

CH_VB 20012221 vom 6. März 1984

Bundesverwaltung, 1984-03-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb__td_class__metadataCell__20012221__td_

FR: CH_VB 20012221 du 6 mars 1984

IT: CH_VB 20012221 del 6 marzo 1984

Erwägungen

E. 24

N 6 mars 1984 #ST# Zweite Sitzung - Deuxième séance Dienstag, 6. März 1984, Vormittag
Mardi 6 mars 1984, matin 8.00h Vorsitz - Présidence: M. Gautier 81.065 Bund und
Kantone. Neuverteilung der Aufgaben Confédération et cantons. Nouvelle répartition des
tâches Fortsetzung - Suite Siehe Seite 12 hiervor- Voir page 12 ci-devant M. Rebeaud: Les
écologistes, par principe et par conviction, sont favorables à la décentralisation du pouvoir.
C'est dire qu'ils sont en principe favorables à l'exercice d'une nouvelle répartition des tâches
entre la Confédération et les cantons et c'est par cette conviction qu'aujourd'hui nous
entrerons en matière sur le projet qui nous est présenté. Malheureusement, des convictions
dans l'élaboration de ce projet il y en a eu beaucoup, dont certaines étaient contradictoires,
en particulier celles qui voulaient à la fois donner plus de pouvoir aux cantons et renflouer
les caisses de la Confédération. Le projet, par rapport à l'ambition initiale du point de vue
du renforcement de l'autonomie des cantons et de la structure fédérative du pays, est
profondément décevant. J'ai entendu hier M. Jeanneret et d'autres porte-parole de groupe
dire que l'autonomie cantonale allait être renforcée et grandie par ce premier paquet puis par
le deuxième, que les tâches respectives de la Confédération et des cantons allaient être
désenchevêtrées. J'ai le sentiment, en analysant dans le détail les propositions qui nous sont
présentées aujourd'hui, qu'on a en effet désenchevêtré, mais beaucoup pour enchevêtrer
d'une autre manière et que les citoyens dans les cantons n'y verront guère plus clair
qu'auparavant. Au départ de tout l'exercice, il aurait fallu une volonté politique plus claire.
Je ne sais pas si elle existait, mais si elle existait elle a disparu en partie en cours de route. Il
aurait également fallu qu'on définisse au départ, par souci de cohérence et non pas par goût
de placer la Suisse sous l'empire des idées abstraites, il aurait fallu définir quelques critères.
Celui de la subsidiarité a déjà été défini, qui veut qu'en principe on attribue et on laisse aux
cantons les tâches qu'ils sont capables d'assumer seuls et qu'on ne donne à la Confédération
que les tâches étatiques qu'elle est seule à pouvoir assumer correctement. On n'est pas allé
jusqu'au bout de l'exploitation de ce critère, loin de là. Mais surtout, dans une perception
plus moderne du problème, on aurait pu faire un pari sur l'imagination, les ressources
culturelles et le sens des responsabilités des cantons. On parle toujours de ce sens des
responsabilités, de cette capacité de responsabilité des cantons, et on s'aperçoit dans le
détail que chaque fois qu'on leur donne une responsabilité, ou presque chaque fois, on
s'arrange pour que la Confédération puisse continuer à surveiller malgré tout. En acceptant,
bien sûr, si on veut faire confiance aux cantons, quelques risques - on ne peut pas avoir le
beurre et l'argent du beurre. On aurait par exemple pu se poser systématiquement la
question de savoir quel était le type d'encadrement étatique le plus favorable à l'éclosion de
la créativité, de l'initiative et du sens des responsabilités des cantons, mais aussi, dans les
cantons, des citoyens. Pour nous écologistes, c'est la réponse à cette question qui dicte
prioritairement nos positions, face aux projets dont nous devons discuter cette semaine.

Nous pensons que d'une manière générale l'organisation et le fonctionnement de l'Etat à tous les niveaux devrait favoriser à l'avenir la créativité, l'invention, la diversité surtout, et donc aussi la tolérance d'un canton à l'autre, pour améliorer nos chances de sortir un jour ou l'autre de la crise, cette crise que nous connaissons, une crise des valeurs, une crise de l'économie et pas seulement une crise économique, et d'une manière plus générale et plus profonde, une crise des rapports de l'homme dans nos sociétés, avec la nature. J'en reviens au projet qui a tout de même le mérite d'exister, c'est de cela qu'il faut parler. Il a au moins un avantage, c'est que les propositions qui nous sont faites, nous en sommes à peu près sûrs, ont l'agrément du Conseil fédéral, du corps des fonctionnaires et de la plupart des gouvernements cantonaux. On espère pouvoir les considérer comme un premier pas, timide peut-être, expérimental espérons-le, vers un réel processus de réappropriation du pouvoir politique par les cantons. Les écologistes n'acceptent pas toutes les propositions. Nous entrerons en matière mais nous combattons les propositions qui n'ont rien à voir avec la répartition des tâches et dont le seul but est de renflouer la caisse fédérale en privant les cantons de recettes qui doivent leur revenir. C'est dire que nous nous opposerons notamment à la suppression des parts cantonales au produit des droits de timbre et aux bénéfices de la Régie fédérale des alcools. Nous nous opposerons également, pour des raisons diverses qui tiennent à la volonté de stimuler la créativité, à la suppression des subsides de formation et des bourses d'études allouées par la Confédération. Nous vous proposons encore de renvoyer en commission la question de l'aide fédérale à la construction de logements, et enfin nous vous proposerons de renforcer de manière plus substantielle la péréquation financière intercantonale. Les autres propositions sont probablement acceptables, avec un peu d'optimisme on peut espérer que le retour aux cantons de compétences concrètes dans le domaine de la santé, de la gymnastique et des sports, de la protection civile ou de l'exécution des peines aille dans la direction souhaitée ou du moins dans la direction que nous souhaitons, c'est-à-dire que les cantons soient mis dans une situation où ils ne puissent pas, ou difficilement, faire autre chose que redevenir des acteurs politiques adultes, que disparaisse l'impuissance réelle ou prétendue des uns, et la mentalité d'assistés des autres, et qu'en fin de compte les citoyens aient à leur portée un pouvoir politique clairement responsable, au niveau cantonal, parlant la même langue qu'eux. Il ne faut pas qu'au premier conflit, ou à la première contestation interne, on réponde aux citoyens, que la décision vient de Berne et qu'on n'y peut rien. J'ai parlé au nom des écologistes - c'est une intervention personnelle et on a droit à cinq minutes comme l'a dit M. le président tout à l'heure, je les dépasse. C'était le début d'une déclaration d'entrée en matière du groupe écologiste qui n'existe pas puisque nous sommes quatre alors je cède la parole pour la suite à Leni Robert et je suggère à ceux de nos amis romands qui ne maîtrisent pas totalement la langue allemande de prendre leurs écouteurs pour la suite du débat. Frau Robert: Ich fahre im Eintretensvotum der grünen freien Fraktionslosen dort weiter, wo Laurent Rebeaud aufgehört hat. Auch wir sind also, wie offenbar ausnahmslos alle in diesem Saal - wir haben es gestern gehört -, überzeugte Föderalisten. Auch wir sind wie Walter Biel der Überzeugung, dass ein richtig verstandener, sinnvoller Föderalismus die Staatsform der Zukunft ist. Nur ist damit noch gar nichts gesagt. Hier fangen ja die Probleme erst an. Was heisst richtig verstanden und sinnvoll? Dass damit nicht unser heute praktizierter Föderalismus gemeint sein kann, sondern dass dieser in verschiedener Hinsicht in einer Krise steckt, darüber sind wir uns wohl auch noch alle einig. Aber

6. März 1984 N

E. 25

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben schon beim Versuch einer Diagnose der heutigen Krise gehen die Meinungen auseinander - und erst recht bei der Therapie! Zweifellos ist richtig, wenn in der Vorlage festgestellt wird, dass sich das Gewicht bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben seit langem immer mehr auf den Bund verlagert hat, dass sich rechtlich und finanziell eine zunehmend unübersichtliche Verflechtung der Zuständigkeiten und daraus eine zunehmende Intransparenz, Anonymität und Bürgerferne entwickelt hat und dass darin einer der Hauptgründe für die zunehmende Abwendung der Bürger vom öffentlichen Leben und für den Verlust an Verantwortungsgefühl im öffentlichen Leben zu suchen sein dürfte. Ist es aber realistisch, wenn die Botschaft feststellt: «Diese Entwicklungen bergen die Gefahr in sich, dass die schöpferische Kraft des Föderalismus erstickt und die Bereitschaft der Kantone verkümmert, Aufgaben selbständig zu lösen»? Was hier als drohendes Risiko irgendwo am fernen Horizont dargestellt wird, ist doch schon längststens Wirklichkeit. Die schöpferische Kraft des Föderalismus ist allen rituellen Beteuerungen schweizerischer Eigenart und Vielfalt der Traditionen zum Trotz doch längst weitestgehend verschüttet. Wo finden wir in Kantonen heute noch Bereitschaft zum Risiko, zu Eigenständigkeit, zu politischer Eigenverantwortung, die Kräfte also, die einen lebendigen Föderalismus ausmachen? Die schwächsten unter den Kantonen sind der Not gehorchend schon lange so weit, dass sie ihre politischen Entscheidungen praktisch nur noch im Hinblick auf die Bundessubventionen treffen, die sie damit auslösen, selbst wenn ihnen im Grunde genommen durchaus bewusst ist, dass sie sich damit oft für eine schlechtere, eine ihren effektiven Bedürfnissen weniger angemessene Lösung entscheiden. Unzählige hässliche und überdimensionierte Betonbauten, Alpstrassen usw. zeugen unter anderem davon, dass der Gestaltungsspielraum eines sinnvollen Föderalismus längst zur Fiktion geworden ist. Sieht es in den starken, vermögenden Kantonen viel anders aus? Ich war selber zu lange in der Legislative eines stolzen, grossen Kantons, der sich auf seine Eigenständigkeit viel zugute hält, um nicht zu wissen, dass auch hier praktisch jeder Blödsinn machbar und rechtfertigbar wird, wenn nur genügend Bundessubventionen winken, und dass man auf eigenständige, angepasste Lösungen, in welchem Bereich auch immer, schon gar keine schöpferischen Gedanken mehr verschwendet, wenn man davon ausgehen muss, dass damit nicht das Maximum an Bundessubventionen erhältlich ist. Vieles, das für ganze Kantonsteile dringend nötig wäre, wird einfach während Jahrzehnten liegengelassen, weil man sich von vorneherein auf solche Bundessubventionslösungen versteift! Ich denke zum Beispiel in unserem Kanton an den Rawil respektive an die 30 Jahre hinausgeschobene, für die Talbevölkerung dringend notwendige Sanierung der Simmentalstrasse. Das ist doch die Realität. Von ihr haben wir auszugehen. Wir haben uns schon allzu lange in Wirtschaft und Politik auf die Zentralisierung von Geld und Macht aus- und eingerichtet. Die einflussreichen Kräfte in Politik und Wirtschaft, in Bund und Kantonen sind weiterhin emsig damit beschäftigt, alles weiter zu rationalisieren, zu informieren und zu zentralisieren, weil dies kurzfristig den grössten finanziellen Profit verspricht. Was dabei zugrunde geht, das wird in Kauf genommen als Preis für den sogenannten Fortschritt. Dieses Credo ist links und rechts bei den Fortschrittsgläubigen ungefähr das Gleiche. Wer diese Realität zu beschönigen versucht, wird auch nicht zu einer Therapie bereit sein, die an die Wurzel der Fehlentwicklung greift, sondern sich lieber mit etwas Kosmetik begnügen. Genau das ist nun mit dieser Vorlage geschehen. Man hat die Therapie einer falschen Realität angepasst. Von der hohen Zielsetzung ist nichts übrig geblieben. Was daraus geworden ist, ist eine reine

