Sie mir, dass ich als ehemaliges Exekutivmitglied einer Kantonsregierung das Bekenntnis ablege: Subvention ist eine Droge; derjenige, der sie bezieht, ist drogenabhängig, und ich darf Ihnen sagen, ich bin seit einem Jahr trocken.

Es ist in der Debatte auf den Verfassungsartikel 3 hingewiesen worden. Es gibt aber auch einen Verfassungsartikel 4, und der beschäftigt mich ausserordentlich stark. Dieser besagt, dass jeder Bürger vor dem Gesetze gleich ist. Ich interpretiere ihn mit Bezug auf die Nutzenstreuung. Frau Lieberherr hat darauf hingewiesen, dass es ab und zu in den Kantonen vorkommt, dass die Legislative nicht mitspielt. So können zwischen den Kantonen Differenzen entstehen, die sich mit der Zeit nicht gut auswirken. Ich denke vor allem an Massnahmen, die sich als einkommenspolitisch relevant erweisen. Frage: Besteht die Möglichkeit, mit Bezug auf die noch kommenden Pakete, dass dem Bund eine Schiedsfunktion zukommt, die erlaubt, gravierende Divergenzen zwischen den Kantonen überhaupt nicht erst entstehen zu lassen? Das könnte beispielsweise auf dem Gebiete des Straf- und Massnahmenvollzuges der Fall sein, aber auch bei der Förderung der Wohnungsbaus usw. Ich bin Herrn Bundesrat Furgler dankbar für ein klärendes Wort in dieser Richtung. Denn der Glaube an die Schiedsfunktion im breitesten Volk ist allgemein doch grösser als man heute wahrhaben will.

Und ein zweites Element: Wir haben eine Reihe von grossen, schwerwiegenden Vorlagen, die in den nächsten Jahren vors Volk müssen. Und es ist heute schon im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung Bund und Kanton im Volk die Rede vom Abbau auf den verschiedensten Gebieten. Dieser Angst müssen wir entgegentreten. Wir müssen Verfilzungen, die im Laufe der letzten Jahrzehnte stattgefunden haben, wieder entflechten.

Ich bin für Eintreten.

Piller: Erlauben Sie mir, dass ich als Nichtkommissionsmitglied in der allgemeinen Diskussion auch noch kurz das Wort ergreife, obwohl bereits vieles gesagt wurde, das mich als Vertreter eines finanzschwachen Kantons beschäftigt. Ich denke hier besonders an das eindrückliche Votum meines Kollegen Dreyer.

Wenn ich mich richtig erinnere, ging man ursprünglich an das Problem der Aufgabenentflechtung heran mit der Idee, Bund und Kantone, den Staat transparenter und leistungsfähiger zu machen. Diese Absichtserklärung von seiten des Bundesrates hatte ich damals gerne zur Kenntnis genommen, denn ich bin für einen leistungsfähigen und einen transparenten, bürgernahen Staat. Leider stelle ich heute fest, dass meine Erwartungen nicht in Erfüllung gingen, da mit diesem ersten Paket eher eine Aufgabenabwälzung vom Bund auf die Kantone und von dort dann vermutlich auf die Gemeinden und den einzelnen Bürger stattfindet, als eine echte Aufgabenentflechtung. Sie werden verstehen, dass ich als Vertreter eines finanzschwachen Kantons sehr sensibel auf solche Tendenzen reagiere, und ich bin sehr froh, dass auch Kollegin Lieberherr und Kollege Donzé, Vertreter von finanzstarken Kantonen, meine Befürchtungen teilen. Unser Staat, der sich in einem langen historischen Prozess vom Staatenbund zum Bundesstaat entwickelt hat, räumt den Kantonen ein weitgehendes Selbstbestimmungsrecht ein, und dies ist gut so. Artikel 3 unserer Bundesverfassung hat für mich einen grossen Stellenwert. Dieser Staat wurde aber doch bis heute immer wieder gestärkt durch die Solidarität unter den Gliedern. Der Artikel 2 unserer Verfassung spricht nicht von ungefähr von der Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt. Herr Kollege Cavelti hat darauf bereits hingewiesen.

Wenn ich dieses erste Paket der geplanten Aufgabenverteilung näher betrachte und wenn gewisse politische Kräfte und Strömungen in unserem Staate weiter an Gehör gewinnen, so stelle ich mir die Frage, ob dem Artikel 2 künftig noch genügend nachgelebt werden wird, oder ob nicht immer mehr Egoismus anstelle von Solidarität tritt. Von den verschiedenen Massnahmen, die uns in diesem ersten Paket unterbreitet werden, führen fast alle zur vermehrten Belastung der Kantone, wenn die heutigen Leistungen aufrechterhalten bleiben. Es wird aber doch wohl so sein, dass einige Kantone zu einem echten Leistungsabbau schreiten werden, weil sie ohne Steuererhöhungen diese zusätzlichen Leistungen nicht mehr erbringen können. Insbesondere wird dies im Bereiche der Sozialausgaben und im Unterrichts- und Stipendienwesen der Fall sein. Es findet letztlich eine Abwälzung auf den einzelnen statt, was die Schwächsten in unserem Staate verhältnismässig am härtesten treffen wird. Wenn wir bedenken, dass die finanzschwachen Kantone heute bereits in diesen Bereichen zum Teil einen echten Rückstand aufweisen, werden künftig diese Disparitäten noch stärker werden und nicht, wie es wünschenswert wäre, abgebaut werden. Meines Erachtens sind Bundessubventionen nicht *a priori* etwas Schlechtes, im Gegenteil. Sie wurden geschaffen, um solche Disparitäten abzubauen. Ich bin deshalb schon etwas erstaunt, wenn man von Subventionen als Drogen spricht, von denen man hoffnungslos abhängig werden könnte.

Denken wir beispielsweise an die Stipendien. Hier wird es dann so sein, dass künftig noch weniger Kinder aus bescheidenen Verhältnissen, wohnhaft in finanzschwachen Kantonen, zu unseren höheren Bildungsstätten Zugang haben. Demgegenüber soll – wenn ich es richtig verstanden habe – der Bund weiterhin an Ausländerstudenten die doch recht gut dotierten Stipendien ausrichten. Dürfen wir uns dann noch verwundern über fremdenfeindliche Töne, wenn meine Befürchtungen tatsächlich eintreffen, dass fähige Schweizerkinder nicht mehr studieren können? Ich möchte hier daran erinnern, dass bereits heute in finanzschwachen Kantonen die Stipendien so tief sind, dass Jugendliche nur noch studieren können, indem sie Zusatzarbeiten während des Studiums ausführen. Da der Arbeitsmarkt immer problematischer wird, wird es bereits heute für diese Jugendlichen sehr schwierig. Wenn der Abbau im Stipendienwesen

weiter vor sich geht durch die Kürzung der Bundesleistungen, sehe ich echt schwarz. Unsere Jugend sollte hinsichtlich Bildungschancen in der ganzen Schweiz gleichgestellt sein. Die Kürzungen der Bundesleistungen bedeuten für mich einen grossen Rückschlag in diesen Bestrebungen.

Zu Turnen und Sport: Welchem Kanton kann man es verargen, wenn er diese Kürzungen von seiten des Bundes nicht voll kompensiert, weil er scheinbar dringlichere Aufgaben zu lösen hat? Turnen und Sport war aber Gegenstand einer eidgenössischen Volksabstimmung, und das Schweizervolk wünschte, dass die Appenzeller, die Freiburger, die Zürcher und die Basler Jugend eine ähnliche Sportförderung erhalten.

Die Liste der möglichen negativen Auswirkungen dieses ersten Paketes könnte noch verlängert werden. Denken wir an den Nachholbedarf einiger Kantone im Zivilschutzbereich, in der Wohnbauförderung. Denken wir an die Gefährdung der heute noch dringend benötigten Ergänzungsleistungen in der AHV. Wer gibt uns die Sicherheit – und hier liegt meines Erachtens das Kernproblem –, dass auch die finanzschwachen Kantone künftig die vollen Beiträge ausbezahlen? Müssen wir nicht zwangsläufig mit Rentenkürzungen rechnen?

Darf ich Sie einfach noch auf folgende Tatsache aufmerksam machen? Die vorgesehene Aufgabenteilung des ersten Paketes belastet beispielsweise die Kantone Wallis, Freiburg, Basel-Stadt, Zürich und Genf prozentual zur heutigen Steuerkraft ungefähr gleich stark. Die Steuerlast ist aber bereits heute bei den beiden erstgenannten Kantonen viel höher als bei den letzteren. Die ersteren werden kaum Steuererhöhungen beschliessen können, wurden doch in beiden Kantonen bereits Volksinitiativen eingereicht, um die hohen Steurlasten zu senken. Es wird somit in diesen beiden Kantonen – auf alle Fälle in meinem Kanton – zu einem echten Leistungsabbau kommen. Viel schlimmer würde das Ganze noch, wenn der vom Bundesrat und von der Finanzdirektorenkonferenz unterstützte zusätzliche Finanzausgleich, der dem fakultativen Referendum unterstellt ist, mit Erfolg bekämpft würde. Was würde dann geschehen?

Ich werde aus all diesen Überlegungen für Rückweisung stimmen. Ich bin davon überzeugt, dass unser Staat durch solche Massnahmen, wie sie vorgeschlagen werden, nicht besser, nicht transparenter, nicht effizienter wird, sondern dass er hinsichtlich Solidarität verarmt. Der Weg muss umgekehrt verlaufen. Unser Staat muss gerade heute, wo wachsende wirtschaftliche Schwierigkeiten sich immer mehr abzeichnen, leistungsfähiger werden. Einer schleichenden Rückkehr zum Staatenbund, einem schleichenden Sozialabbau in schwächeren Kantonen und Regionen unseres Landes kann ich nicht zustimmen.

Hefti: Bundesrat Ritschard hat seinerzeit betont, die heutige Vorlage bringe nicht nur eine Reduktion gewisser Bundesbeiträge, sondern durch die Verlagerung von Kompetenzen vom Bund auf die Kantone werde auch die Bundesverwaltung entlastet, und das werde sich zusätzlich zugunsten der Bundesfinanzen auswirken. Ich möchte den Bundesrat anfragen, ob dieses Ziel nach wie vor besteht und sich der Bundesrat dafür einsetzt, dass es erreicht wird, auch wenn dabei gegen eine in gewissen Bundesämtern herrschende Mentalität angekämpft werden muss?

Präsident: Wenn das Wort aus der Mitte des Rates nicht mehr verlangt wird, möchte ich, bevor ich das Wort Herrn Bundesrat Furgler erteile, unserer Ratskollegin Frau Bauer zum heutigen «runden» Geburtstag recht herzlich gratulieren. Wir wünschen ihr einen guten Start ins neue Dezennium und für die kommenden Jahre ein allgemeines Wohlergehen. *(Beifall)*

Bundesrat Furgler: Die Debatte, die Sie soeben führten, eingeleitet durch die staatspolitisch bedeutsamen Worte des Kommissionspräsidenten, Herrn Binder, hat gezeigt, dass wir uns hier um eine für unseren Staat ganz entscheidende Neuorientierung bemühen. Es kann nicht bestritten

werden, dass unser Bundesstaat seit 1848 eine ausserordentlich segensreiche Entwicklung durchgemacht hat. Wir haben allen Grundwerten, die in den von Ihnen mehrfach zitierten Artikeln 2, 3 und 4 der Verfassung umschrieben sind, zum Durchbruch verholfen. Eine moderne Industriegesellschaft, eingebaut in einen Rechtsstaat mit tiefer sozialer Verpflichtung, steht vor uns. Vor allem die Jahre der Hochkonjunktur haben es aber mit sich gebracht, dass dieser Industriestaat für viele unübersichtlich geworden ist. Die Bezugspunkte zwischen Bürger und Gemeinden, Bürger und Kanton, Bürger und Bund einerseits und die Verflechtung zwischen dem einzelnen Kanton sowie zwischen Kantonen und Bund andererseits führten zu einer Summe von Ordnungsvorschriften, die vom Bürger sehr oft als Hemmnisse empfunden werden, die ihm vor allem auch die Einsicht in das politische Geschehen erschweren. Er fühlt sich durch mancherlei Bande gefesselt, weiss nicht, wie er sie lösen kann und nimmt dann an seinem Staat nicht mehr teil. Alle Parteien, die hier vertreten sind, vor allem alle Regierungsparteien, haben mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass diese zu dichte Verflechtung der Beziehungen zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund dem eidgenössischen Prinzip nicht dienlich, sondern gefährlich sei. Wir lebten während rund zehn Jahren der Hochkonjunktur in einer Phase, in der man glaubte, alles sei möglich. Man hat zu leicht das Prinzip bejaht, dass jeder einen Drittel bezahlt, dann gehe es: die Gemeinde einen Drittel, der Kanton einen Drittel und der Bund den restlichen Drittel. Solange die Kassen voll waren und die Quellen flossen, war das praktikabel. Mit der Zeit empfanden das aber alle Drittelssponder als problematisch und im Moment, da die Quelle versiegte, sogar als nicht mehr möglich. Man begann die Durststrecke zu spüren.

Und man verspürte ein Zweites: wir sind – und hoffentlich werden wir es nie – kein Zentralstaat. Wir haben seit der Gründung unserer Eidgenossenschaft eine ganz einmalige Art Staatsverständnis. Der Bürger übernimmt eine grosse eigene Verantwortung. Er hat in erster Linie für sich selbst zu sorgen. Er hat für seine Familie zu sorgen, auch für die berufliche Ausbildung seiner Kinder. Und dort, wo er allein nicht durchkommt, hat er eine Gemeinde, die ihm hilft. Und dort, wo die Gemeinde nicht mehr zu Rande kommt, ist sie in einem Kantonsverband von den anderen Bürgern solidarisch mitgetragen. Und nur dort, wo der Kanton aus eigener Kraft mit all seinen Bürgern es nicht zu tun vermag, soll der Bund tätig werden. Das gilt seit 1291. Musterbeispiel im Bereich der Massnahmen, die zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Freiheit nötig sind. Musterbeispiel im Bereich einer modern konzipierten Aussenpolitik, mit Einschluss der Entwicklungshilfe: Teilhabe, Teilnahme an der Völkergemeinschaft. Aber ebenso deutlich ein Musterbeispiel dort, wo es um eine einwandfreie Rechtsordnung geht, die dazu beiträgt, dass im ganzen Land möglichst gerechte Zustände erreicht werden.

Das heute in der Debatte mehrfach erwähnte Subsidiaritätsprinzip hat in all diesen 700 Jahren – zumindest in den Erklärungen der Politiker jeweils am 1. August und am Bettag – nichts an Bedeutung eingebüsst. Es besagt nichts anderes als das, was ich soeben auszuführen versuchte. Es enthält die Verpflichtung für jeden von uns, nicht bei allem und jedem mehr zu fordern, sondern vielleicht etwas mehr zu tun und auch zu geben.

Als man zu Beginn der siebziger Jahre ein Sichentfremden vom Staat verspürte, hat der Bundesrat in seinen Richtlinien festgehalten, dass man die Staatsaufgaben überdenken müsse, sie seien zu eng verwoben und verflochten, widersprächen dem Subsidiaritätsprinzip, widersprächen dem Bündnisprinzip. Herr Binder hat in seiner damaligen Motion in prägnanten Worten die Forderungen aufgestellt, die – ich wiederhole es – alle Regierungsparteien zu den ihren gemacht haben.

Wie war ich doch überrascht, in der heutigen Debatte auf eine geschlossene Ablehnung einer Partei zu stossen, die diese Regierung ja mitgestaltet. Die gleiche Partei, die in ein paar lesenswerten und heute noch aktuellen Sätzen im Ver-

nehmlassungsverfahren dem Sprechenden folgendes schrieb: «Die SPS billigt den Gedanken einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen aus zwei Gründen:

a. Die gegenwärtige Verflechtung der Kompetenzen macht das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen unübersichtlich. Das wirkt sich zum Nachteil eines dynamischen und erfinderischen Föderalismus aus. Unter dem Vorwand, dass derjenige, der zahlt, auch befiehlt, verstärkt der Bund seine Kontrollen und gibt den Kantonen oft das Gefühl, dass sie nur subalterne Ausführungsorgane sind. Andererseits haben kantonale Behörden häufig die Tendenz, die Verantwortung auf den Bund abzuschieben, indem sie gegenüber ihren Bürgern fatalistisch erklären: Wir können nichts dafür, Bern entscheidet.

b. Die politische Diskussion wird an Klarheit gewinnen, wenn die staatlichen Aufgaben klar und rationell zwischen den Gemeinwesen der Kantone und des Bundes aufgeteilt sind. Die kantonalen Parlamente und auch das Volk werden besser verstehen, in welchen Gebieten sie tätig sein können, wo sie einen Einfluss ausüben können und nach welchen Prioritäten die dem Kanton zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen sind.» (Ende des Zitats).

Ich fühle mich verpflichtet, nachdem Herr Donzé, Frau Lieberherr und Herr Piller wesentliche Fragen in dieser Richtung gestellt haben, unter Hinweis auf ein Papier zu antworten, das von ihnen, neben der Botschaft des Bundesrates, sicher als bedeutsam gewichtet wird.

Ich verkenne keineswegs, dass eine Frage von mir zu beantworten bleibt, auf die Herr Donzé sehr direkt hingewiesen hat. Gefährden wir den Leistungsstaat, ja oder nein? Ich möchte diese Frage nachher auch mir, bei den einzelnen Kapiteln, stellen, und Ihnen die Antwort zu geben versuchen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit den Änderungen, die wir vorschlagen, keineswegs ein Abbau dessen droht, was wir miteinander auch für die Zukunft erhalten wollen. Herr Reymond hat auf die diesbezüglichen bundesrätlichen Erklärungen verwiesen (Botschaft, Separatausgabe deutsch, Seite 33/34). Die Neuverteilungsgrundsätze bleiben für die Verwirklichung der ganzen Operation verbindlich. Es geht uns tatsächlich darum, die Frage zu beantworten, wer kann was – sofern es als Bundesaufgabe oder als Kantonsaufgabe erkannt ist – für den Bürger besser erfüllen.