Subventionsabbauvorlage. Ich bitte Sie deshalb, dass wir von jetzt an auf die hochstaplerische Benennung verzichten, dass es um eine Neuverteilung der Aufgaben geht. Es geht nicht um eine Neuverteilung, es geht um einen Subventionsabbau. Auch das kann sinnvoll sein, und darum werden wir eintreten. Es kann 4-N sinnvoll sein, wenn es nicht genau das Gegenteil dessen bewirkt, was wir möchten, wie zum Beispiel im Falle der Stipendienvorlage, dass man Potentielles, Schöpferisches verhindert, dass man das schöpferische Potential des Föderalismus noch vermindert, indem man Stipendien abbaut. Dagegen werden wir uns zur Wehr setzen. Herr Brélaz wird das Eintretensvotum der freien grünen fraktionslosen Kräfte weiterführen. M. Brélaz: Par ce projet, on aurait pu saisir l'occasion de mener une véritable réflexion sur la réalité et l'avenir du fédéralisme et de proposer à cette assemblée de véritables décisions politiques. En lieu et place, nous avons droit à un programme minimum consistant à changer quelques millions de caisses et à déménager quelques bureaux. Ce qui nous préoccupe dans ce débat, c'est plutôt l'immobilisme qui caractérise toute cette opération. Ce n'est pas la première fois évidemment qu'un projet ambitieux se perd dans les sables des consultations d'experts. Mais cette fois, se posait une question relativement simple et d'essence purement politique. Il s'agissait au fond de savoir où se situe le pouvoir? C'est ensuite, après avoir donné une réponse à cette question qu'il fallait chercher à répartir les ressources financières, conformément à la répartition des compétences. Malheureusement il s'est produit à peu près le contraire. On a commencé par répartir les ressources en s'arrangeant pour remplir le plus possible les caisses fédérales ou plutôt pour les ménager au maximum, en transférant toutes sortes de charges sur les cantons. Ensuite, on s'est senti tellement fatigué qu'on a oublié de renforcer dans une mesure équivalente, l'autonomie concrète des cantons. L'erreur principale a probablement été de consulter avant tout des fonctionnaires pour l'élaboration du projet. Les fonctionnaires aujourd'hui sont pratiquement les seuls à connaître dans le détail et à maîtriser l'extraordinaire complexité des rapports entre la Confédération et les cantons, les seuls à bien en connaître la mécanique. Il semble aussi que la plupart des fonctionnaires cantonaux s'accommode assez bien du réseau de réglementations fédérales et de surveillance auquel ils sont soumis. Ils sont en effet dans une machine qui les a, d'une certaine manière, façonnés. Une partie de leurs compétences et je dirais même de leur valeurs, tient à cette connaissance intime qu'ils ont - et qu'ils sont pratiquement les seuls à avoir - des étapes, des étages, des délais, des usages de l'administration quotidienne. Il est clair que, pour tout fonctionnaire, quel qu'il soit, un changement important dans l'attribution des compétences peut sembler de nature à provoquer un cataclysme professionnel et personnel. Il est donc bien normal qu'ils voient d'un mauvais œil ledit changement. Mais fallait-il pour autant, à ce point, se fier à leur avis? En attendant, il nous semble important de préserver l'avenir, c'est-à-dire de ménager les chances d'une renaissance du fédéralisme. Pour cela, il faut au moins éviter de soustraire aux cantons une partie des ressources auxquelles ils ont droit et dont ils auront besoin s'ils entendent manifester quelque créativité à l'avenir. Or, si l'on suivait toutes les propositions présentées par le Conseil fédéral et la majorité de la commission, on retirerait globalement aux cantons environ 500 millions de francs de ressources annuelles. J'inclus dans le compte les parts cantonales au produit du droit de timbre et aux bénéfices de la Régie fédérale des alcools qui n'ont été cédées, du moins en théorie, que provisoirement à la Confédération, pour lui permettre d'éviter une grave crise financière. Je vois mal comment, si l'on s'en tient au principe: qui paie commande, les cantons pourraient gagner en autonomie, alors qu'ils perdent en moyens financiers! On nous a dit qu'on voulait, par la répartition des tâches,

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

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 26

N 6 mars 1984 chose en obtenant du peuple suisse qu'il accepte récemment deux nouvelles taxes. Que l'on continue sur cette voie dans les domaines propres de la Confédération ou que l'on réduise l'ampleur de certaines prestations fédérales, cela pourrait au moins avoir les apparences de la logique! Mais vouloir réaliser des économies sur le dos des cantons est profondément vicieux. D'abord, on fait croire au peuple que l'on a assaini quelque chose, alors que l'on a fait que transférer des charges. Ensuite, on s'en prend à des collectivités dont l'état de santé financier est aussi important sinon plus pour les citoyens. Il est vrai que tous les cantons ne sont pas également touchés par la récession économique. Les plus riches ont des budgets équilibrés et même bénéficiaires. Il y a donc une chose intelligente que nous pouvons faire à l'occasion de cette nouvelle répartition des tâches, c'est d'améliorer la péréquation financière intercantonale. Cette péréquation est l'instrument de la solidarité intercantonale. Les calculs qui ont été faits visent à compenser pour les cantons pauvres les effets de la nouvelle répartition des tâches, sans plus; nous trouvons que c'est insuffisant. Si la Confédération impose, par exemple à ces cantons, des lois pour que l'air que nous allons respirer chez eux reste pur - et nous sommes pour - ou pour leur interdire de vendre leurs immeubles à des étrangers, nous devrions aussi manifester concrètement notre sens de la solidarité fédérale. C'est pourquoi nous vous proposerons d'augmenter légèrement la part de l'impôt fédéral direct affecté à la péréquation financière intercantonale. Künzi: Eine Neugestaltung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen ist nach wie vor ein dringliches Anliegen, ein Anliegen besonders der Kantone. Zwar wird sich das Problem der richtigen Aufgabenteilung immer wieder stellen, da sie nicht losgelöst von der dynamischen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft betrachtet werden kann. Wir anerkennen grundsätzlich den Zielkatalog dieser Aufgabenteilung, der die Stärkung der föderativen Ordnung - ich betone das: der föderativen Ordnung -, die Erhaltung und Steigerung der staatlichen Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Übereinstimmung der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit in den Mittelpunkt stellt. Verschiedene Rahmenbedingungen setzen jedoch der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen relativ enge Grenzen, das müssen wir zugeben. Die steigende Mobilität der Bevölkerung, der vorwiegend nationale Wirtschaftsraum Schweiz, die weit fortgeschrittene, immer engmaschigere Normierung des Bundes auf vielen Gebieten und die immer grösseren Versorgungsräume in den einzelnen Aufgabenbereichen bestärken eher zentralistische Tendenzen. Der Wunsch zur Stärkung der Kleinstaatlichkeit und die vor allem in neuerer Zeit wieder zunehmende Forderung nach bürgernaher Aufgabengestaltung sowie der für unsere Demokratie stets fruchtbar gewesene Pluralismus bestärken die Aufwertung der Kantone. Mit dem ersten Paket der Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird das Ergebnis einer langjährigen Reformarbeit dem politischen Entscheid endlich zugeführt. Es ist in engster Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen entstanden; es ist also kein Diktat gegenüber den Kantonen. Mit dieser Vorlage soll unsere bundesstaatliche Ordnung gestärkt und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

verbessert werden. Die Kantone haben diese staatspolitische Komponente stets hervorgehoben. Sie muss daher auch bei der Überprüfung der Einzelmassnahmen im Mittelpunkt stehen. Der bundesrätlichen und der weitgehend mit ihr identischen ständerätlichen Fassung ist ganz allgemein politische Ausgewogenheit und staatspolitische Qualität zu attestieren. Abgesehen von kleinen Retouchen sollte daher am eingeschlagenen Weg festgehalten und insbesondere von grundlegenden Änderungsanträgen abgesehen werden, sonst fällt unsere Vorlage sicher vollständig ins Wasser. Hinter solchen Änderungsanträgen verbirgt sich oft ein erhebliches staatspolitisches Misstrauen gegenüber den Kantonen, das keineswegs gerechtfertigt ist. Die Kantone wissen, dass ihnen im einen oder im anderen Fall vermehrte finanzielle Belastungen aufgebürdet werden. Dazu haben sie sich bereit erklärt, um einer vernünftigen Aufgabenteilung endlich zum Durchbruch zu verhelfen. Die Kantone sind bereit und in der Lage, auch Aufgaben wie den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Wohnbauförderung und das Stipendienwesen - um nur diese zu erwähnen - zu lösen. Die Kantone werden durch die Aufgabenteilung in verschiedenen Bereichen aber auch entlastet. Wenn man einfach argumentiert, gewisse Kantone hätten die Wohnbauförderung bis jetzt nicht betrieben, also würden sie es ja auch in Zukunft nicht tun, so entspricht das keineswegs den Tatsachen. Einen Abbau staatspolitisch zentraler Aufgaben werden wir entschieden bekämpfen. Die Zusicherungen, die die Kantone abgegeben haben, dürfen nicht einfach als leere Worte bezeichnet werden. Besonderes Gewicht lege ich abschliessend auf folgende Bemerkungen: Wenn wir damit fortfahren, gleichzeitig Subventionen zu kürzen und zu streichen und die Vollzugsvorschriften für die Kantone auszubauen, begeben wir uns auf einen gefährlichen Weg. Die Staatsqualität der Gliedstaaten wird ausgehöhlt, die Kantone werden vermehrt zu Verwaltungsbehörden, welche die Befehle des Bundes lediglich auszuführen, sie aber in zunehmendem Masse zu finanzieren haben. Abgesehen davon, dass dieser Weg unserem föderalistischen Verständnis des Bundesstaates zuwiderläuft, bewirkt er einen Ausbau der Verbundwirtschaft, die auch in diesem Haus bei mancher Gelegenheit beklagt wurde. Die Kantone verdienen aber um so mehr Vertrauen, als mit einem relativ feinmaschigen Lastenausgleich störende Belastungsunterschiede der Kantone vermieden werden. Ich bin daher für Eintreten auf die Vorlage und weitgehend für deren Verabschiedung auf der Linie der ständerätlichen Fassung. M. Dafflon: Nous assistons à une tentative pour attribuer des tâches nationales, dues à l'évolution des besoins, non plus à l'Etat fédéral qui les a assumées et continue de les assumer, mais aux collectivités, c'est-à-dire aux cantons, dont beaucoup seront hors d'état de les financer, contrairement aux affirmations de M. Jeanneret, porte-parole du groupe libéral, qui nous disait hier, avec une belle assurance, que ces cantons étaient à même de supporter de pareils sacrifices. C'est une prétendue solution qui n'est plus qu'un trompe-l'œil. Il est vrai que, dès 1848, la Confédération s'est confinée dans les tâches essentielles de sa souveraineté: affaires étrangères, défense nationale, douanes, libre circulation des personnes et des biens. Puis, conformément à l'article 2 de la constitution de 1874, la Confédération a eu pour but d'accroître la prospérité commune. Cela démontre bien que, d'emblée, il était prévu que les progrès de la technique verraient naître de nouveaux besoins considérables et parfois impérieux, en particulier sur le plan social. Autrement dit, il n'était pas possible que les Suisses se contentent de certains devoirs et certaines charges. Il fallait bien suivre le cours des temps, cela a été et reste une réalité. Ce qui nous est proposé aujourd'hui, c'est un massif et brutal retour en arrière, ce qui s'appelle en bon français une politique fondamentalement et foncièrement réactionnaire. C'est ce à quoi, précisément, nous nous opposons, quant au

principe même et quant aux modalités, en vous proposant le renvoi au Conseil fédéral, pour les raisons que MM. Carob- bio et Braunschweig ont très bien exposées. Une opposition générale, d'ailleurs, s'est assez largement manifestée lors de la consultation des cantons, des partis et des associations. En effet, cette nouvelle répartition des tâches consiste tout simplement à rejeter sur les cantons des dépenses dès longtemps engagées et portant toutes sur des ouvrages d'intérêt général ou sur des services sociaux: protection civile, enseignement, bourses d'étude, encourage- ment aux sports, protection de la nature, santé publique,