Nehmen Sie das Beispiel der AHV: Wir stellten bei der Überprüfung unserer Rechnungen und unserer Pflichtenhefte fest, dass in diesem Bereich die Kantone hunderte von Millionen zu bezahlen, aber beim Entscheid über den Ausbau der AHV nichts zu sagen haben. Nach unserem einfachen Führungsprinzip, dass derjenige, der für etwas verantwortlich ist, auch die entsprechende Rechtsordnung gestalten und die entsprechenden Finanzpositionen bereitstellen soll, fühlten wir uns verpflichtet zu sagen: «Hier sollen die Kantone entlastet werden.» Das wirkt sich in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts in der Grössenordnung von 800 Millionen Franken aus. Es ist ein typisches Beispiel für eine Sanierungsmassnahme, die von uns allen – ich glaube auch von Herrn Donzé – bejaht wird.

Nehmen Sie ein zweites Beispiel: Wir haben bei den Primarschulsubventionen festgestellt, dass wir hier Geld nach dem französischen Ausdruck, den wir häufig gebrauchen, «arroser le terrain» vergeuden. Das «arroser le terrain» kann an und für sich sehr wohlthuend sein, wenn ein kleines Pflänzchen auch noch etwas Wasser erwischen will. Aber als Startprinzip für unsere Schulpolitik ist es sicher nicht geeignet.

Wir haben aber nicht nur diese Subventionen zum Abbau vorgeschlagen. Wir haben auch gesagt, der föderalistische Staatsgedanke verlange einen besseren Schutz der sprachlichen Minderheiten. Also haben wir hier sehr, sehr zeitgerecht, um nicht zu sagen rasch, dafür gesorgt, dass diese Minderheiten – vor allem die Rätoromanen und die Italienischsprachigen – wesentlich mehr Mittel erhalten. Ich

nehme an, dass Herr Cavelti seinen Hinweis, man solle mein Tempo nicht übernehmen, nicht auf die nun sehr rasch wirksam gewordene Massnahme für seinen Kanton interpretieren möchte. Aber das sind eben die berühmten Nuancen: sobald es um jeden von uns geht, pflegt man das Tempo anders zu wählen, als wenn es um die anderen geht. Ich wollte an diesem Beispiel einfach sichtbar machen, dass es um etwas staatspolitisch Entscheidendes geht. Der Bürger wird verspüren, dass der Bundesrat und das Parlament den Aufbau der Eidgenossenschaft jedem einzelnen näher bringen möchten: eigene Verantwortung, kantonale Verantwortung, Bundesverantwortung.

Der Reichtum unseres Staates ohne Rohstoffe besteht ja in der schöpferischen Kraft der Menschen der verschiedenen Zivilisationen, Kulturen, Sprachen und Konfessionen. Diese Vielfalt wird besser zum Tragen kommen, wenn wir die Pflichtenhefte so bereinigen.

Ich habe auch die Überlegungen von Frau Lieberherr sehr ernst genommen. Sind wir den Grundsätzen, die im Vernehmlassungsverfahren besonders herumgeschoben wurden, untreu geworden: Neuordnung, Verstärkung des föderalistischen Staatsgedankens, wirtschaftskonformes, sinnvolles, rationelles Handeln? Ja oder nein? Ich meine, dass Sie bei der Detailberatung der einzelnen Vorlagen jede Ihrer Fragen, verehrte Frau Ständerätin, bejahen dürfen. Jede einzeln!

Mit Hilfe des Finanzausgleichs – und da darf ich auch die Freiburger Ständeherrn beruhigen – können wir jede Umschichtung für die Kantone erträglich, verkraftbar machen. Ich benütze meinerseits die Gelegenheit, für die hervorragende Zusammenarbeit mit allen kantonalen Regierungen im Kontaktgremium, dem viele der hier anwesenden Ständeherrn angehören, zu danken. Ich danke auch der Finanzdirektorenkonferenz, die ihrerseits schöpferisch an der Reform des Finanzausgleichs mitgewirkt hat. Es gibt keinen einzigen Kanton, der die Aufgabenneuverteilung finanziell nicht verkraften könnte. Alle Regierungen haben im Kontaktgremium zugestimmt. Es wäre merkwürdig, wenn nun hier völlig andere Erklärungen abgegeben würden. Geht es nicht staatspolitisch um etwas sehr Bedeutsames? Ich meine, um den Mut zum Wagnis! Ich war überrascht, feststellen zu müssen, dass immer wieder die Frage auftaucht: «Ja, werden die Kantone die neuen Aufgaben überhaupt erfüllen?» Meine Damen und Herren, wenn wir es den Kantonen nicht zutrauen, dass sie die neuen Aufgaben meistern, dann ist natürlich in diesem Föderalismus der Wurm. Und da müsste er entfernt werden! Wenn wir nichts zu ändern wagen, weil wir den Kantonen nichts zutrauen, dann würde ich eine derartige Diskrepanz zwischen unserem immer wiederholten Bekenntnis zum föderativen Staatsaufbau und der Wirklichkeit empfinden, dass wir mit allen Regierungsparteien die Frage stellen müssten: «Was nun?»

Der Bundesrat – und zwar alle sieben Bundesräte – traut den Kantonen das zu. Wir erhoffen uns davon, dass der Bürger sich seinem eigenen Staat wieder näher fühlt. Er überblickt ohne Zweifel die Gemeinden besser, er kann im Kanton durch seine Parlamentarier die eigenen Ideen zum Ausdruck bringen, wie Sie es hier tun. Wir werden so die entscheidenden Positionen der sozialen Sicherheit (AHV, IV) um so besser erfüllen können. Das ist eine wichtige Feststellung, die mit der Sorge zusammenhängt, die einzelne von Ihnen sichtbar machten, ob denn nachher nicht ein Leistungsabbau erfolgen werde.

Kampf der Zersplitterung: noch einmal verweise ich auf das, was wir im Subventionsbereich erleben mussten, Sie und ich. Ich möchte nicht bei jeder Subvention von Drogen sprechen. Herr Piller, Sie haben recht: es gibt Subventionen, die wir auch in Zukunft leisten wollen. Aber wir haben vermutlich übermarcht, damals, als wir genügend Geld hatten. Wir müssen in Zukunft die Frage härter stellen: Geht es auch ohne Leistungen des Staates? Und, bezogen auf den Bund: Geht es ohne Bundesleistung? Das wird junge Menschen wieder dazu bringen, sich stärker zu engagieren und auch ihren Teil der Verantwortung mitzutragen. Und es wird

uns im Bund erlauben, typische Bundesaufgaben – und zwar im nationalen wie im internationalen Bereich – besser zu erfüllen. Die Trilogie «Föderalismus, Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit» – über die sich Frau Lieberherr besorgt zeigte – wird in dem Ihnen unterbreiteten Paket nicht zu kurz kommen. Sie haben einen Beweis bereits erbracht: beim Zivilschutz. Der einzelne, der ein Haus baut, erhält für seinen privaten Schutzraum keine Staatsleistungen mehr. Wir haben damit für die Kantone 40 Millionen gespart und für den Bund 20 Millionen. Die auf diese Weise frei werden Gelder können wir für die nötigen öffentlichen Schutzanlagen einsetzen. Es ist ein Beispiel dafür, wie sinnvoll Aufgaben neu verteilt werden können.

Wir haben uns im Kontaktgremium bemüht, allen Kantonen gewisse entscheidende rechtliche Grundlagen zur Verfügung zu stellen. Wir gingen aber nicht so weit, dass wir den Kantonen etwa nicht zutrauen würden, für ihre eigene Jugend die übrigen Stipendien zu erhalten. Wohl aber mussten wir, bestärkt durch die Beratungen in der Kommission – ich denke an das Votum von Herrn Generali –, feststellen, dass die Kantone verschieden operieren wollen: die einen mehr mit Stipendien, die anderen auch mit Stipendien und Darlehen. Jeder Kanton möge einfach seine Pflicht tun, und zur Pflicht gehört ohne Zweifel, dass man den jungen Menschen die Bildungsmöglichkeit erleichtert. Aber etwas Wichtiges muss hier beigelegt werden: die Väter und Mütter sind von dieser Pflicht auch nicht dispensiert. Es handelt sich nicht einfach um eine Staatsaufgabe! Unsere Generation ist herangewachsen in einer Zeit, da die Stipendien keineswegs den heutigen Stand erreichten. Missverstehen Sie mich bitte nicht! Ich will die Zeit nicht zurückdrehen. Aber unsere Eltern haben sogar in der Wirtschaftskrise alles daran gesetzt, um uns ausbilden zu lassen. So möchte ich für die Zukunft einfach sagen: Neben dem, was die Eltern in ihren eigenen Verantwortungsbereichen zu tun haben, werden die Gemeinden und die Kantone tätig sein müssen. Diese Neuordnung geht also nicht zu Lasten der künftigen jungen Generationen.

Im Sportbereich haben wir am dreistündigen wöchentlichen Turnunterricht in allen Kantonen festgehalten. Das ist die Richtschnur, die man nicht preisgeben wollte. Aber im übrigen kann kein Mensch bestreiten, dass die Sportorganisationen in den Kantonen und in den Gemeinden tätig sind. Wir haben vom Bund aus gesehen ein fundamentales Interesse daran, den Breitensport wie den Spitzensport zu fördern. Beides ist möglich mit dieser Neuordnung. Ich komme in der Detailberatung darauf zurück. Schon hier darf ich aber sagen: die Eidgenössische Turn- und Sportkommission, die in den Vorberatungen durch den Präsidenten, Herrn Möhr, und Herrn Wolf, den Direktor der Eidgenössischen Turn- und Sportschule, eine wichtige partnerschaftliche Rolle erfüllte, ist voll und ganz Mitträger der Neukonzeption.

Im Gesundheitsbereich wurden die Kantone – und das entspricht auch unserem föderalistischen Prinzip – stärker engagiert, wo es um die Gesundheitspolitik geht. Dort ist der Bund in der ähnlich unangenehmen Lage wie die Kantone bei der AHV. Wir haben nämlich dort keinen eigenen Entscheidrahmen, sondern nur den Zählrahmen, und der wird von anderen gesteuert. Und das ist nicht klug, das ist keine gute Staatspolitik. Weil wir nun aber nicht alles den Kantonen überantworten konnten, entschlossen wir uns zu einer Gemeinschaftslösung: jeder übernimmt 50 Prozent. Das wird bei der Vorlage über die Krankenversicherung durchberaten werden müssen. Staatspolitisch gesehen ist dies von zentraler Bedeutung, weil auf diese Art und Weise Sie im Parlament, und wir in der Regierung, echt mitentscheiden können. Für die Krankenkassen wird das leicht praktikabel, ebenso leicht wie jetzt, weil das Bundesamt für Sozialversicherung eine Art Clearingstelle ist. Die Gelder der Kantone werden dort einfließen, die Gelder des Bundes werden dort einfließen, und die Empfänger werden die Kassen sein; es ist also nichts Kompliziertes.

Noch zur Sorge einzelner Ratsmitglieder bezüglich Solidarität. Ich darf am Beispiel der Familienzulagen sichtbar

machen, wie schon bisher Bund und Kantone zu einem echten Miteinander kamen. Sie wissen, dass wir nur für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer eine Bundesleistung haben. Trotz weitergehendem Kompetenzartikel, der dem Bund direkte Leistungen ermöglicht, haben alle 26 Kantone moderne, fortschrittliche Familienzulagengesetze geschaffen. In dieser Weise schwebt uns die Verstärkung der Sozialpartnerschaft vor, unter Wahrung der staatspolitischen Verantwortlichkeiten. Auch das wollte ich hier noch erwähnen.

Ich darf die Frage von Herrn Hefti beantworten. Wir sind im Bundesrat nach wie vor überzeugt, dass die verbesserte Aufgabenzuweisung ähnlich wie in einer Unternehmensführung indirekt grosse Auswirkungen auch im Finanzbereich haben wird. Wenn alles zu dicht normiert ist und keiner mehr die Frage beantworten kann: Wer macht was? Wer ist für was verantwortlich? ist dies Ausdruck – auch im Unternehmen – einer schlechten Kostenstruktur. Diese Gefahr haben wir im Bund erkannt. Daher sind wir überzeugt, dass unsere Verwaltung – der ich übrigens für die faire partnerschaftliche Mitarbeit bei der Ausarbeitung unserer Vorschläge danke – letzten Endes finanziell entlastet wird. Das gleiche geschieht in den Kantonen. Ohne klare Zuweisung der Aufgaben werden Sie eine klare Finanzpolitik nicht verwirklichen können.

Zur Frage von Herrn Knüsel – im Anschluss an die Betrachtungen von Herrn Donzé, von Frau Lieberherr und von Herrn Piller –, ob der Artikel 4 BV nicht etwas unters Eis gerate: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.» Sie werden mir beipflichten, ebenfalls Ihr Kanton, dem Sie so lange als Regierungsrat dienen durften. Dieser Gleichheitssatz hat mit Gleichmacherei nichts zu tun. Es muss in Kauf genommen werden, dass die Kantone gewisse Probleme verschieden lösen. Ich war überrascht, festzustellen, wie beispielsweise im Kanton Uri die Sanitätskosten weit tiefer liegen, weil der Urner sich selbst mehr zutraut, bevor er ins Spital geht. Diese Lebenshaltung vom Bund aus umkehren zu wollen, wäre wohl das Ungeschickteste, was man tun könnte. Ich beantworte die Frage mithin so: Die eidgenössische Solidarität – Herr Donzé, Frau Lieberherr und Herr Knüsel – darf unter keinen Umständen leiden, wenn wir die Aufgaben neu verteilen, ganz im Gegenteil! Indem wir den Bund von Unnötigem entlasten, wird er mehr Kraft haben, das Urprinzip der Schweiz, nämlich die Solidarität, vor allem in den grossen Sozialwerken auch in Zukunft zu verwirklichen.

Als Zwischenbilanz darf ich festhalten: Entscheidend ist und bleibt, wie Herr Binder gesagt hat, das Staatspolitische. Es steht im Zentrum. Sie werden den föderalistischen Staatsgedanken stärken, Sie werden unseren Staat dem Bürger näher bringen, Sie werden den Gemeinden und den Kantonen eine bessere Übersicht über ihre eigenen Kompetenzbereiche geben, und das wird zu einem verstärkten eidgenössischen Staatsbewusstsein führen. Dabei wiederhole ich auch hier, dass kein Leistungsabbau damit verbunden ist, wohl aber eine Übergabe der Verantwortung in einzelnen Bereichen an den dafür Zuständigen. Ich verweise auf das, was Herr Aubert gesagt hat. Ohne den Bundesrat mit Alexander und Napoleon auch nur in Verbindung zu bringen, hat Herr Aubert in lebenswürdiger Weise die Möglichkeiten einer solchen Reform im helvetischen Alltag aufgezeigt.

Nun zu den Kantonsanteilen: Stempel und Alkohol. Ich begreife, dass Herr Stucki und Herr Meier hier noch ein Rückzugsgefecht liefern, wenn ich das so deuten darf, oder dass sie sogar ernsthaft siegen wollen. (*Heiterkeit*) Aus der Sicht des Bundesrates möchte ich folgendes sagen: Sie haben in den Finanzdebatten immer wieder übereinstimmend festgestellt: eine Sanierung des Bundeshaushaltes ohne Zuweisung der Finanzquellen Alkohol und Stempel an den Bund ist nicht möglich. Heute scheinen Sie diese Feststellung etwas zu bereuen. Wenn ich vorhin ein Papier der sozialdemokratischen Partei zitiert habe, möchte ich jetzt eine Motion der christlichdemokratischen Fraktion zitieren. Sie hat im Jahre 1979 unter dem Titel «Bundeshaushalt, Ein-

sparungen» ganz vehement gefordert: «Der Bundesrat wird ersucht, als Sofortmassnahme ein Programm zur Erzielung von jährlichen Einsparungen im Betrage von 1 Milliarde Franken auszuarbeiten und die dafür notwendigen Verfassungs- bzw. Gesetzesänderungen vorzulegen. Es soll die folgenden Massnahmen enthalten:

Dauermassnahmen

- a. Streichung von Bagatellsubventionen;
- b. Streichung der Bundesbeiträge auf den Gebieten der Volksschule, der Straf- und Erziehungsanstalten sowie der privaten Zivilschutzbauten im Sinne der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen;
- c. Streichung der Anteile der Kantone am Gewinn der Alkoholverwaltung (unter Ausnahme des Alkoholzehntels) und am Ertrag der Stempelsteuer usw.»

Wir haben diese Motion, die beide Räte geschlossen überwiesen haben, wie es sich gehört, ernst genommen und uns sofort an die Ausarbeitung der entsprechenden Vorlagen gemacht. Sie haben dann später, nicht wir, vom gleichen Bundesrat verlangt, dass er auch noch Finanzperspektiven ausarbeite, die das Gleichgewicht im Bundeshaushalt bereits für 1986 verwirklichen. Im Zusammenhang mit diesen Finanzperspektiven haben wir dann auf neue Vorlagen hingewiesen, für die jeweils im Einzelfall sofort ein Ausgleich gefunden werden müsste: Leistungen an die Kantone müssten dann kompensiert werden. Sie sehen also, dass Sie selber den Bundesrat zu weiteren Vorlagen verpflichtet haben. Sie werden dieser Kausalität zweifellos Rechnung tragen! Wenn Sie eine frühere Motion durch eine spätere etwas anders bewerten, dann dürfen Sie den Bundesrat, der Ihre erste Motion ernst genommen hat, nachher nicht desavouieren, wenn er die Vorlage bringt. Ich glaube nicht, dass man so zu einer wirklichen Flurbereinigung im Finanzbereich gelangen kann. Die Zeitenfolge Ihrer Vorstösse ist so, wie ich sie soeben schilderte. Und weil auch Sie nicht sagten, dass wir auf die fraglichen 280 Millionen verzichten könnten, möchte ich Ihnen folgendes zum Überlegen geben: Die Kantone haben sich bereits daran gewöhnt, dass sie diese Quelle nicht mehr haben. Was man nicht mehr hat, das verträgt man in der Zukunft leichter. (*Heiterkeit*) Es ist also nicht ein neues Auf-etwas-verzichten-Müssen. Wir benötigen aber diese 280 Millionen ganz dringend. Ich fühle mich hier als Vertreter des Finanzchefs. Wir sind ja in einem einzigen Team, und er würde für die Aufgabenteilung sicher gleich sprechen, wie ich es jetzt für die Finanzordnung tue. Nachdem Sie selbst dem Bundesrat einen entsprechenden Auftrag erteilt haben, scheint es mir sinnvoll zu sein, dass Sie jetzt auch beschliessen.