6. März 1984 N

E. 27

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben sécurité sociale, assurance-vieillesse, assurance-invalidité, prestations complémentaires, assurance-maladie, maisons de retraite, encouragement à la construction, transports publics, aide aux réfugiés, et nous en passons. Parler de cantons forts à côté d'un Etat central fort, c'est se payer de mots. Dire que l'on veut fortifier leur économie, ce serait une plaisanterie plutôt cruelle, car l'on sait que nombre de cantons ne pourront pas reprendre les charges qu'on veut leur imposer. Mais c'est une autre forme d'ironie que d'ajouter - voir le message - que la Confédération veut ménager ses forces pour pouvoir s'occuper de problèmes futurs, entre autres la politique énergétique, tout cela après avoir supprimé l'impôt complémentaire sur la fortune, épargné les banques, alors que l'on se refuse à une progres- sion sensible de l'impôt sur les forts revenus, que l'on continue à accorder des sommes folles pour les dépenses militaires et à brandir, comme une menace permanente, le déficit des finances fédérales sans rien entreprendre de sérieux pour y porter remède. Dans de telles conditions, reporter en moyenne 300 millions de dépenses sur les cantons, auxquels il faudra ajouter les 370 millions annoncés aujourd'hui par le Conseil fédéral, ne peut pas apparaître comme une politique sérieuse. Si la solution proposée par MM. Carobbio et Braunschweig n'est pas acceptée, nous ferons plusieurs propositions d'amendement, voire de non-entrée en matière pour cer- tains des projets, et nous soutiendrons les positions pro- gressivstes de la minorité. Il est clair que, d'ici très peu de temps, le Conseil fédéral reviendra avec d'autres dépenses, avec d'autres transferts, avec d'autres charges pour les collectivités. Il faudra bien, un jour, poser les véritables problèmes afin de savoir si l'on veut revenir à une époque révolue ou si l'on veut prendre en compte le destin d'un Etat moderne. Flubacher: Es ist bedauerlich, dass der Bund aus finanziel- len Überlegungen bei der Aufgabenteilung die Kantone der- art mehr belasten muss. Sparen beim Bund darf nicht nur aus Subventionsabbau und Verlagerung der Lasten auf Kan- tone und Gemeinden bestehen. Der Sparwille des Bundesra- tes kommt ungenügend zum Ausdruck. Die Bundesräte haben sich leider selbst zu Verwaltungsdirektoren degra- diert. Sie befassen sich zu wenig mit der grossen Linie, kämpfen selber für kleinste Kredite ihrer Verwaltungen, identifizieren sich zu sehr mit ihren einzelnen Departemen- ten. Die Schwierigkeiten in den Verwaltungsbereichen der Kollegen werden oft übersehen. So ist es nicht möglich, Prioritäten zu setzen. Wie sagte doch letztes Jahr ein Bun- desrat resigniert vor der Finanzkommission: «Ich bin nun fast der einzige, der Opfer bringen muss.» Wenn ich trotz diesen Bedenken und trotz der Unmöglichkeit, den Bundes- rat zu einem kollegialen Team zusammenschweissen, der Aufgabenteilung - mit einigen Ausnahmen - zustimme, so deshalb, weil ich hoffe, dass die Arbeit des Bundesrates in Zukunft wirkungsvoller werden möge. Es gibt Bereiche, wo die Aufgabenteilung problemlos vollzogen werden kann, zum Beispiel bei der AHV und den Ergänzungsleistungen oder bei

den Stipendien. Da wird der Druck in den Kantonen selbst so gross sein, dass sie keine Abstriche werden machen können. Ich würde dies auf jeden Fall so auf unseren eigenen Kanton beziehen. Anders ist es beim Wohnungsbau: Die überwiegende Zahl der Bürger hat eine günstige Wohnung oder hat ihr Einfamilienhaus. Diejenigen, die sich nach Eigentum sehnen, sind eine kleine Minderheit. Nur über den Bund kann der soziale Ausgleich geschaffen werden. Heute spricht man von einem verschnürten Paket, an dem im Interesse der Aufgabenteilung nicht gerüttelt werden dürfe. Vor zwei Jahren hat man den Anhängern der Bundeswohnbauförderung zugerufen: «Macht keine Opposition gegen die Aufgabenteilung! Über einzelne Punkte des Paketes kann man dann vernünftigerweise in den Räten diskutieren.» Man darf uns heute nicht vorwerfen, wir seien Gegner einer vernünftigen Aufgabenteilung. Der Kampf um die Zuteilung der Wohnbauförderung könnte den Tod der Aufgabenteilung bedeuten. Die Aktionsgemeinschaft für eine wirksame Wohnbauhilfe, der gegen 40 gesamtschweizerische Organisationen, inklusive drei Parteien, angehören, wird sich kaum mit einem negativen Entscheid des Parlamentes abfinden. Herr Künzi hat das Hohelied des Föderalismus der Kantone gesungen. Ich glaube ihm auch, dass es ihm damit ernst ist. Aber Herr Künzi, wenn Sie dann einmal bei Ihrem Stimmvolk antreten müssen, um 50 oder 100 Millionen Verbürgungskredite bewilligen zu lassen, dann nützt es nichts, wenn Sie überzeugt sind, dass Föderalismus im Gebiete der Wohnbauförderung richtig sei. Ich möchte zum Schluss noch mit der Legende aufräumen, dass nur vier Kantone von der Bundeshilfe Gebrauch gemacht haben: Einzig Appenzell Innerrhoden hat davon nicht Gebrauch gemacht. Die anderen Kantone haben in mehr oder weniger grossem Umfang die Bundeswohnbauförderung beansprucht, unter anderem auch dieser föderalistische Kanton Zürich, der allein letztes Jahr 591 Wohneinheiten und 63 Einfamilienhäuser bewilligt bekommen hat. Sicher müssen wir uns auch überlegen, was staatspolitisch sinnvoll ist. Im Jahre 1983 wurden 1343 Einfamilienhäuser zugesichert. Das gibt 1343 glückliche Leute! Ich möchte Sie bitten, sich von dem Fanatismus der Finanzpolitiker etwas zu lösen und die Realitäten zu sehen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten. M. Longet: Je veux bien admettre que l'opération dont on nous présente maintenant un premier train de mesures ait été conçue, au départ en tout cas, comme une réflexion sur le fédéralisme, mais il y eut comme une erreur d'aiguillage. Commencée en période d'euphorie, l'opération «répartition des tâches» n'est plus, aujourd'hui, en période d'économies, qu'un paravent à un désengagement social. En le constatant, nous ne faisons le procès de personne, mais force est de juger l'arbre à ses fruits. Nous regrettons que le débat de fond ait été ainsi dévié, que l'on ait manqué cette occasion de redéfinir les bases de notre système politique, ce qui aurait dû commencer par une analyse de ce qui relève du droit à la solidarité et de ce qui relève du droit à la différence, l'un passant d'ailleurs souvent par l'autre, comme le montre l'exemple de la politique régionale. Aujourd'hui, le débat est en effet faussé. Ceux-là même qui, au nom du fédéralisme, veulent le retrait de la Confédération d'un certain nombre de tâches sont les premiers à imposer à des communautés locales, qui des Kaiseraugst, qui des Rothenthurm. S'agit-il là simplement de deux conceptions différentes du fédéralisme? Les uns mettant l'accent sur tel aspect, les autres sur tel autre? Hélas! je crois que, dans la pratique, ceux qui se proclament les plus fédéralistes sont en réalité ceux qui le sont le moins. La preuve en est fournie chaque fois que ces fédéralistes patentés refusent, au niveau de leur canton, de prendre les responsabilités dont ils affirment pourtant qu'elles sont proprement cantonales. Combien de tâches ont dû être prises en main par l'Etat central, précisément parce que les cantons n'assumaient pas leurs responsabilités propres. La comparaison de l'exécution de deux

articles constitutionnels, concernant deux domaines très proches, à savoir la protection de la nature et celle de l'environnement, l'article 24^{sexies} et l'article 24^{septies}, est ici très instructive. En vigueur depuis vingt ans, l'article 24^{sexies} rappelle à l'adresse des cantons que la protection de la nature et du paysage est de la responsabilité primaire des cantons. Il suffit d'observer le paysage tel qu'il est aujourd'hui, vingt ans après le vote de cette disposition, pour constater combien peu cette responsabilité a été prise au sérieux. Un des grands risques de l'opération «répartition des tâches» est précisément que de nombreux secteurs ne seront finalement pas couverts et que, par conséquent, des lacunes nouvelles, des inégalités injustifiées apparaissent dans la couverture sociale. Ceux qui n'ont que le mot de fédéralisme à la bouche sont les mêmes qui, dans nos conseils, empêchent les cantons d'aller plus loin, comme cela a été le cas tout récemment en matière de durée des vacances. Le fédéralisme, c'est aussi cela, garantir une

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 28

N 6 mars 1984 couverture minimale et autoriser les cantons à aller plus loin - et non à aller moins loin. C'est en cela que la proposition de M. Braunschweig mérite tout notre appui. C'est d'ailleurs très exactement la solution qui a été retenue finalement, après bien des discussions, en matière d'aménagement du territoire, la Confédération exigeant qu'il y ait un aménagement, et en prévoyant les formes minimales, les cantons en définissant librement le contenu. Sur le fond, par rapport aux propositions qui nous sont faites, on observe, s'agissant de projets concrets, d'une part, que le désengagement de la Confédération ne concerne curieusement que des tâches sociales et éducatives et, d'autre part, que l'on entend cantonaliser ainsi essentiellement des tâches qui ne sont pas susceptibles d'un traitement cantonal différencié mais qui, par leur nature même, appellent des solutions nationales. En quoi le fait d'être handicapé, étudiant, délinquant, justifie-t-il un traitement différent, favorable dans un canton riche, défavorable dans un canton pauvre? De deux choses l'une, soit la répartition des tâches aboutit à ce que, en définitive, les cantons deviennent libres de faire ou de ne pas faire ce que la Confédération fait aujourd'hui; il y aura alors régression sociale et inégalités injustifiées. Soit la répartition des tâches n'aboutit pas à cela et, dans ce cas, on se limitera à modifier l'étiquette des exécutants. En conséquence, qu'on la voie sous l'angle du fond ou sous celui de la forme, l'opération n'a pour nous guère d'intérêt. On ne résout pas les problèmes du fédéralisme en dégageant la Confédération de ses tâches propres de solidarité nationale mais, par exemple, en s'attaquant à la contradiction croissante entre une structure politique décentralisée, à laquelle nous tenons, et une concentration économique et un gigantisme technologique toujours plus marqués. En conclusion, nous disons non à des mesures d'économie antisociales abusivement drapées dans le manteau du fédéralisme. Weber-Arbon: Ich möchte auf zwei meines Erachtens gravierende Währschaftsmängel der bundesrätlichen Botschaft hinweisen. 1. Die ganze Darstellung der über 130jährigen Entwicklung unseres Bundesstaates oder der über 100 Jahre seit der Totalrevision im Jahre 1874 bezüglich der Kompetenzen des Bundesstaates beschränkt sich in der Botschaft auf zweieinhalb Seiten. Sie enthält zudem auf Seite 5 und 6 Schlagworte, unverarbeitet, die vielleicht einer Tageszeitung, aber nicht einer bundesrätlichen Botschaft anstehen würden. Es fehlt eine notwendige Analyse der Entwicklung, auch des Wandels des schweizerischen Föderalismus. Ich habe festgestellt, dass in den 110 seit der Totalrevision im Jahre 1874 durchgeführten Partialrevisionen bis heute 52 Bundesgesetzkompetenzen eingeführt

worden sind. Interessant ist die Verteilung dieser Kompetenzen auf diese 110 Jahre. Von 1874 bis 1914 waren es deren 13, 1915 bis 1945 deren 10, und die weiteren 29 entstanden in den letzten 38 Jahren. Interessant ist auch eine Analyse der Intensität dieser Gesetzgebungskompetenzen, die der Bund erhalten hat. Es gibt imperative oder facultative Gesetzgebungskompetenzen für den Bund. Es gibt eine Gruppe von Bestimmungen, die dem Bund die Kompetenz geben, bestimmte Materien zu fördern, zu unterstützen oder Beiträge zu geben. Neu taucht seit 1969 ein bisher unbekannter Begriff auf, nämlich die Kompetenz des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung. Neu wäre auch eine Koordinationskompetenz des Bundes gewesen, wenn 1973 die Bildungsartikel nicht verworfen worden wären. Neu ist übrigens auch seit 1947 die Wendung in der Bundesverfassung, dass der Bund in bestimmten Materien, wo er gesetzgeberisch tätig sein soll oder kann, vorher die Kantone anzuhören hat. Sie sehen also: Die Verfassung ist föderalistischer geworden. 2. Ein weiterer gravierender Währungs- und Wirtschaftsmangel der Botenschaft ist folgender: Nirgends wird der Frage nachgegangen, durch welche Kompetenzen des Bundes Impulswirkungen entstanden sind, Anregungen an die Adresse der Kantone und ihre Gesetzgebung. Die Anreizfunktion des Bundes wird nicht dargelegt. Eine solche Analyse des Ist-Zustandes wäre staatspolitisch, staatsrechtlich wertvoll gewesen und hätte wohl in überzeugenderer Weise zur Vision führen können, der hier an diesem Pulte immer wieder grosse Bedeutung beigemessen worden ist. Man hat jetzt einfach ein paar Verfassungsnormen herausgepickt und als Objekte dieses Retourganges angepriesen. Bei dieser Vorlage ergeben sich zwei Gruppen von Parlamentariern: einerseits die Gläubigen, die Vertrauensseligen, die alle sagen, die Kantone könnten die Aufgaben schon übernehmen, die der Bund bis jetzt innegehabt habe. Andererseits gibt es die Skeptiker, vielleicht die Realpolitiker, die einen Abfall der öffentlichen Leistungen befürchten. Die Vorlage, welche es heute zu behandeln gilt, empfinde ich als ein verdecktes Essen. Das Menü könnte sogar ungeniessbar werden, und vor dieser Konsequenz möchte ich warnen. Ich bitte Sie deshalb, dem Rückweisungsantrag unserer Fraktion zuzustimmen. Schmid: Auch ich bin von der Vorlage des Bundesrates in keiner Weise überzeugt. Der Bundesrat gibt zwar hoch an: Er schreibt von einer konsequenten Bereinigung der Pflichtenhefte, er bezeichnet die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen als einen Schwerpunkt seiner Regierungspolitik, er will die Aufgaben der Kantone und die Aufgaben des Bundes in den Augen des Bürgers besser sichtbar machen. Diese Vorlage lehne ich vor allem deshalb ab, weil sie nicht geeignet ist, die vom Bundesrat selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Schauen Sie beispielsweise auf Seite 58 der Botenschaft den Abschnitt über Jugend und Sport an. Zwar wird vieles geändert gegenüber dem jetzigen Zustand, aber wenn Sie davon ausgehen, dass die Aufgaben der Kantone bzw. des Bundes besser sichtbar gemacht werden sollen, dann erreichen Sie das sicher dort überhaupt nicht. Es ist, wie schon bisher, ein Konglomerat von Aufgaben des Bundes und von Aufgaben der Kantone. Der Bürger wird nicht feststellen können, wer letztlich zuständig ist. Ich frage mich, warum der Bundesrat nicht, wenn er sich schon solche Ziele setzt, auch Alternativen prüft. Warum wird beispielsweise nicht einmal die Frage aufgeworfen, ob man mit der in der Schweiz üblichen Art des Vollzugs bundesrechtlicher Vorschriften, nämlich des Vollzugs durch die Kantone, aufhören soll. Wir haben nur ganz wenige Beispiele, wo der Bund seine Aufgaben selbst vollzieht. Eines ist die Post; diese tritt dem Bürger unmittelbar gegenüber. Aber bei den meisten anderen Aufgaben sind es die Kantone, welche die Bundesaufgaben vollziehen. So wird der Bürger, der im einzelnen nicht im Bild ist, kaum je feststellen können, ob es sich letztlich um eine Bundesaufgabe oder um eine kantonale Aufgabe handelt. Anders