Was soll man auf morgen verschieben, wenn man das Gute heute tun kann? Sie sind entschlossen, das Gute zu tun. Ich hoffe es zumindest. Wie wir mit dem Kontaktgremium der Kantone – Herr Meier hat darauf verwiesen – all diese Fragen in vielen, vielen Sitzungen ausdiskutiert haben, wird es auch in Zukunft geschehen müssen, damit die Kantonsregierungen das rechtzeitig mitdenken, was wir gemeinsam zu beschliessen haben.

Ich komme zum Schluss. Mit der Rückweisung – hier wende ich mich gegen den Antrag von Herrn Donzé – gewinnen wir gar nichts. Die Dinge sind reif. Wir haben ein Jahrzehnt an diesem Paket gearbeitet, und wir haben – eine originelle Neuerung in unserem Bundesstaat – mit den Kantonsregierungen jeden Teil der Staatsaufgaben durchortet. Das sollte man in der Bilanz nun nicht einfach mit Null einstufen.

Ich komme bei den einzelnen Kapiteln darauf zu sprechen. Jetzt möchte ich Sie ersuchen, den Antrag von Herrn Donzé abzulehnen und auf die einzelnen Vorlagen einzutreten.

Präsident: Herr Donzé möchte nach der Stellungnahme des Bundesrates eine Erklärung abgeben.

M. Donzé: Je regrette un peu que M. Furgler, conseiller fédéral, utilise des citations tronquées pour ridiculiser les

députés. Devant cette situation, je me sens obligé de vous donner connaissance de la position du Parti socialiste. Je ne vous lirai pas le texte en entier parce que cela prendrait beaucoup de temps, ennuyerait beaucoup de monde et serait désobligeant, et je ne veux pas recourir à ce genre d'obstruction. Je vous citerai simplement deux phrases tirées des conclusions, qui montrent bien que ce que j'ai dit correspond à la position du Parti socialiste, confirmée encore récemment et qui est également celle de l'Union syndicale suisse: «L'activité de la Confédération a une fonction compensatrice sur le plan régional et social, en quelque sorte pour remplacer l'harmonisation fiscale qui fait défaut et pour les inégalités régionales et sociales inhérentes à la libre croissance économique. Tant les paiements de transfert de la Confédération aux cantons que les contributions des cantons à la Confédération ont une telle fonction compensatrice.» C'était là l'esprit de mon intervention et c'était essentiellement ces points que je vous demandais de renvoyer au Conseil fédéral.

Je vous lis ensuite les remarques finales: «Le Parti socialiste suisse considère le paquet de mesures proposées par la commission d'étude comme étant irréalisables du point de vue politique, national, régional et social; en particulier, il estime que ce genre – et j'insiste sur ce point – de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ne constitue pas un moyen acceptable pour l'assainissement des finances fédérales.»

Ce n'est pas la première fois qu'un parti qui appartient au gouvernement ne participe pas entièrement à l'une de ses décisions. Je ne voudrais pas rappeler à M. Furgler sa position en matière d'avortement ni les positions prises au moment où il était encore peut-être possible d'assainir les finances fédérales. Je ne pense pas qu'il faille voir dans cette attitude du Parti socialiste un manque de solidarité. Il est des moments où un parti, même lorsqu'un de ses représentants prend une certaine position à l'intérieur du Conseil fédéral, peut avoir une autre idée. Je crois que cela fait partie de notre philosophie politique. Le consensus a certaines limites et je crois qu'on doit voir les choses de cette façon. Je suis d'autre part un peu étonné que M. le représentant du Conseil fédéral n'ait pas répondu à M. Reymond, dont la conception du fédéralisme va très loin et qui, dans sa péroraison, a mis en cause l'activité des conseillers d'Etat et des hauts fonctionnaires fédéraux. Il nous dit ce qu'il voudrait, lui: c'est vraiment un retour à un cantonalisme absolu qui conduirait à la situation d'avant 1848. C'est vraiment la pensée de la Ligue vaudoise toute crue qui nous a été servie là et, sur ce point, Monsieur le représentant du gouvernement, vous auriez pu au moins vous exprimer. Cela aurait rassuré les députés, qui, bien sûr, voteront comme vous l'avez demandé; de vous entendre dire que vous n'êtes pas d'accord d'aller si loin.

Bundesrat Furgler: Nachdem Herr Donzé mir ausdrücklich noch einmal die Frage stellte, weshalb ich nicht eine andere Erklärung abgegeben hätte, möchte ich folgendes festhalten: Er hat vermutlich den Teil meiner Ausführungen überhört, in dem ich unsere Interpretation des Föderalismus deutlich auch als eine solidarische Verpflichtung dargestellt habe, dort den Interessenausgleich zu wagen, zu verwirklichen, wo er dem Bündnisgedanken entspricht. Ich werde also nie einen Partikularismus vertreten, wenn ich die neue Aufgabenverteilung sichtbar mache. Nur scheint mir – und da unterscheiden wir uns bei der Lagebeurteilung –, dass die Verantwortlichkeiten der Kantone, die wir ihnen in diesem Paket zumuten, von den Kantonen durchaus getragen werden können. Also keine Zerstörung des Bündnisgedankens, vielmehr eine Verstärkung des Föderalismus, weil jeder seine eigene Verantwortung als freier Mensch tragen soll, weil die Gemeinden, die Kantone und der Bund ihre Aufgaben erfüllen sollen. Dies mag Ihnen zeigen, wie meilenweit ich entfernt bin von einem Föderalismus, der Partikularismus oder Zerstörung der Eidgenossenschaft bedeutete. Ich habe im übrigen auch die Intervention von Herrn Reymond nicht so verstanden; er wollte in seiner Sprache

vielmehr sichtbar machen, dass man hier dem Föderalismus etwas mehr zumuten kann als jene, die eher zentralistisch denken, glauben.

Präsident: Das Wort wird nicht mehr verlangt. Eine Abstimmung über Eintreten zum gesamten Paket findet nicht statt. Man kann den Antrag Donzé werten wie man will, es ist und bleibt ein Ordnungsantrag. Wenn auch unser Reglement diesen Fall einer Sammlung von Einzelvorlagen nicht speziell regelt, muss aus unserem Reglement, aus dem Reglement des Nationalrates und aus der Praxis gelesen werden, dass der Antrag Donzé jetzt zur Abstimmung kommen muss.

Wird diese Auffassung bestritten? – Sie stimmen dieser Art Erledigung zu. Wir stimmen ab.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Donzé

8 Stimmen

Dagegen

30 Stimmen

N

Wohnbauförderung – Encouragement à la construction de logements

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

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

Antrag der Kommission

Mehrheit

Nichteintreten

Minderheit

(Letsch, Andermatt, Aubert, Kündig, Meier, Stucki)

Eintreten

Proposition de la commission

Majorité

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Letsch, Andermatt, Aubert, Kündig, Meier, Stucki)

Entrer en matière

Präsident: Die Kommission stellt den Antrag, zuerst die Vorlage N und O zu behandeln, weil dort eine Minderheit Eintreten beantragt. Wenn Eintreten beschlossen würde, könnten diese Vorlagen nicht behandelt werden, weil die Kommission nach dem Beschluss auf Nichteintreten die Vorlagen nicht durchberaten hat. Damit gebe ich das Wort frei zur Vorlage N. Der Kommissionspräsident hat das Wort.

Binder, Berichterstatter: Ich habe bereits im Eintretensreferat erklärt, dass die Kommission auf alle Vorlagen, die eigentlich die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen betreffen, eingetreten ist. Ausgenommen davon sind diese Vorlagen N und O, also die Verfassungsbestimmung über die Wohnbauförderung und das Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung. Diese beiden Vorlagen, die uns hier unterbreitet werden, sind in der Öffentlichkeit und in den interessierten Kreisen sehr hart umstritten.

Die Kommission hat sich deshalb die Mühe genommen, gerade dieses Problem sehr einlässlich nach allen Seiten abzuleuchten. Wir haben hier Hearings durchgeführt, mit Herrn Fritz Berger, früher Delegierter für Wohnungswesen, mit Herrn Regierungsrat Ducret (Genf), Herrn Dr. Fritz Nigg, Zentralsekretär des schweizerischen Verbandes für Wohnungswesen, und mit Herrn Regierungsrat Tobias Kuoni

aus Graubünden, ferner mit Herrn Fürsprecher Thomas Guggenheim, dem gegenwärtigen Direktor des Bundesamtes für Wohnungswesen.

Etwas überraschend war für uns, dass hier bei diesem Thema die Experten und die Politiker im Gegensatz zu den anderen Vorlagen praktisch einhellig die Meinung vertreten haben, dass der Bund sich im jetzigen Zeitpunkt aus diesem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz nicht zurückziehen könne. Alle Experten haben das gesagt, Herr Regierungsrat Kuoni aus dem Kanton Graubünden etwas weniger deutlich, weil diese Wohnbauförderung in den Berggebieten weiterhin beibehalten werden soll.

Die Kommission hat eine sehr einlässliche, harte Diskussion geführt. Es ist sicher, dass das Wohnen zu den wesentlichen Grundbedürfnissen des Menschen gehört. Es steht auch fest, dass in allen umliegenden Staaten die öffentlichen Hände riesige Summen für die Wohnbauförderung aufwenden und trotzdem dieses Wohnbauproblem nicht vollständig bewältigen können.

In der Schweiz haben wir keine dramatischen Verhältnisse im Sektor Wohnungsbau. In unserem Land lag und liegt der Wohnungsbau vor allem bei den privaten Bauträgern. Und in unserem Land wurden im Verlaufe der letzten zehn Jahre etwa 550 000 Wohnungen gebaut. Das ist eine ganz bemerkenswerte Leistung, die auch hier anerkannt sei; es ist eine Leistung vor allem von privaten Bauträgern. Einige Prozente waren allerdings auch sozialer Wohnungsbau. Aber auch in unserem Land, vor allem in den Ballungszentren, treten trotz der aktiven privaten Wohnungspolitik immer wieder Engpässe auf, vor allem dann, wenn die neuen Wohnungen, wie jetzt, wegen der hohen Hypothekarzinsen und der hohen Baukosten, sehr teuer werden. In solchen Zeiten der Wohnungsnot muss der Staat auch bei uns subsidiär und helfend eingreifen.

An sich ist die Überlegung richtig, dass primär die Kantone und die Gemeinden die Wohnbauförderung vorantreiben sollten, denn die Raum- wie die Ortsplanung, so wie die ganze Erschliessungspolitik liegen bei den Gemeinden und bei den Kantonen. Auch die Übersicht über die Wohnbauverhältnisse ist in den Kantonen und in den Gemeinden ausgeprägter vorhanden als beim Amt für Wohnungswesen in Bern.

Sie können aber der Botschaft oder den Protokollen der Kommission entnehmen, dass leider nur sehr wenige Kantone und Gemeinden ohne eine minimale Starthilfe des Bundes eine aktive Wohnbaupolitik betrieben und eine eigene Gesetzgebung aufgebaut haben. Es ist eine Tatsache – ich möchte sagen, es ist leider eine Tatsache –, dass vor allem der soziale Wohnungsbau von den Gemeinderäten und Gemeindebehörden nicht aktiv vorangetrieben wird, weil die Gemeinden gute Steuerzahler in ihren Gemeinden wünschen und nicht Mieter im sozialen Wohnungsbau. Ich erlaube mir, diese Feststellung zu machen. Sie werden sie ebenfalls in ihren eigenen Gemeinden machen müssen, wenn Sie die Situation überblicken.

Die Kommission hat mit meinem Stichentscheid – man hat mich in der Kommission in diese üble Situation gedrängt – Nichteintreten auf diese beiden Vorlagen über den Abbau der Wohnbauförderung durch den Bund beschlossen. Diese Mehrheit ist der Meinung, dass im jetzigen Zeitpunkt auf diese Vorlagen nicht einzutreten sei, weil wir jetzt wieder Wohnungsnot haben und weil es nicht verstanden würde, wenn der Bund gerade jetzt sich zurückziehen würde. Die Gründe für diesen Beschluss waren kurz gefasst folgende:

1. Als die Vorlage konzipiert wurde, hatten wir noch einen erheblichen Leerwohnungsbestand in der Schweiz. Weil die Hypothekarzinsen damals bei etwa 4 Prozent lagen, wurde viel und preisgünstig gebaut. Heute haben wir aber in den Agglomerationen wieder eine Mangelsituation im Wohnungsbau. Es besteht vor allem ein Mangel an preisgünstigen Wohnungen. Die jungen Leute und die jungen Ehepaare erhalten heute kaum mehr eine Wohnung zu erschwinglichen Mietzinsen. Ich behaupte, dass bei den Jugendlichen eine gewisse Missstimmung besteht, weil die-

ser Staat nicht in der Lage ist, den jungen Leuten zu angemessenen Zinsen Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Es wäre deshalb falsch, wenn gerade jetzt der Bund sich von der Wohnbauförderung und von der Anfangsverbilligung der Wohnungen zurückziehen würde.

2. Das neue Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz wurde in den Jahren 1974 bis 1980 relativ wenig angewendet, weil auch auf dem Wohnungsmarkt eine sogenannte Schönwetterlage herrschte. Dieses Gesetz kann erst jetzt seine Bewährungsprobe bestehen. Das Gesetz ist für eine Mangellage, wie wir sie jetzt feststellen, gedacht. Gerade in diesen Monaten gehen – wie man uns gesagt hat – beim Bundesamt für Wohnungswesen monatlich mehr als 150 Gesuche ein. Auch private Bauträger – und das ist neu – beginnen sozialen Wohnungsbau zu betreiben.

3. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz beruht auf der an sich bestechenden Idee, dass man die Anfangsmieten verbilligen will, während dann in den folgenden Jahren die Mieten immer wieder angehoben werden. Das anfangs bereitgestellte öffentliche Kapital wird zum grössten Teil im Verlaufe der Zeit wieder zurückbezahlt. Dieses Konzept stammt meines Wissens primär von Herrn Fritz Berger, der einer der besten Kenner der Wohnbauprobleme in unserem Land ist. Diese Idee bringt meines Erachtens eine absolut kostengünstige Wohnbaupolitik und kann für den Staat eigentlich nur eine positive Lösung sein. Andere Staaten investieren viel mehr in den Wohnungsbau als wir, nur mit viel weniger Effizienz.

4. Mit einem Anteil von 15 Prozent am Sozialprodukt verfügt die Bauwirtschaft über eine erhebliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Auch konjunkturpolitisch kann deshalb der Wohnungsbau nicht einfach aus den Bundesausgaben ausgeklammert werden. Wir sollten uns dies gerade jetzt sehr wohl überlegen, da wir bereits wieder von Arbeitsbeschaffungsprogrammen sprechen. Hier können wir mit relativ geringen Bundesmitteln hohe Investitionen auslösen.

Das waren die Gründe, die die knappe Kommissionsmehrheit – das gebe ich zu – veranlasst haben, im jetzigen Zeitpunkt auf diese beiden Vorlagen nicht einzutreten.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Letsch, Sprecher der Minderheit: In der soeben abgeschlossenen Eintretensdebatte ist fast von allen Rednern – ich möchte sagen – das Hohelied des Föderalismus gesungen worden. Ich habe mir mein Bekenntnis zum Föderalismus aufgespart, bis es darum geht, nicht bloss im allgemeinen, sondern auch im speziellen ja zur Neuverteilung der Aufgaben zu sagen, ja zur Entflechtung und ja zu den Kantonen als eigenständige Staaten. Was wird denn eigentlich von der Mehrheit der Kommission Entscheidendes vorgebracht, das gegen den Antrag des Bundesrates spricht, es sei die Verantwortung für die Wohnbauförderung voll den Kantonen zu übertragen? Ich sehe im wesentlichen drei Gründe:

Im Vordergrund steht erstens die Angst, es würden weniger Wohnungen, vor allem weniger preisgünstige Wohnungen, gebaut, wenn der Bund sein Engagement aufbehe. In einem Dokument, das wir erhalten haben, wird behauptet – Beweise fehlen allerdings –: «Die Wohnbauhilfe des Bundes ist eine unerlässliche Voraussetzung, um eine regional ausgewogene, ausreichende Versorgung auch wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise mit erschwinglichen Neubauwohnungen zu gewährleisten.» Soweit diese Behauptung.