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

6. März 1984 N

E. 29

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben wieder anders gelöst werden, so dass sie ständig umlernen müssen. Bleibt die Frage übrig, was denn die Wirkung dieser Vorlage ist. Herr Braunschweig hat es gesagt. Es wird letztlich ein Abbau bisheriger Sozialleistungen resultieren. Das braucht nicht in allen Kantonen der Fall zu sein. Es wird aber in einzelnen Kantonen der Fall sein. Wenn die Kommissions sprecher und auch verschiedene andere Votanten gesagt haben, das sei nicht beabsichtigt, so ist darauf hinzuweisen, dass es darauf nicht ankommt; wenn wir bisherige Bundesaufgaben an die Kantone zurückgeben, sind die Kantone souverän, auf diesem Gebiete zu machen, was sie wollen, und sie sind auch völlig frei, auf diesem Gebiet nichts oder bedeutend weniger zu machen als bisher mit dem Bund zusammen. Alles andere, was behauptet wird, ist Augenwischerei. Ich stimme dem Antrag Braunschweig zu. Loretan: Mit dieser im vorparlamentarischen und im parlamentarischen Stadium lange erdauerten Vorlage sind Kantone und Gemeinden angesprochen, zugunsten des Bundes mehr Lasten auf sich zu nehmen. Sie sind bereit dazu. Das haben wir mehrmals gehört. Auch die Gemeinden sind es, obschon sie damit rechnen müssen, dass die Kantone ihrerseits mit «Aufgabenentflechtungsübungen» versuchen werden, das ihnen vom Bund Aufgebürdete nach unten weiterzuschicken. Städte und Gemeinden werden sich zum Beispiel am Stipendienwesen oder an der Wohnbauförderung mehr beteiligen müssen. Man vergesse dabei aber nicht, dass der Verschuldungsgrad aller schweizerischen Gemeinden insgesamt mit rund 27 Milliarden Franken höher ist als derjenige des Bundes. Man vergesse ferner nicht, dass auf die Städte und Gemeinden auf dem Gebiete des Umweltschutzes erhebliche neue Aufgaben und Ausgaben zukommen. Kantone und Gemeinden sind aber wohl nicht nur um des Bundes willen zur Übernahme zusätzlicher Belastungen bereit, sondern auch in ihrem wohlverstandenen eigenen Interesse. Die Neuverteilung der Aufgaben eröffnet ihnen die Chance, sich vom Druck des Zentralstaates und der bundesstaatlichen Verbundwirtschaft etwas zu entlasten. Bestimmt erkennen sie auch die Notwendigkeit, dem Bund für die Erfüllung seiner vorrangigen Aufgaben, zum Beispiel für die Gesamtverteidigung, einen wirkungsvolleren Einsatz zu ermöglichen. Wenn Kantone und Gemeinden bei der Neuverteilung der Aufgaben mitwirken, dann sind sie auch befugt, Zielsetzungen aus ihrer

Sicht namhaft zu machen, ohne die es keine echte Entflechtung des Zuständigkeits- und Finanzierungs- wirrwarra gibt. Es sind deren fünf: 1. Es ist Übereinstimmung zu erzielen zwischen Aufgabenerfüllung, Zuständigkeit und Finanzierung. 2. Es ist anzuerkennen, dass in Kantonen und Gemeinden unterschiedliche Lösungen für dasselbe Problem denkbar sind. Damit verträgt sich eben die Fixierung von Mindeststandards und von Rahmengesetzen schlecht. Hier vermögen die vorgeschlagenen Lösungen bei «Turnen und Sport» und bei den Ausbildungsbeiträgen nicht ganz zu befriedigen. Kollege Künzi hat sich bereits dazu geäußert. Soeben hat sich auch Kollege Hans Schmid negativ dazu ausgesprochen. Ich teile im Grundsatz seine Meinung. Wir kommen gerade bei «Turnen und Sport» nicht zu wesentlichen Entflechtungen, aber ich ziehe nicht denselben Schluss. Ich werde selbstverständlich dem Antrag Braunschweig nicht zustimmen, sondern ich werde den ersten bescheidenen Schritt mit diesem ersten Paket tun und dem gesamten Paket zustimmen. Auch die Aufgabenentflechtung muss offenbar in unserem Staatswesen schrittweise erfolgen. Das ist anscheinend unvermeidlich. 3. Vermehrte Bürgernähe bei der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand. Dies setzt eben die vollständige Entflechtung bestimmter Aufgabengebiete voraus. 4. Vollständiger Abbau von Subventionen auf bestimmten Aufgabengebieten. 5. Entwirrung der finanziellen und administrativen Verflechtungen der Verwaltungsapparate in Bund und Kantonen. Zur letzteren Zielsetzung - Stellenabbau in der Bundesverwaltung als Folge der Aufgabenentflechtung - hat die beratende Kommission auf meine Veranlassung hin einen zusätzlichen Bericht erhalten. Darin wird pro Aufgabengebiet, welches Gegenstand dieses ersten Massnahmenpaketes bildet, die personelle, stellenplanmässige Entlastung der Bundesverwaltung dargestellt. Diese Entlastung ist äusserst bescheiden, ja mager ausgefallen, so, wie sie prognostiziert wird. Brutto sind das 27 Stellen, netto 22 Stellen, d. h. fünf Stellen sollen für anderweitige Aufgaben in den entlasteten Bundesämtern verwendet werden. Allein 18 Stellen sollen beim Bundesamt für Wohnungswesen, im Rahmen einer umstrittenen Aufgabenentflechtung - wir haben das von Herrn Flubacher gehört - wegfallen. Wir müssen angesichts dieses doch eher unbefriedigenden internen Spareffektes beim Bund verlangen, dass Bundesrat und Verwaltung die Stelleneinsparungen vordem Inkrafttreten unserer Beschlüsse nochmals ernsthaft überprüfen mit dem Ziel, weitere Reduktionen vorzunehmen. Wenn für den Bund Aufgaben wegfallen und von den Kantonen übernommen werden, dann soll das in den Stellenplänen deutlich zum Ausdruck kommen. Mit meiner Fraktion bin ich für Eintreten und für ein konsequentes Durchziehen dieses ersten Paketes. Man kann nicht mit dem Zauberwort «Aufgabenneuverteilung» während Jahren beim Volk, beim Stimmbürger, beim Steuerzahler Hoffnungen auf eine Entlastung des Bundes wecken und dann, wenn es darauf ankommt, vor dem eigenen Mut Angst bekommen. Villiger: Gestatten Sie mir einige Bemerkungen zur staatspolitischen Bedeutung der Aufgabenteilung aus der Sicht eines vehementen Anhängers der ordnungspolitischen Idee des Föderalismus, also als einer, der noch dran glaubt, wie das vorher Herr Weber-Arbon definiert hat. Es sind für mich vier Faktoren, welche die politische Überlegenheit des Föderalismus gegenüber der zentralen Steuerung des Staates begründen: Erstens wird durch die Dezentralisation der politischen Verantwortung auf autonome Machtzentren die politische Macht aufgeteilt, gebändigt oder sozusagen entgiftet. Zweitens werden wichtige Entscheidungen näher zum Bürger verschoben, was das Gemeinwesen - das ist hier schon gesagt worden - überschaubarer und auch besser kontrollierbar macht. Drittens sind für viele Probleme regionale Masslösungen möglich; was etwa für den Zürcher gut ist, braucht ja dem Waadtländer

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

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 30

N 6 mars 1984 Lösung bestimmter Aufgaben ganz einfach nicht in der Lage sind. Aber hier muss ja eben der Finanzausgleich einspringen. Seine Verbesserung ist darum für mich eine der Voraussetzungen zum Gelingen dieses komplexen Vorhabens überhaupt. Wichtig scheint mir aber, dass diese Finanzübertragungen frei sind, weil ausschliesslich zweckgebundene Mittel mit echter Autonomie nicht vereinbar sind. Was mich in dieser Debatte etwas bedrückt hat, ist der Mangel an Vertrauen zu den Kantonen, ja sogar zum kantonalen Stimmvolk, der bei vielen Voten durchschimmert. Wenn man die gewaltige Literatur liest, die uns von durch die Verlagerung betroffenen Subventionsempfängern zuge stellt worden ist, könnte man fast meinen, die kantonalen politischen Instanzen seien allesamt völlig unmündig, unfähig und ohne jeden guten Willen. Kantonale Parlamente und Regierungen sind weder dümmer noch unpolitischer als wir, und sie sind auch nicht weniger engagiert! Ich habe im kantonalen Parlament des Standes Luzern wesentlich bessere Erfahrungen gemacht als anscheinend Frau Robert im Berner Parlament. Die kantonalen Behörden und Parlamente werden die Probleme vielleicht anders lösen, aber sicher nicht schlechter. Allerdings müssen die Kantone erkennen, dass auch sie herausgefordert sind. Gewisse Ermüdungserscheinungen beim Willen zur kantonalen Autonomie sind unverkennbar. Die hohle Hand darf nicht die einzige Gebärde des modernen Föderalismus werden. Ob es sich nun um Wohnbauförderung, Justizheime oder Stipendien handelt, die Kantone werden die Aufgaben anpacken müssen. Ich bitte Sie also: Folgen Sie nicht jenen, die aus dieser Vorlage Stein um Stein herausbrechen wollen, bis das Gebilde einstürzt, akzeptieren Sie das im Grunde bescheidene Paket als Ganzes, schenken Sie den Kantonen etwas Vertrauen und zeigen Sie etwas Mut zum Unterschied! Jung: Wir haben gestern und heute sehr viel und sehr geschickt über den Föderalismus und die Subsidiarität gesprochen. Doch wenn man die Flut der Anträge betrachtet, schwindet einem der Glaube, dass diese Worte auch ernst gemeint sind. Daran kranken wir; es ist