Es ist also jene Befürchtung, der wir bei der Beratung des ganzen Paketes auf Schritt und Tritt begegnen und die sich mit dem Schlagwort des Leistungsabbaus zusammenfassen lässt. Demgegenüber muss auch an dieser Stelle betont werden, dass es nicht darum geht, ob der Staat sich weiterhin in der Wohnbauförderung engagieren soll, sondern lediglich darum, dass es künftig die Kantone und Gemeinden sind, nicht mehr der Bund, denen die Verantwortung obliegt. Die Kantonsvertreter haben in den

Hearings fast ausnahmslos versichert, sie seien bereit und in der Lage, auch diese ihnen neu übertragenen Aufgaben zu übernehmen. Natürlich ist es dann möglich, dass nicht jeder Kanton dieselbe Regelung trifft, wie sie heute der Bund kennt. Wenn wir aber nicht bereit sind, unterschiedliche, d. h. im Grunde genommen massgeschneiderte, auf die Bedürfnisse jedes Kantons zugeschnittene Regelungen zu akzeptieren, dann taugt der Föderalismus wirklich bald nur noch als Aushängeschild für 1.-August-Feiern. Angst vor Leistungsabbau verträgt sich ausserdem schlecht mit dem Vertrauen in den Bürger, von dem unsere direkte Demokratie lebt und die wir ja auch nicht als museumsreif qualifiziert haben möchten.

Ein zweiter Grund, der für die Beibehaltung des Status quo geltend gemacht wird, sagt, dass die Bundeshilfe noch relativ jung sei und sich nun bewähren soll. Demgegenüber ist daran zu erinnern, dass wir in der Euphorie der Hochkonjunktur einfach Aufgaben im Übermass dem Bund übertragen haben – das haben sowohl der Kommissionspräsident als auch Herr Bundesrat Furgler deutlich gesagt –, was eben den Zentralstaat aufgebläht und die Autonomie der Kantone geschwächt hat. Natürlich gibt es Aufgaben, denen sich auch im föderativen Staat der Bund allein oder gemeinsam mit den Kantonen anzunehmen hat. Der Bundesrat legt aber in der Botschaft recht eindrücklich dar, weshalb ausgerechnet die Wohnbauförderung eine klassische Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist. Ich verzichte auf Zitate. Ebenso machten die Hearings deutlich, wie unerschiedlich die Verhältnisse nicht bloss von Kanton zu Kanton, sondern zum Teil sogar innerhalb der Kantone sind. Es sei an die Voten der Herren Berger und Regierungsrat Kuoni erinnert. Daraus zog dann unser Kollege Egli, logisch wie er immer ist, folgende Konsequenz: «Von der Sache her ist sie (die Wohnbauförderung) genau auf den politischen Tätigkeitsbereich der Kantone zugeschnitten. Der Antrag des Bundesrates liegt richtig.» Und ich möchte ergänzen: Das gilt auch in Zeiten angespannten Wohnungsmarktes. Über diese Richtigkeit können meines Erachtens auch allenfalls noch offene, mehr administrative Fragen nicht hinwegtäuschen, Fragen die im Rahmen der Detailberatung dann zu klären wären. Zuerst aber muss Eintreten beschlossen werden.

Schliesslich hat der Schweizerische Baumeisterverband einen fast originell anmutenden dritten Grund entdeckt, weshalb die Wohnbauförderung Sache des Bundes bleiben soll. In einem Brief vom 26. November schreibt er, es scheine ihm nicht gerade sinnvoll, dem weiter arbeitenden Bundesamt für Wohnungsbau ausgerechnet die Hauptaufgabe wegzunehmen – als ob ein Bundesamt, wenn es entlastet oder von Aufgaben befreit wird, einfach so weiterbestehen müsste, wie es einmal war. Es ist mir schleierhaft, wie gerade ein Verband, der in seiner Branche zu Recht Strukturbereinigungen fordert, Bundesämter zementieren will. Ich danke Herrn Bundesrat Furgler für seine Antwort auf die diesbezügliche Frage von Herrn Hefti.

Zusammenfassend und abschliessend halte ich das Wohnungsproblem – es besteht ein Wohnungsproblem – für eine geradezu klassische Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Hier können Behörden und Bürger ihren Bedürfnissen entsprechend entscheiden. Der Wille dazu ist offensichtlich vorhanden. Wenn wir diesen Stein aus dem Mosaik des ersten Paketes der Aufgabenverteilung herausnehmen, so ist im Grunde genommen schwer einzusehen, weshalb andere Aufgaben, ebenfalls aus Angst vor angeblichem Leistungsabbau, nicht auch beim Bund belassen werden sollten. Dann müssten wir aber auch – und diese Konsequenz bitte ich zu beachten – jene sehr gewichtigen Vorlagen neu überdenken, welche die Kantone finanziell entlasten; denn es sind ja gerade diese Entlastungen, zusammen mit dem grosszügigen Ausbau des Finanzausgleichs, die einerseits die staatspolitisch unbestrittene Entflechtung ermöglichen sollen und andererseits die Kantone in die Lage versetzen möchten, wichtige Aufgaben weiterhin grosszügig ihren Bedürfnissen entsprechend zu erfüllen.

Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen bitte ich Sie, dem Antrag des Bundesrates und der Minderheit der Kommission zuzustimmen und auf die Vorlage einzutreten.

Frau Lieberherr: Nach den Vorschlägen des Bundesrates soll die Wohnbauförderung in Zukunft den Kantonen übertragen werden. Der Bund würde nur noch für Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten sowie im Bereich der Wohnungsmarkt- und -bauforschung zuständig bleiben. Diese Kantonalisierung hat die ständerätliche Kommission mit Stichentscheid des Präsidenten richtigerweise abgelehnt.

Die Wohnbauförderung war in unserem Jahrhundert noch nie eine rein kantonale Angelegenheit: Seit 1919 hat der Bund periodisch den Wohnungsbau gefördert. Eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage wurde 1945 geschaffen. Sie war damals Teil des Familienschutzartikels. Ich finde das sehr interessant, weil der Bezug zur Familie damit zum vornherein gegeben ist. Die Bundeskompetenzen wurden dann 1972 erweitert und in den klaren Auftrag umgewandelt, Massnahmen zur Förderung zu treffen, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaus sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentums.

Rund zwei Drittel der Stimmbürger haben vor zehn Jahren dem Bund diesen erweiterten und dauernden Auftrag erteilt. Nun soll dem Volk nicht einmal mehr die Möglichkeit gegeben werden, auf seinen eindeutigen Entscheid zurückzukommen. Er würde nämlich automatisch ausser Kraft gesetzt, wenn der Stimmbürger die Bundeskompetenz zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten annähme. Diese Konsequenz wird dem Bürger verheimlicht. Der «Goodwill» gegenüber der Bergbevölkerung würde missbraucht, um der Wohnbauförderung für weite Kreise den Boden zu entziehen.

Die Kantone brauchen aber einen Bund, der ihre Bestrebungen auf dem Gebiete des Wohnungsbaus fördert und ergänzt. Der klare Verfassungsauftrag, den der Bund erhalten hat, wirkt sich nicht zu Lasten der kantonalen und kommunalen Befugnisse aus. Gerade um eine unerwünschte Verlagerung der Kompetenzen zu vermeiden und die Eigenständigkeit der Kantone in der Wohnbauförderung zu wahren, bestimmen Verfassung und Gesetz, dass der Bund gegebenenfalls selbständig tätig werden soll. Die Kantone sind frei zu entscheiden, ob und in welcher Form sie selbst Wohnbauförderung betreiben wollen. Sie zu vermehrter und durchaus eigenständiger Förderungstätigkeit anzuregen, war ein ausgesprochenes Anliegen des Gesetzgebers.

Die Wohnbauförderung und die Regelung des Mietwesens sind die zwei tragenden Säulen der Wohnungspolitik. Ein ausreichendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen erlaubt es, die reglementierenden Eingriffe in den Wohnungsmarkt und die Mietverhältnisse in Grenzen zu halten. Letztlich ist die Wohnbauförderung die einzige Alternative zur behördlichen Mietzinskontrolle und ihren abschreckenden Wirkung auf den Bau neuer Wohnungen. Der Bund ist in vielen Tätigkeitsbereichen, diesen Wohnungsbau betreffend, aktiv, so in der Raumordnung, im Verkehr, im Umweltschutz, in der Energie und in Konjunkturfragen. Die Förderung und Verbilligung des Wohnungsbaus muss nach wie vor Aufgabe des Bundes sein, damit auch in Zukunft die Koordination und eine ausreichende Berücksichtigung des Wohnungswesens durch die verschiedenen Bundesstellen möglich bleiben.

Die Mehrheit der Kantone wäre zudem nicht in der Lage, innert zweier Jahre die notwendigen Gesetze zu schaffen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass die Kantone, die bisher wenig oder nichts getan haben – das sind eine ganze Reihe von Kantonen –, sich plötzlich aufgeschlossen zeigen und eine bundesgesetzähnliche Leistung anbieten. Es ist klar: Die Kantone müssen vermehrt den Wohnungsbau des kleinen Mannes fördern, sei dies als Ergänzung zur Bundeslösung oder unabhängig davon. Es ist aber nicht denkbar, dass die Stimmbürger in Kantonen und Gemeinden bereit sind, Vorschüsse für Landerwerb und -erschliessung sowie Bürgschaften über Dutzende von Millionen zu leisten. Der

Wohnungsbau für Leute mit bescheidenen finanziellen Einkünften steht in Gefahr, wenn dieser Vorlage zugestimmt wird.