meiner Meinung nach bedenklich, dass wir hier in diesem Saal so sehr die Götter beschwören, aber dann nicht bereit sind, die nötigen Schritte in die richtige Richtung zu tun. Wir können doch den Pelz nicht waschen, wenn wir ihn nicht nass machen! Bei dieser Vorlage müssen wir die Proportionen sehen. Ein Leistungsabbau des Staates ist weder geplant noch vorge- sehen. Hingegen werden nicht jeder Kanton und jede Gemeinde die gleiche Aufgabe gleich lösen wie der andere Kanton oder die andere Gemeinde. Bei der Vielgestaltigkeit unseres Landes ist das auch nicht notwendig. Preis und Chance des Föderalismus bestehen gerade darin, dass die Kantone und die Gemeinden gleiche Aufgaben verschieden- artig und unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen und kantonalen Verhältnisse lösen können. Der echte Föderalismus setzt Vertrauen in den Leistungswillen und in die Leistungskraft der Kantone und Gemeinden. Wer dieses Vertrauen nicht besitzt, wer alles Glück und alles Heil im Zentralstaat sucht, wird dieser Neuverteilung kaum zustim- men können. Durch die Neuverteilung der Aufgaben soll der heute verfilzte Staat übersichtlicher, durchsichtiger, ver- ständlicher, sparsamer, demokratischer werden und wieder näher an den Bürger heranrücken. Man spricht heute soviel von der Staatsferne des Bür- gers, von seiner beängstigenden Teilnahmslosigkeit allen politischen Dingen gegenüber. Ein wichtiger Grund liegt sicher darin, dass der Bürger diese kompliziert gewordene Staatsmaschinerie nicht mehr versteht. Ein weiterer Grund für diese Apathie dem Staat gegenüber mag auch darin liegen, dass der Bürger fürchtet, hier werde unrationell, langsam und ohne jegliche Rücksicht auf die sogenannte Kosten-Nutzen-Analyse gearbeitet. Wie hier schon oft erwähnt: Die Neuverteilung der Aufgaben darf nicht einfach zu einem Defizittransfer zwischen dem Bund und den Kantonen werden. Der Bürger soll wieder genau sehen, mit wem er es eigentlich zu tun hat, wenn er mit dem Staat in Berührung tritt. Administrativer und büro- kratischer Ballast soll abgeworfen werden. Dadurch wird auch ein eigentlicher Spareffekt ausgelöst, denn dann müs- sen sich nicht mehr Gemeinden, Kantone und der Bund mit den gleichen Problemen einzeln befassen. In einer Zeit des Nullwachstums muss auch der Staat sichtbar sparen. Dies sieht der Bürger ein, wo immer im politischen Spektrum er auch stehen mag. Wenn die unteren Ebenen des Staates, die Gemeinden oder die Kantone, eine Aufgabe autonom lösen können, dann weiss der Bürger auch, worum es geht, und dann kann er seine demokratischen Mitwirkungsrechte direkt einsetzen. Mein Heimatkanton ist sicher nicht auf Rosen gebettet, und trotzdem bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Ich habe das Gefühl, dass wir plötzlich vor dem eigenen Mut zurück- schrecken. Wir dürfen doch dem Bürger nicht immer vor- werfen, nur dort zum Sparen bereit zu sein, wo es den anderen trifft. Zeigen wir doch Mut, aber auch eine gewisse Opferbereitschaft. Deshalb bitte ich Sie, die eingereichten Anträge samt und sonders abzulehnen, dem Bundesrat treu zu bleiben und die Vorlage, so wie sie vorliegt, zu genehmigen, damit hier der richtige Schritt in die richtige Richtung getan wird und innert nützlicher Frist auch das zweite Paket, Aufgabentei- lung, angegangen werden kann. M. Gloor: Tout en constatant que les premières mesures pour la nouvelle répartition des tâches entre la Confédéra- tion et les cantons contribueront à alléger la charge finan- cière fédérale d'environ 198 millions de francs en 1984, 219 millions de francs en 1985 et 183 millions de francs en 1986 à 1987, je me demande qui en fait fera les frais de ces opérations. Si, aujourd'hui, je ne peux pas voter l'entrée en matière sur l'objet soumis à nos délibérations, c'est pour plusieurs rai- sons. Tout d'abord, la suppression des subventions versées par la Confédération aux cantons tendant à soutenir leur budget de bourse est plus qu'une erreur, c'est une faute. La mauvaise situation financière de certains cantons mettra à rude épreuve la politique d'obtention des bourses pour les étudiants. C'est

un effort d'ordre social qui est battu en brèche; on peut le regretter amèrement. En ce qui concerne la proposition du Conseil fédéral, tendant à supprimer les subsides fédéraux aux maisons d'éducation pour enfants et adolescents, j'en tombe des nues, car dans le cadre d'un fédéralisme bien compris, j'ai toujours cru qu'au contraire il fallait, dans cet important domaine, faire une politique de mouvement tendant à augmenter l'appui financier de la Confédération mais pas du tout reporter cette charge sur les cantons. Dans cet. important domaine, que feront les cantons financièrement pauvres? Ils reporteront ces charges sur les communes et ce n'est pas de cette manière que l'on pourra faire front objectivement au problème ainsi posé. Qu'en est-il de la situation financière des communes dans ce projet? On ne s'en préoccupe guère, car toujours s'agissant des cantons pauvres ou de moyenne capacité financière, les charges financières seront reportées sur les communes. Je pense à toutes celles de l'arc jurassien et aux banlieues industrielles qui ont beaucoup de chômeurs et de lourdes charges sociales. Or, j'ai peine à comprendre nos collègues libéraux qui passent comme chat sur braises sur ce problème. Naïvement, je parlais de l'idée que la situation financière des communes était un point d'équilibre et de stabilité ainsi que de santé pour l'ensemble de notre pays. Alors je m'étonne de cette attitude et de celle de la majorité de ce conseil alors qu'on a entendu cette phrase d'une si grande élévation de pensée: «Qui gouverne dans ce pays?» C'est pour toutes ces raisons et de multiples autres d'ailleurs que je ne peux pas voter l'entrée en matière sur l'ensemble de ce projet. Le président: Le débat d'entrée en matière est ainsi terminé. MM. Braunschweig et Carobbio se sont mis d'accord sur un

6. März 1984 N

E. 31

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben texte commun de proposition de renvoi du projet au Conseil fédéral. M. Kohler Raoul, rapporteur: Le débat d'entrée en matière a été intéressant à suivre. Il a été le reflet du large éventail des opinions comme ce fut d'ailleurs le cas lors des délibérations générales d'entrée en matière au sein de notre commission. Je n'entends pas passer en revue ici les points de vue qui ont été exprimés à cette tribune. La plupart d'entre eux ne sont, pour nous membres de la commission, pas nouveaux. Je les ai déjà exposés et j'ai dit hier ce qu'en pensait la majorité de la commission lors de mon rapport d'entrée en matière. Je me permets de ne pas y revenir. Un mot seulement au sujet de la répartition des charges. Plusieurs orateurs ont prétendu que les cantons et surtout les cantons financièrement faibles ne seraient pas en mesure de trouver les moyens financiers qui devraient leur permettre d'assumer complètement les tâches qui leur sont déléguées. Je vous invite à consulter à ce sujet le tableau des conséquences financières qui vous a été distribué à la session de décembre. Vous constaterez que la charge supplémentaire totale des cantons, qui résulte de la répartition des tâches telle que vous la propose la commission, est très faible. Elle est de 86,28 millions de francs pour l'ensemble des cantons en 1986/1987, ce qui représente le 0,44 pour cent de leur force fiscale. Pour ce qui concerne les cantons financièrement faibles, leur supplément de charges financières représentera le 0,31 pour cent de leur charge fiscale grâce, bien sûr, à l'effort qu'ont fait les cantons pour élargir et renforcer la péréquation financière intercantonale. Vous pouvez le constater, on ne peut pas de prétendre que pour des raisons financières, les cantons et surtout les cantons financièrement faibles ne pourront pas assumer les charges qui résultent de la nouvelle répartition des tâches. Je constate avec plaisir que l'entrée en matière n'a pas été combattue. Presque tout le monde est favorable à la nouvelle répartition des tâches dans l'ensemble,

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

Nebiker, Berichterstatter: In der Eintretensdebatte kamen sicher fast alle Aspekte des komplexen Problems der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen zum Ausdruck. Ich möchte mich nicht zu einzelnen Aspekten äussern. Dazu wird dann noch bei der Detailberatung Gelegenheit sein. Ich möchte mich deshalb auf einige allgemeine Bemerkungen beschränken. Es ist richtig, wie dies viele Redner zum Ausdruck gebracht haben, dass man das Paket als Ganzes beurteilen muss. Man will nicht nur den Kantonen Aufgaben voll überbinden und Verantwortung übertragen, auch der Bund übernimmt in Bereichen, in denen er selbst entscheidet, ganz erhebliche Lasten: Stichwort AHV. Die Kantone erhalten damit mehr Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit. Sie können die Prioritäten nach eigenen Entscheidungen setzen. Richtig ist aber auch, dass eine Neuverteilung der Aufgaben nicht in einem einzigen grossen Wurf realisiert werden kann. Beim ersten Paket geht es um einen ersten bescheidenen Schritt zu mehr Föderalismus. Für viele ist ja dieser Schritt schon zu gross. Die Bedenken, die bereits zu diesen ersten bescheidenen Massnahmen geäussert worden sind, zeigen, wie mühsam und schwierig der Weg ist. Um kurz bleiben zu können, möchte ich mich vorwiegend mit den Bedenken, besonders auch mit den Rückweisungsanträgen Braunschweig und Carobbio, auseinandersetzen. In der Kommission wurde ein ähnlicher Antrag mit 15 gegen 1 Stimme abgelehnt. Ich kann also hier durchaus im Namen der Kommission sprechen. Zuerst zum finanziellen Aspekt: Es wird befürchtet, dass die Kantone nicht in der Lage seien, die

Mehrbelastung zu tragen. Das trifft ganz eindeutig nicht zu. Es geht gesamthaft beim ersten Paket per Saldo um 99 Millionen Franken. Wir haben den Kantonen im Rahmen von verschiedenen Sparpaketen schon wesentlich mehr zugemutet, und sie konnten auch damals die Aufgaben weiter erfüllen. In diesem Lichte ist die Mehrbelastung der Kantone bescheiden. Zudem haben sich alle Kantone im Vernehmlassungsverfahren bereit und imstande erklärt, die Mehrbelastung auf sich zu nehmen. Im Rahmen des Kontaktgremiums, in dem die Kantone vertreten sind, wurde eine tragbare Lösung gesucht und gefunden. Die Vorschläge sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen getroffen worden. Man hat also nicht im luftleeren Raum legisliert. Was sehr wichtig ist: Der Finanzausgleich wird verbessert. Die finanzschwächeren Kantone erhalten mehr Bewegungsfreiheit, um ihre Aufgaben zu lösen. Man muss sich darüber im klaren sein, dass die Finanzierung dieser Aufgabenteilung eigentlich durch die finanzstarken Kantone erfolgt. Der finanzielle Bereich darf also nicht übertrieben werden. Ich bitte Sie, in Ihrer Dokumentation, auf Seite 13 nachzuschlagen, welche finanziellen Auswirkungen nach dem Finanzausgleich und dem Ausgleich für Härtefälle noch übrigbleiben. Ich möchte nur einige Beispiele daraus zitieren. Man kann sich mehr darunter vorstellen, als wenn man allgemein einfach darüber theoretisiert. Zum Beispiel wird der Kanton Tessin mit der Aufgabenteilung des ersten Pakets mit rund 18 Millionen Franken belastet. Er erhält aber aus der Verstärkung des Finanzausgleiches und unter dem Titel «Härteausgleich» insgesamt 14 Millionen Franken, so dass die Nettomehrbelastung 4 Millionen Franken beträgt; und das erst nach 1990, wenn alle Massnahmen tatsächlich in Kraft treten. Ein anderes Beispiel: Der Kanton Luzern wird aus der Aufgabenteilung mit 15 Millionen Franken mehr belastet. Als Finanzausgleich erhält er 10,8 Millionen und unter dem Titel «Härteausgleich» noch 1,2 Millionen. Insgesamt erhält er

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 32

N 6 mars 1984 also 12 Millionen, so dass die Nettomehrbelastung für den grossen Kanton Luzern noch 3 Millionen Franken ausmacht. Ein letztes Beispiel: Der Kanton Freiburg wird aus der Aufgabeneuverteilung mit 19,4 Millionen mehr belastet. Er erhält aber aus dem Finanzausgleich 15 Millionen und unter dem Titel «Härteausgleich» 2 Millionen. Netto verbleiben dem Kanton Freiburg 1,8 Millionen Mehrbelastung nach 1990. Es kann doch im ernst niemand mehr behaupten, das sei nicht tragbar. Kurz: Die finanziellen Auswirkungen sind also bescheiden sowohl in bezug auf die Kantone als auch in bezug auf den Bund. Richtigerweise will man nicht mit dem «Vehikel» Aufgabenteilung die Bundesfinanzen sanieren. Das ist auch nicht möglich. Viel wichtiger ist die staatspolitische Bedeutung der Aufgabenteilung. Es geht um eine Entflechtung nach Sachbereichen. Man will, dass sich weniger Instanzen mit einer Aufgabe befassen. Das führt sicher zu weniger Bürokratie, zu klaren, verständlicheren Entscheidungsabläufen. Es geht nicht um Leistungsabbau. Die Kantone sind - wie schon erwähnt - bereit und in der Lage, die Aufgaben zu übernehmen. Sie wollen aber nicht nur Vollzugsorgan sein und nur bezahlen müssen. Sie wollen auch entscheiden können und Verantwortung tragen. Sie sind dazu auch in der Lage; sie haben Parlamente, Bürger und Regierungen, die sich durchaus ihrer Verantwortung bewusst sind. Zweifellos wird es unterschiedliche Lösungen geben. Aber gerade das entspricht der Vielfalt der Schweiz und der Idee des Föderalismus. Die Bedürfnisse sind schliesslich auch unterschiedlich. Es geht bei dieser Aufgabenteilung auch ganz sicher nicht um einen Sozialabbau. Die Kantone sind nicht unsozialer als der Bund. Das ist eine Unterstellung,

mit der man den Kantonen unrecht tut. Soziale Massnahmen sind auch nicht sozialer, wenn sie über einen Leisten geschlagen werden. Das führt eher zu deren Nivellierung. Soziale Leistungen sind dann wirklich sozial, wenn sie den jeweiligen Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst sind. Die finanzschwachen Kantone erhalten übrigens, wie schon erwähnt, über den Finanzausgleich die notwendigen Mittel, das zu tun, was wirklich notwendig ist. Wegen der staatspolitischen Bedeutung muss man aber auch mit Rahmengesetzen und Vorschriften von Mindestleistungen zurückhaltend sein. Dies widerspricht einer echten Aufgabenentflechtung. Die Kantone würden damit lediglich zu zahlenden Vollzugsorganen. Dagegen wehren sie sich zu Recht; das wäre eine unechte Aufgabenteilung. Ein Rahmengesetz ist übrigens in einem sehr heiklen Bereich, bei den Ausbildungsbeiträgen, vorgesehen. Das erste Paket kann auch nicht überladen werden. Hier ist nur eine Politik der kleinen Schritte möglich. Abzulehnen ist deshalb auch im Rückweisungsantrag die Forderung nach materieller Steuerharmonisierung. Das wäre in höchstem Masse unföderalistisch und in unserer politischen Landschaft schlichtweg unrealisierbar. Wir haben schon viel erreicht mit einer gewissen formalen Steuerharmonisierung. Ich bitte Sie also im Namen der Kommission, den Rückweisungsantrag abzulehnen, auf die Vorlage einzutreten und ihr möglichst umfassend zuzustimmen.

Bundesrat Friedrich: Nach dieser kontroversen Eintretensdebatte möchte ich versuchen, einige Schwerpunkte zu setzen, wie sie der nach dem Zeugnis von Herrn Nationalrat Schmid offenbar gänzlich unfähige Bundesrat in aller Bescheidenheit sieht. Im Rückblick auf die letzten 20 bis 30 Jahre stellen wir fest, dass die staatliche Tätigkeit andauernd zugenommen hat. Es stellt sich dabei immer mehr die Frage, welche staatliche Ebene eine gegebene Aufgabe wahrnehmen soll. Der Bundesrat bezeichnete bereits in den ersten Richtlinien der Regierungspolitik, nämlich 1968 bis 1971, dieses Problem als aktuelle Grundfrage unseres Staates; die Idee ist also nicht mehr ganz neu. Sie wurde von Herrn Ständerat Binder, damals Nationalrat, aufgegriffen. Seine mehrfach erwähnte Motion beauftragte den Bundesrat, neben einem informativen Bericht über den aktuellen Stand der Aufgabenteilung erste Lösungsvorschläge für eine Neuverteilung der Staatsaufgaben auf Bund, Kantone und Gemeinden auszuarbeiten. Der Anstoss ging also - ich möchte das deutlich sagen - vom Parlament aus. Es ging dabei zunächst um die Erarbeitung gewisser Grundlagen. In diese Richtung zielte eine Erhebung des Ist-Zustandes, die mittels Befragung von 12 Testkantonen durchgeführt wurde. Danach entstanden Elemente für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. In den Jahren 1977 und 1978 wurde darüber ein erstes Vernehmlassungsverfahren bei allen Kantonen durchgeführt. Der Erarbeitung konkreter Lösungen widmete sich dann in rund 40 Sitzungen die 1978 eingesetzte Studienkommission unter dem Vorsitz von Herrn Prof. Voyame, Direktor des Bundesamtes für Justiz. Um die Kantone in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, wurde auf Regierungsebene das Kontaktgremium der Kantone geschaffen, mit dem - das ist wieder ein wesentlicher Punkt - alles im Detail besprochen wird. Und zwar nicht nur bis 1977, wie Herr Braunschweig behauptete, sondern bis in die jüngste Zeit hinein. Eine Serie von Vorschlägen wurde dann im Bericht «Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» niedergelegt und 1980 in ein zweites, breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren geschickt. Erst dessen Ergebnisse und die Weiterbearbeitung der Vorschläge führten zur vorliegenden Botschaft. Die Vorbereitungen sind also ausserordentlich intensiv durchgeführt worden. Und nun ein paar grundsätzliche Bemerkungen: Bei der Neuverteilung der Aufgaben geht es, wie die Kommissionssprecher mit Recht unterstrichen haben, um einen ersten Schritt. Gesamthaft

wird eine föderative Strukturbereinigung angestrebt. Das ist die Grundidee des Unternehmens. Die Aufgabenteilung im Bundesstaat soll eben nicht allein sektoriell angesehen werden, sondern als Ganzes gewürdigt und veränderten Verhältnissen angepasst werden. Das ist keine hochstaplerische Idee, Frau Nationalrätin Robert, sondern ein meines Erachtens notwendiges Unternehmen. «Erster Schritt» bedeutet, dass föderative Ziele und Grundsätze einer zeitgemässen Aufgabenteilung praktisch-politisch angewendet werden. Gestützt auf die gemachten Erfahrungen soll ein zweites Paket von Massnahmen folgen. Die Aufgabenneuverteilung strahlt darüber hinaus auch auf die Gesamtheit der föderativen Aufgaben des Bundes aus. Die Gestaltung der Aufgabenteilung im Bundesstaat wird also eine Daueraufgabe bleiben. Dabei ist das schon erwähnte Subsidiaritätsprinzip wichtig: Was die Kantone tun können, das soll der Bund nicht an sich ziehen. Wir haben uns daran gewöhnt, dass kantonale Kompetenzbereiche trotz allen verfassungsmässigen Garantien keineswegs tabu sind. Seit 1874 ist die Bundesverfassung mehr als hundertmal revidiert worden; ein grosser Teil dieser Revisionen betraf das föderative Verhältnis. Viele von ihnen übertragen dem Bund neue Aufgaben. Der Bund stösst heute aber eindeutig an Grenzen: an finanzielle Grenzen, an personelle Grenzen. Wir erleben das in jeder Session wieder von neuem, und Herr Nationalrat Biel hat uns auch mit Recht darauf hingewiesen. Die Kantone beklagen sich demgegenüber über Autonomieverluste und über Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit. Unter dem primären Ziel der Erhaltung und Stärkung der föderativen Ordnung, mit dem Versuch einer gewissen Entflechtung, wird eine bessere Zuständigkeitsordnung angestrebt. Einerseits sollen die Verantwortungen deutlicher sichtbar werden, andererseits sollen Bund und Kantone etwas mehr Spielraum zugestanden erhalten. Die Kantone sollen nicht einseitig belastet werden - auch das haben die Sprecher der Kommission zu Recht gesagt -, sondern eben auch von Verpflichtungen befreit werden, die richtigerweise vom Bund allein zu erfüllen sind. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung geht es darum, unnötige Verflechtungen und damit auch unnötige Kontrollen und Vorschriften abzubauen, das System der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen zu vereinfachen, zu entbürokratisieren. Dadurch kann Aufwand vermieden und das Kostenbewusst-

6. März 1984 N

E. 33

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben sein nach dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit gefördert werden. All das dient meines Erachtens der Leistungsfähigkeit des Staates und hat mit Leistungsabbau nicht das mindeste zu tun. Im Gegenteil: Das Ganze bringt einen Rationalisierungseffekt, und die Rationalisierung führt zu einer Leistungssteigerung. Das scheint mir ein sehr wesentlicher Gesichtspunkt zu sein. Der Bundesrat will nicht, dass die Kantone letztlich nur noch für den Vollzug von Bundesrecht zuständig sind, so wichtig diese Aufgabe auch sein mag. Unsere Kantone sollen nicht zu französischen Departementen werden, sonst sind wir kein Bundesstaat mehr. Ebenso muss aber auch der Bund bestehende Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und auf ihre Zuordnung hin überprüfen, wenn er sich eine minimale Fähigkeit bewahren will, auch neue Probleme anzupacken. Das ist ein Aspekt, der vom Parlament immer wieder geltend gemacht wird, vor allem im Zusammenhang mit dem Personalstopp. Hier wird ihm nun einmal Rechnung getragen. Ich bitte Sie, auch die Konsequenzen zu ziehen. Es werden auch etwas mehr Bürgernähe und eine Herabsetzung

der Regelungsdichte angestrebt. Die Aufgabeneuverteilung ist allerdings auch hier nur ein erster Schritt, und das Thema ist damit keineswegs erschöpft. Obschon wir uns alle Föderalisten nennen, macht vielen ganz offensichtlich die Vorstellung, dass kantonale Zuständigkeiten wieder verstärkt werden sollen, gewaltige Mühe. Die Debatte hat es überdeutlich gezeigt. Nach der Botschaft soll deshalb behutsam vorgegangen werden. Es sollen vor allem Aufgabenbereiche abgerundet werden, in denen die Kantone bereits tätig sind. Es erfolgt keine Rückkehr zum Nachwächterstaat. Der Bund stiehlt sich auch nicht aus seiner Verantwortung. Dies anhand der Vorschläge zu behaupten ist absurd. Nur ein kleiner Teil der Bundeszuständigkeiten ist von der Aufgabenteilung betroffen. Aber es geht darum, den Anfang zu machen, um den Gliedstaaten Aufgaben zu geben, die sie unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Bedürfnisse ebenso gut erfüllen können wie der Bund. Ich habe auch das Vertrauen - um das Wort wieder anzusprechen -, dass die Kantone es tun werden. Ich wende mich gegen die zahlreichen Missbrauchsvoten an die Adresse der Kantone. Die Kantone verdienen sie nicht. Es gibt Leistungsbereitschaft in den Kantonen. Das ist keine blossе Vertrauensseligkeit, sondern praktisch-politische Erfahrung. Der Föderalismus ist auch nicht eine blossе Fiktion in diesem Lande, wie Frau Robert behauptet hat. Im übrigen ist Föderalismus auch nicht einfach eine Funktion der Wirtschaftslage, ein Element, das nur bei guter Wirtschaftslage zu spielen braucht und bei schlechterer Konjunkturlage einzumotten ist. Die Aufgabenteilung ist Feinmechanik. Dazu zwei Hinweise: Erstens soll durch ein System von Übergangsfristen sichergestellt werden, dass die Kantone in bestimmten Bereichen genügend Zeit haben, sich auf die Übernahme der neuen Aufgaben vorzubereiten und nötigenfalls die gegenseitige Zusammenarbeit zu verbessern. Ich bitte Sie, diese Übergangsfristen zu beachten. Sie sind ein wichtiger Bestandteil der Vorlage. Zweitens wird der Finanzausgleich - und das haben die Kommissionssprecher mit Recht unterstrichen - mit dem Kantonsanteil an der Wehrsteuer zugunsten der finanzschwachen Kantone ganz wesentlich verstärkt, damit auch sie in die Lage versetzt werden, die Aufgaben zu erfüllen. Das ist ein Akt der Solidarität der finanzstarken Kantone. Die finanzschwachen Kantone werden, wie Herr Nebiker das anhand von Zahlen gezeigt hat, in der Tat nur wenig zusätzlich belastet. Das müsste man Herrn Carobbio sagen, wenn er jetzt anwesend wäre. Zum finanziellen Aspekt: Der schweizerische Föderalismus ist von gegenseitigen finanziellen Beziehungen so durchwirkt, dass jede Neuverteilung der Aufgaben zwangsläufig finanzielle Auswirkungen hat, und zwar je nach Kanton unterschiedliche. Dieses Problem ergibt sich aus der Verfüllung der Haushalte von Bund und Kantonen. Der Bundesrat glaubt aber, dass er dem im Rahmen dieser Vorlage angemessene Rechnung getragen hat. Zum Saldo der Aufgabenteilung - in der Hoffnung, dass dieses Thema schon in der Eintretensdebatte erledigt werden kann: Nach der zweiten Verwerfung einer dauerhaften Bundesfinanzordnung im Mai 1979 sah sich der Bundesrat gezwungen, zusammen mit den Kantonsregierungen zu vereinbaren, dass die Aufgabenteilung in - wohl gemerkt - beiden Paketen zusammen den Bund maximal um 200 Millionen Franken entlaste. Durch die Aufhebung der Beiträge an private Zivilschutzräume im Rahmen der Sparmassnahmen 1980 ist der Bund ohne Mehrbelastung der Kantone bereits um 20 Millionen entlastet worden, so dass nun noch 180 Millionen übrigbleiben. Trotz Änderungen an den einzelnen Vorlagen hinsichtlich der Übergangsfristen und trotz der unterschiedlichen Dynamik einzelner Aufgabengebiete wird auch beim zweiten Paket genau darauf geachtet werden, dass diese Grenze im Interesse von Bund und Kantonen eingehalten wird. Dieser Saldo und der Finanzausgleich sind ein Resultat, dem die Kantonsregierungen grundsätzlich zugestimmt haben. Es sollte