Unser Kommissionspräsident hat in seinen Ausführungen darauf hingewiesen, wie schwierig es gerade heute wieder ist, billigen Wohnraum zu bekommen, und wie gerade junge Leute benachteiligt sind, weil sie unter Umständen die teureren Wohnungen nehmen müssen, wodurch junge Familien belastet werden. Wohnungspolitik ist ein wichtiger Teil, ich würde sogar sagen, eine wichtige Säule einer Familienpolitik.

Ein grosser Teil der Unzufriedenheit der jungen Leute, gerade in grösseren Agglomerationen, beruht darin, dass es beinahe unmöglich ist, guten Wohnraum zu tragbaren Zinsen zu erhalten.

Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion bitte ich Sie, dem Nichteintreten zuzustimmen und damit dem Ausstieg des Bundes aus der Wohnbauförderung einen Riegel zu stossen.

Bundesrat Furgler: Der Bundesrat erkennt die zentrale politische Bedeutung des Wohnungsproblems in keiner Weise. Es geht nicht um die Frage «nichts mehr oder alles?», sondern «wer soll das Wohnungsproblem lösen?» Wir haben zu unserer eigenen Überraschung festgestellt, dass eine Minderzahl der Kantone überhaupt kantonale Vollzugsgesetze will. Es sind deren sieben von 26 Kantonen. Offensichtlich wurde der Impuls, den der Bund geben wollte, von einer Mehrzahl der Kantone nicht aufgefangen. Auch in den Vernehmlassungsverfahren ist, wie heute, eine unterschiedliche Meinung zum Ausdruck gekommen: im ersten Vernehmlassungsverfahren von 1977/78 sprachen sich 16 Kantone für die Überführung in die kantonale Kompetenz aus. Zwei Kantone optierten für eine Rahmengesetzgebung des Bundes. Ein Kanton wollte den Vollzug den Kantonen übertragen. Und nur ein Kanton (FR) war für die Beibehaltung des Status quo. Im zweiten Vernehmlassungsverfahren von 1980 haben sich alle Kantone, mit Ausnahme von Solothurn und Freiburg, positiv zu einer Übertragung der allgemeinen Wohnbauförderung an die Kantone geäussert.

Wir stellen fest, dass bisher der Bund, die Kantone und die Gemeinden tätig waren und dass merkwürdigerweise von der offerierten Bundeshilfe von 19 Kantonen kein Gebrauch gemacht wurde. Im Jahre 1980 wurde der Wohnungsbau von Kantonen und Gemeinden mit rund 235 Millionen Franken unterstützt. Spitzenreiter entsprechend der Bedeutung ihrer Agglomeration sind die Kantone Zürich und Genf. Ihre Hilfe erstreckte sich vor allem auf Mietzinszuschüsse, sozialen Wohnungsbau sowie auf die Wohnbauförderung ohne Einkommenslimiten, ferner auf Eigentumsförderung, Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten und die Wohnungsfürsorge. Der Bund leistete an die vorerwähnten Aufwendungen 30 Millionen Franken. Die eigene Wohnbauförderung des Bundes belief sich auf 26 Millionen Franken. Wenn ich diese Beträge werte, einfach um Ihnen ein Bild zu zeichnen, dann sehen Sie, dass rund vier Fünftel der Ausgaben für die Wohnbauförderung schon heute auf die Kantone und Gemeinden entfallen. Die Neuverteilung betrifft nur einen Teil der gesamten Wohnbauförderung aller drei staatlichen Ebenen, nämlich die bisherige, nur von sieben Kantonen benutzte allgemeine Wohnbauförderung des Bundes. Auf die Berghilfe hat Herr Binder bereits verwiesen; die Wohnbauförderung in Berggebieten würde wie bisher weitergeführt.

Ich möchte nicht so tun, als ob diese bisherige Bundesleistung einfach unwirksam geblieben wäre. Das gut geführte Bundesamt für Wohnungswesen hat mit den Bundesmitteln viel getan. Aber es bleibt die Frage: warum hat denn die Mehrheit der Kantone nicht mitgezogen? Vielleicht waren es Probleme des zentralen Vollzugs, eines Konkurrenzempfindens im Bereich der Kantone? Wer weiss es genau?

Sicher ist eines: die Kantone und die Gemeinden verspüren, wie ihre ureigenen Wohnbedürfnisse überhaupt zu gewichten sind. Sie haben dementsprechend ganz enge

Berührungspunkte zu den eigenen Kompetenzen, auf die auch Herr Letsch verwiesen hat. Ich erwähne die Steuerpolitik. Die Kantone setzen den Eigenmietwert fest. Die Raumplanung wird, soweit nicht Grundsätze zu erlassen sind, von ihnen verwirklicht. Das Baurecht – das klassische Instrument der Kantone –, die Landerschliessung, die Infrastruktur, Strassen, Wasserversorgung usw.: bei allen Instrumenten liegt das Schwergewicht heute schon in der Hand der Kantone. Das war vermutlich ausschlaggebend bei der Stellungnahme der Kantone zu unserer Anfrage, ob sie dieses Gebiet in Zukunft schwergewichtig selber leiten und bearbeiten wollen. Es gibt keinen eigentlichen nationalen Wohnungsmarkt, das war eine weitere Feststellung, die wir bei der Lagebeurteilung treffen mussten. Es gibt regional derart grosse Verschiedenheiten, dass die dort zuständigen Behörden weit besser helfen können.

Ich möchte nicht weiter ausholen. Sie haben im Dialog zwischen Befürwortern und Gegnern die gegensätzlichen Argumente gehört. Ich möchte nur noch etwas beifügen: für mich, der ich bis zu meinem Eintritt in den Bundesrat als Präsident einer Wohnbaugenossenschaft selbst sehr aktiv im sozialen Wohnungsbau tätig war, bleibt das Erlebnis bestehen. Ich ziehe daraus einen Schluss: man müsste in jenen Bereichen privat wieder weit mehr tun und die verfügbaren Mittel der Kantone und Gemeinden in diese Kanäle einfliessen lassen. Die private Initiative mit oder ohne Staatsleistungen würde hier, vor allem im Interesse der jungen Mitbürger, ein wesentlich besseres Resultat möglich machen. Nur auf den Staat warten, sei es auf den Kanton, auf die Gemeinde oder auf den Bund, wird zur Bewältigung des Wohnungsproblems nicht genügen.

Es ist an Ihnen zu entscheiden, ob Sie dem Antrag des Bundesrates zustimmen wollen oder nicht.

Präsident: Wir stimmen ab. Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen Nichteintreten, die Minderheit Eintreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	16 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	20 Stimmen

O

Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz

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

Antrag der Kommission

Mehrheit

Nichteintreten

Minderheit

(Letsch, Andermatt, Aubert, Kündig, Meier, Stucki)

Eintreten

Proposition de la commission

Majorité

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Letsch, Andermatt, Aubert, Kündig, Meier, Stucki)

Entrer en matière

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	12 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	21 Stimmen

Präsident: Die beiden Vorlagen gehen an die Kommission zurück.

An die Kommission – A la commission

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

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr

La séance est levée à 12 h 25

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 2. Dezember 1982, Vormittag

Jeu-di 2 décembre 1982, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

Abstimmung über eine Sondersession

Votation sur une session spéciale

Präsident: Ich habe Ihnen bereits bekanntgegeben, dass der Nationalrat mit 107 zu 60 Stimmen die Durchführung einer Sondersession beschlossen hat. Unser Büro hat bereits unter dem Regime von Kollege Dreyer beschlossen, dass wir – falls der Nationalrat positiv entscheiden sollte – dem Vorhaben keine Opposition machen würden. Dieser Entschluss schien schon deshalb gerechtfertigt, weil wichtige Geschäfte für den Ständerat spruchreif sind. Sie sehen das aus dem provisorischen Programm, das wir Ihnen haben austeilen lassen. Herr Präsident Dreyer hat in der Koordinationskonferenz (Konferenz zwischen den Fraktionspräsidenten des Nationalrates und dem Büro des Ständerates) vom 18. November mündlich in diesem Sinne Bescheid gegeben.

Das Büro hat am letzten Dienstag den gefassten Beschluss noch einmal bestätigt und beantragt Ihnen heute, der Durchführung einer Sondersession ebenfalls zuzustimmen. Wir glauben auch, dass wir den Entscheid ohne weitere Diskussion fällen sollten. Der Ordnung halber frage ich sie aber an, ob sich noch jemand dazu äussern wolle.

Bürgi: Ich möchte mich nicht dazu aussprechen, indessen wäre mir daran gelegen, dass der Rat Gelegenheit zu einer Abstimmung erhält. In diesem Sinne stelle ich Ihnen den Antrag, im Januar keine Sondersession durchzuführen.

Abstimmung – Vote

Für Durchführung einer Sondersession	18 Stimmen
Dagegen	13 Stimmen

Präsident: Wir werden diesen Entscheid dem Nationalrat mitteilen.

81.065

Bund und Kantone.

Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons.

Nouvelle répartition des tâches

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 584 hiervor – Voir page 584 ci-devant

A

Straf- und Massnahmenvollzug

Exécution des peines et mesures

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

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

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1982 - 08:00
Date	
Data	
Seite	584-607
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 154

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