daher nicht, wie das in der Kommission geschehen ist, später bei jedem Teilgebiet immer wieder einzeln gerechnet werden, wie stark ein Kanton belastet bzw. entlastet wird. Das Endresultat ist schlussendlich massgebend. Noch ein Wort zur Grössenordnung der Lastenverschiebung in Ergänzung dessen, was die Kommissionssprecher bereits ausgeführt haben. Mir scheint das wichtig zu sein, damit man die Proportionen richtig sieht. Gemessen an den gesamten Transferzahlungen Bund/Kantone macht der Saldo der wechselseitigen Lastenverschiebung total etwa 4% aus, also ein Fünfundzwanzigstel. Gemessen an den Gesamtausgaben der Kantone macht er 0,6% aus, also sechs Tausendstel. Dabei ist - ich möchte das noch einmal sagen - zu berücksichtigen, dass die finanziell schwächeren Kantone durch den verbesserten Finanzausgleich eine wesentliche Unterstützung erhalten, dies in Form von frei verfügbaren Beiträgen anstelle von gebundenen. Man kann also nicht ernsthaft behaupten, einzelne Kantone könnten ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen. Ich möchte diese Zahlen der Weltuntergangsstimmung entgegenhalten, die Herr Braunschweig mit seiner Behauptung vom Sozial- abbau verbreitet hat. Da stimmt nun ganz einfach der Mass- stab nicht mehr. Und nun zum Konzept der ersten Massnahme. Für die Aus- wahl der verschiedenen Gebiete in der Botschaft war vor allem das Kriterium der sachlichen und politischen Dring- lichkeit oder zumindest der politischen Machbarkeit mass- gebend. Ferner hat das Parlament im Zusammenhang mit dem Sparpaket 1980 den Bundesrat in den Übergangsbe- stimmungen verfassungsmässig damit beauftragt, den Wei- terbestand der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkohol- verwaltung und am Reinertrag der Stempelsteuer im Zusam- menhang mit der ersten Stufe der Aufgabenteilung neu zu prüfen, obschon diese beiden Dinge eigentlich nicht zur Aufgabenneuverteilung gehören. Das Parlament hat das aber so gewollt, und wir folgen daher diesem Auftrag. Der Ständerat hat beschlossen, auf diese rein finanzpolitische Frage nicht einzutreten, obschon die Verknüpfung mit der Aufgabenteilung, wie erwähnt, durch das Parlament erfolgte. Es ist ein eher unlogischer Beschluss, und Ihre Kommission ist denn richtigerweise auch auf diese Frage eingetreten. In engem Zusammenhang mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen stehen noch drei weitere Geschäfte, die ich kurz erwähnen möchte. Vorab zu nennen ist die Teilrevision der Krankenversicherung. Es wird dort vorgeschlagen, die Kantone an der Krankenversicherung stärker zu beteiligen. Dadurch ist es umgekehrt möglich, die Kantone bei der Finanzierung der AHV zu entlasten. Diese beiden Vorlagen sind eng miteinander verbunden und so abgesichert, dass sie nur gemeinsam oder gar nicht in Kraft treten können. Die Verwirklichung nur eines dieser beiden Vorschläge wäre entweder für die Kantone oder für den Bund nicht zumutbar. Die finanziellen Auswirkungen bei der Krankenversicherung

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 34

6 mars 1984 werden im ersten Paket Aufgabenteilung massgebend mit- berücksichtigt. Dabei geht es weder gegen die AHV noch gegen die Krankenversicherung, wie behauptet wurde-das istbarer Unsinn -, sondern es geht um die Entflechtung entgegenlaufender Finanzströme. Das ist der Zweck dieser Übung. Ferner ist auf das neue Jagdrecht hinzuweisen. Ein neues, stark föderalistisches Gesetz ist Ihnen unterbreitet worden. Schliesslich wird die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereiche des Hauswirtschaftsunterrichtes als Teil des ersten Paketes auf Verordnungsebene geändert werden. Eine Bemerkung zum Rückweisungsantrag von Herrn Braunschweig (ich habe immer noch keine neuen Anträge erhalten und halte mich daher an die alten). Herr Braun-

schweig möchte mit seinem Rückweisungsantrag unter anderem die Schaffung von Rahmengesetzen verbinden und die Kantone auf gewisse Mindestleistungen verpflichten. Sehen Sie, Herr Braunschweig, genau das wollen wir eben nicht generell, weil sich das gegen eine Stärkung des Föderalismus richtet. Das ist das Gegenteil von Föderalismus. Wir wollen den Kantonen nicht die Hände binden und sie dann nachher noch zahlen lassen. Wir wollen Aufgabenzuständigkeit und Finanzzuständigkeit besser in Übereinstimmung bringen und damit die Selbständigkeit der Kantone wieder etwas anheben. Wir wollen auch das Kostenbewusstsein bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben stärken. Es geht auch, wie Frau Blunschy und Herr Künzi betont haben, nicht darum, dass bestimmte Aufgaben nun nicht mehr erfüllt werden, sondern es geht darum, dass sie besser und rationeller verteilt werden. Das führt meines Erachtens im Endergebnis - ich möchte das noch einmal sagen - zu besseren staatlichen Leistungen. Abschliessend möchte ich Ihnen noch einmal das Grundsätzliche, fünf Leitideen, in Erinnerung rufen: Erstens die Verstärkung der Verantwortung der Kantone. Zweitens die Entflechtung gewisser Beziehungen Bund/Kantone. Drittens - damit verbunden - die Vereinfachung der Verwaltung mit der Folge einer Rationalisierung und viertens - wiederum damit verbunden - die Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Staates. Fünftens das Vertrauen in unsere Gliedstaaten, dass sie ihre Aufgaben erfüllen. Ich bitte Sie, diese Grundsätze auch bei den einzelnen Vorlagen nicht zu vergessen und nicht dem Prinzip der Opportunität zu opfern; denn sonst bleibt der Föderalismus wirklich Lippenbekenntnis. Ich ersuche Sie um Eintreten und Ablehnung der Rückweisungsanträge. Abstimmung - Vote Für den Antrag Braunschweig/Carobbio (Rückweisung) 51 Stimmen Dagegen 120 Stimmen Straf- und Massnahmenvollzug Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug Exécution des peines et des mesures Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures Antrag der Kommission Eintreten Antrag Pitteloud Nichteintreten Proposition de la commission Entrer en matière Proposition Pitteloud Ne pas entrer en matière M. Kohler Raoul, rapporteur: L'exécution des peines et des mesures pénales incombe, selon l'article 64bis de la constitution fédérale, aux cantons. La Confédération peut, selon le troisième alinéa de cet article, allouer aux cantons des subventions pour la construction d'établissements pénitentiaires et pour les réformes à réaliser dans l'exécution des peines. Cette disposition constitutionnelle a été concrétisée par la loi du 6 octobre 1966 sur les subventions fédérales aux établissements pénitentiaires et par l'ordonnance y relative. En vertu de ces actes législatifs, la Confédération alloue actuellement des subsides pour la construction et l'agrandissement des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation, pour l'exploitation des maisons d'éducation pour enfants et adolescents ainsi que celle des établissements d'éducation au travail et pour la formation et le perfectionnement professionnels des personnes préposées à l'exécution des peines et des mesures pénales. Le Conseil fédéral propose de supprimer les subsides fédéraux d'exploitation et de formation, mais de maintenir, par contre, les subventions à la construction et d'accorder de nouveaux subsides pour les projets pilotes pendant des périodes limitées. Cela revient à ne plus participer au financement de l'exécution ordinaire des peines et mesures et à financer uniquement les projets novateurs. Le Conseil fédéral fonde son intention de supprimer les subsides d'exploitation sur le fait que, tant l'exécution des peines que les mesures de rééducation des jeunes relèvent fondamentalement de la compétence des cantons. Une redistribution rationnelle des tâches implique donc que la Confédération ne finance plus ces tâches, mais aussi qu'elle renonce à prescrire des obligations aux cantons quant à la tenue des établissements. La suppression des subsides de

formation du personnel pénitentiaire s'inspire du même point de vue. Dans cette optique, la Confédération ne devrait plus participer à la couverture des frais du Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire. Le Conseil fédéral se fonde ici non seulement sur la compétence cantonale en matière d'exécution des peines, mais aussi dans les domaines de l'enseignement, de la santé et de la prévoyance. Votre commission s'est largement ralliée aux propositions du Conseil fédéral, déjà approuvées par le Conseil des Etats. Elle a repoussé une proposition de non-entrée en matière par 17 voix contre 9; elle a adopté la décision A, au vote d'ensemble, par 15 voix contre 7. Elle vous proposera d'ailleurs, lors du débat de détail, diverses modifications s'écartant des décisions du Conseil des Etats. Outre les arguments de principe touchant à la répartition des tâches, abondamment discutés lors du débat d'entrée en matière, la commission a acquis la conviction que l'exécution des peines et mesures est précisément un des domaines où les cantons sont beaucoup plus proches des réalités que ne l'est la Confédération. Elle attend des cantons, plus particulièrement en Suisse alémanique, qu'ils fassent preuve de solidarité et qu'ils se montrent prêts à une meilleure collaboration. Les récentes propositions d'une commission formée des chefs des départements cantonaux de justice et police (la Commission Schlegel), en vue d'une entente administrative, autorisent un certain optimisme, même s'il se révèle impossible de parvenir à un véritable concordat sur les établissements pour jeunes en Suisse alémanique. La majorité de notre commission pense que la suppression des subsides fédéraux d'exploitation et de formation ne conduira pas à une diminution des services pouvant nuire aux jeunes et aux délinquants; d'autant que la majorité de la commission vous propose de prolonger le délai transitoire jusqu'à fin 1989, c'est-à-dire trois ans de plus que ne l'a décidé le Conseil des Etats. On accorderait ainsi suffisamment de temps aux cantons pour se préparer à leurs nouvelles tâches. Neblker, Berichterstatter: Gemäss Artikel 64bis der Bundesverfassung ist der Straf- und Massnahmenvollzug Aufgabe der Kantone. Nach Absatz 3 dieses Artikels ist der Bund befugt, den Kantonen zur Errichtung von Anstalten und für

6. März 1984 N

E. 35

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

Strafvollzug namentlich bei Jugendlichen beurteilt werden - gehören grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone. Auch die Ausbildung des Strafvollzugspersonals ist eine kantonale Angelegenheit. Die Kantone stehen den Erziehungsfragen näher als der Bund. Diese grundsätzliche Auffassung, die Anwendung des Prinzips der Aufgabenteilung, hat bei den Kommissionsberatungen überwogen. Mit 17 zu 9 Stimmen wurde ein Nichteintretensantrag abgelehnt, und schliesslich wurde dem Beschluss A in der Gesamtabstimmung mit 15 zu 7 Stimmen zugestimmt. Allerdings ergaben sich verschiedene Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Ständerates, auf die in der Detailberatung zurückzukommen sein wird. Von der Kommissionsminderheit, die nicht eintreten oder die Betriebsbeiträge weiterführen wollte, wurde namentlich befürchtet, dass mit dem Wegfallen der Bundesbeiträge ein Leistungsabbau entstehe; und dies ausgerechnet in einem sehr komplexen Bereich, in dem trotz Bundesbeiträgen nicht alles zum besten gestellt sei. Im weiteren werde eine dringend notwendige Koordination unter den Kantonen erschwert. Die Betreuung von straffälligen und erziehungsschwierigen Jugendlichen sei ein Bereich, der im Interesse der ganzen Gesellschaft ausgebaut und verbessert werden sollte. Die Mehrheit der Kommission ist aber nach eingehenden Befragungen zum Schluss gekommen, dass man den Kantonen durchaus volle Verantwortung für den Strafvollzug und die Erziehungsmassnahmen bei Jugendlichen übertragen darf und soll. Es besteht Gewähr dafür, dass die Kantone ihre Massnahmen unter sich koordinieren. Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Beitragssystems beim Straf- und Massnahmenvollzug wird der Bund um rund 44 Millionen Franken pro Jahr entlastet. Man darf diesen Beitrag aber nicht isoliert betrachten, denn er gehört in das Gesamtpaket, wo die Gesamtentlastung des Bundes nur 99 Millionen Franken ausmacht. Die Kantone sind bereit, im Rahmen der Aufgabenteilung diese Belastung auf sich zu nehmen. Sie sind dazu in der Lage - namentlich auch die finanzschwächeren Kantone - dank des verstärkten Finanzausgleichs. Ein Leistungsabbau zu Lasten der gefährdeten Jugendlichen ist deshalb nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht zu befürchten. Man erwartet allerdings, dass die Deutschschweizer Kantone, dem Beispiel der Westschweiz folgend, die hier vorbildlich sind, ihre Zusammenarbeit verstärken. Konkrete Ansätze hierzu sind vorhanden. Damit sichergestellt ist, dass die Kantone die Weiterführung der Jugendheime auch ohne Betriebsbeiträge des Bundes gewährleisten können, beantragt die Kommissionsmehrheit zudem, die Übergangsfrist für die Gewährung von Beiträgen um drei Jahre, bis Ende 1989, zu verlängern. Im Namen der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen Eintreten auf den Beschluss A, der bedeutet, dass die Baubeiträge des Bundes an Jugendheime im Straf- und Massnahmenvollzug beibehalten werden sollen. Hingegen werden die Betriebsbeiträge an die Heime und die Beiträge an das Ausbildungspersonal künftig ausschliesslich von den Kantonen zu tragen sein. Die kantonalen Behörden stehen näher an den Jugend- und Erziehungsproblemen, weshalb Gewähr geboten wird, dass die Jugendlichen nicht unter der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu leiden haben. Ich beantrage Ihnen Eintreten und Ablehnung des Nichteintretensantrages Pitteloud. Mme Pitteloud: Le code pénal suisse qui est entré en vigueur en 1942 contenait une idée fondamentale et nouvelle à l'époque, à savoir que l'on devait dorénavant éviter de placer des jeunes de moins de 18 ans dans des établissements de détention pour adultes. Ainsi fut donc décidée dès 1944, sous l'impulsion de la Conférence des directeurs de justice et de police, la création d'établissements pour adolescents particulièrement difficiles. Cette décision se fondait sur un article particulier sur les subventions qui avait été introduit dans le code pénal conformément à l'article 64bis de la constitution fédérale, qui prévoit, comme

le rapporteur de la commission vous l'a dit, que la Confédération peut allouer aux cantons des subventions pour la construction d'établissements pénitentiaires, de maisons de travail et de correction, ainsi que pour la réalisation de réformes dans le domaine de l'exécution des peines. Elle s'appuyait aussi sur plusieurs articles du nouveau code pénal qui confiaient à la Confédération la haute surveillance de l'exécution de cette loi. L'expérience pratique a démontré que la formule consacrée «les cantons veillent à...» ne suffit pas à obtenir la réalisation de l'esprit et de la lettre de la loi. Trente ans plus tard, en 1971, dans le cadre de la révision partielle du code pénal, on créa, du moins nominale- ment, deux nouvelles sortes d'établissements, les maisons de thérapie et les maisons de rééducation, qui devaient remplacer les nécessaires établissements pour jeunes difficiles qui n'avaient jamais été réalisés. C'est le but du fameux article 93ter du code pénal. Forte de l'expérience passée - on avait beaucoup projeté mais peu réalisé - la Confédération accorda aux cantons un délai de dix ans pour la réalisation de ces établissements. Or, vous le savez comme moi, en novembre 1983, le Conseil fédéral a demandé et obtenu de ce conseil une prolongation de deux ans de ce délai. Nous avons combattu cette prolongation, car cela aurait signifié accepter aujourd'hui ce que le législateur de 1942 voulait éviter il y a quarante ans, soit de placer, faute de places, des adolescents en établissements de détention, même pour des délais courts. A-t-on vraiment cru à ce moment-là qu'un miracle allait se produire pendant ces deux ans alors qu'il ne s'était pas produit en quarante ans? Croit-on vraiment qu'il va se produire avec la nouvelle répartition des tâches? La politique en matière d'exécution de mesures et de peines frappant des adolescents n'est certes pas un exemple probant de la volonté politique des cantons d'exécuter leurs tâches et d'exercer leurs compétences, pas plus d'ailleurs de la volonté de ces mêmes cantons de collaborer dans leur fédéralisme. Pourtant, depuis 1942, les praticiens se sont efforcés de définir un plan d'exécution et d'application des mesures prévues à l'égard des adolescents qui corresponde à la situation de ce pays. Cela ne leur a souvent pas été possible, en raison des structures fédéralistes et des moyens très divers des cantons. Récemment, on n'a pas pu élaborer un concordat intercantonal alémanique dans le domaine de l'exécution des peines et mesures à l'égard des adolescents, alors même que le message du Conseil fédéral table sur l'existence de ce concordat pour proposer la suppression des subventions d'exploitation accordées aux établissements d'éducation pour enfants et adolescents et aux maisons d'éducation au travail. Pour notre part, nous estimons que le Conseil fédéral ne

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 36

N 6 mars 1984 peut se contenter de fixer abstraitement les principes de l'ordre légal sans en assumer aussi en partie les conséquences ni en surveiller l'application. L'Office fédéral de la justice est la seule instance qui, jusqu'à ce jour, a coordonné et donné une impulsion à une politique en matière d'exécution de mesures en faveur des jeunes. Il a contribué, par les subventions qu'il a versées, à améliorer la qualité des prestations des institutions qui se sont équipées pour répondre aux exigences fédérales: conception architecturale, formation du personnel éducatif, spécialisation en fonction d'un travail auprès d'enfants et d'adolescents de plus en plus difficiles. Il n'est pas concevable que la Confédération abandonne aujourd'hui ses responsabilités dans ce domaine car cela aurait entre autres pour conséquence: la renonciation à une vision globale en matière de politique sociale et de prévention de la délinquance. La dimension des problèmes apparus ces dernières années - je pense ici notamment à la drogue, à la criminalité de très jeunes individus - justifie une

action et une réflexion qui dépassent largement les frontières cantonales. Cela signifierait une diminution de la qualité des prestations fournies et, à long terme, l'augmentation de la délinquance et par conséquent celle des frais de l'administration carcérale. Cela signifierait aussi une disparité encore plus grande d'un canton à l'autre dans l'exécution des peines. En ce qui concerne l'abandon des efforts d'unification entrepris au niveau de la formation professionnelle des travailleurs sociaux, le message signale que l'on aurait pu intégrer cette formation spécialisée à tout le reste du secteur de la formation professionnelle, qui est réglé principalement par le droit fédéral. Y a-t-il vraiment une différence entre un adolescent en difficulté bernois et un autre venant du canton de Zoug? Si oui, pourquoi admet-on qu'il soit placé dans un autre canton et, si tel n'est pas le cas, pourquoi ne pas unifier la formation de ceux qui vont devoir s'en occuper? Enfin, abandonner ces prestations signifierait une augmentation des prix de pension alors que c'est justement dans ce sens qu'une évolution défavorable se manifeste et que, d'ores et déjà, certains cantons, arguant de leur mauvaise situation financière, diminuent le taux de leurs contributions aux foyers privés et publics - nous en avons des exemples récents dans le canton de Vaud - ce qui aboutit à la fermeture de certaines maisons ou de certaines unités. C'est sur la base de faits objectifs et non sur des déclarations d'intention que nous vous proposons de ne pas entrer en matière sur ce premier arrêté.

Schule: Hier im Straf- und Massnahmenvollzug haben wir bereits den ersten Prüfstein: Haben wir wirklich das Vertrauen in die Kantone, dass sie ihren Aufgaben nachkommen? Unsere Fraktion sagt klar ja dazu, auch jetzt an erster Stelle zu diesem Verzicht auf die Betriebsbeiträge des Bundes. Hier geht es um eine kleine Minderheit von etwa 4000 Jugendlichen, also nicht um zwei Millionen Mieter, nicht um über eine Million AHV-Bezüger und nicht um eine Million Schüler und Studenten; nur eine kleine Minderheit, für die sich nach dem neuen Konzept der SP nicht einmal eine Abstimmung unter Namensaufruf lohnt. Das zeigt uns doch, was wir von dieser neuen Politik zu halten haben. Wir sehen von der F:DP aus in dieser Aufgabe eine grössere Herausforderung der Kantone, diese 160 Justizheime weiterzuführen und zu koordinieren als bei der Wohnbauförderung, den Stipendien und der AHV. Der Strafvollzug ist aber klar eine Aufgabe der Kantone, ist er doch mit der Problemstellung der Bereiche Erziehung und Fürsorge eng verflochten. Wenn gesagt wird, die Kantone würden in Zukunft diese Aufgabe nicht lösen, weil eben heute schon Schwierigkeiten bestünden, so ist das nicht stichhaltig. Es ist darauf zu antworten, dass heute der Bund mit seinen Bau- und Betriebsbeiträgen an dieser Aufgabe beteiligt ist, ohne dass es deshalb optimal funktioniert. Andererseits ist der Erwachsenenstrafvollzug heute problemlos, obwohl die Kantone diesen Aufgabenbereich über die drei bestehenden Konkordate völlig allein lösen. Wir haben in der Kommission Regierungsrat Krähenbühl von Bern angehört. Er hat dazu ausgeführt: «Im Erwachsenenstrafvollzug ist die interkantonale Zusammenarbeit sehr gut und unbürokratisch.» Also dort, wo sich der Bund aus einer Aufgabe heraushält, funktioniert es gut. Diese Situation muss uns zu denken geben: Wo der Bund dabei ist, klappt es nicht, wo die Kantone selbständig handeln, läuft es problemlos und unbürokratisch. Darum ist es ein Fehlschluss zu sagen, die Situation verschlechtere sich notwendigerweise, wenn sich der Bund aus einer Aufgabe zurückziehe. Die heutige Situation spricht eher für das Gegenteil. Ich möchte dies auch belegen mit einem Zitat von der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. Sie hat im Juli 1983 in der Zusammenfassung der Ergebnisse einer Umfrage über die Aufgabenteilung bei allen Kantonen (bis auf zwei haben alle geantwortet) im Abschnitt «Straf- und Massnahmenvollzug» geschrieben: «Alle Kantone bringen zum Ausdruck, dass der Übernahme zusätzlicher Lasten, die aus der Abschaffung dieser

Bundessubventionen resultieren, kaum politische Hindernisse im Wege stehen dürften.» Bei den Begründungen wird dann an erster Stelle erwähnt, dass eben die Ausgaben für die soziale Wiedereingliederung in den kantonalen Parlamenten generell nicht bestritten seien. Dies zeigt, dass der Wille bei den Kantonen vorhanden ist, diese Aufgabe zu lösen. Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Heute behelfen sich die Deutschschweizer Kantone mit Verwaltungsvereinbarungen. In der Westschweiz ist eine Heimvereinbarung abgeschlossen worden, und sie scheint gut zu funktionieren. Auch in der Deutschschweiz wird man einen neuen Anlauf zu einem Konkordat nehmen müssen. Wir haben diesem Anliegen Rechnung getragen, indem die Kommission die Frist erstreckt hat, während der die Betriebsbeiträge noch weiter gewährt werden sollen. Gegenüber dem Bundesrat haben wir diese Frist um vier Jahre, bis Ende 1989, ausgedehnt; die Kantone haben also Gelegenheit, sich in dieser Zeit zu einem Konkordat zu finden. Unsere Fraktion ist überzeugt, dass eine tragfähige Lösung in dieser Zeitspanne gefunden werden kann. In der Kommission ist vor allem noch eine Alternative zur Diskussion gestellt worden, nämlich der Vorschlag, nur noch reduzierte Betriebsbeiträge auszurichten. Zu diesem Vorschlag ist zu sagen, dass wir ausgerechnet den Grundgedanken der Aufgabenneuverteilung preisgeben würden. Wir wollen ja klare Verantwortungen schaffen, die deckungsgleich sind mit den finanziellen Verpflichtungen. Wenn wir nur die Betriebsbeiträge reduzieren, aber die Baubeiträge weiterführen, dann machen wir aus dem ganzen eine rein finanzpolitische Aufgabenteilung. Wir müssen aber den staatspolitischen Aspekt im Auge behalten. Die Kantone sind nicht weniger sozial als der Bund, wenn sie eigenständig handeln müssen. Darum beantrage ich Ihnen namens unserer Fraktion, einzutreten und der Kommissionsmehrheit zu folgen. Le président: Le groupe démocrate-chrétien appuiera l'entrée en matière, mais soutiendra les propositions de minorité au chapitre 2bis. Le groupe libéral soutiendra également l'entrée en matière. Martignoni: Mit der ersten Vorlage zum Straf- und Massnahmenvollzug treten wir voll in die Problematik der Realitäten ein. Der Auftrag des Parlamentes in der Form der Motion Binder, der vor zehn Jahren erteilt wurde, zielte auf erste Lösungsvorschläge, um eine Neuverteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auszuarbeiten. In der Entstehungsphase des Vorlagenpaketes wurde dabei häufig auch von einer Aufgabenteilungsphilosophie gesprochen. Diese Philosophie geht von der Grundmaxime aus, dass einerseits die Kompetenzen und damit die Verantwortung zwischen Bund und Kantonen wieder klarer abzugrenzen seien und dass andererseits die ganze Übung saldoneutral zu erfolgen habe. Wir wissen, sind diese Maximen nicht voll realisiert. So enthält das erste Paket gewisse Korrekturen einer gewaltigen Umlagerung beim direkten und indirekten Finanzaus-

6. März 1984 N

E. 37

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben gleich mit dem Hauptgewicht einer Entlastung der Bundeskasse. Nun wäre es einfach falsch, den Bundesrat quasi der gesetzgeberischen Geschäftigkeit ohne Resultate zu bezichtigen, wie dies Herr Kollega Schmid in der Eintretensdebatte getan hat. Nicht wahr, Herr Schmid, auch wenn der Genus vielleicht nicht stimmt: das Parlament hat doch eigentlich dem Bundesrat einen Auftrag erteilt. Das Parlament hat das Kind der Aufgabenteilung gezeugt. Der Bundesrat hat dann dieses Kind ausgetragen und zur Welt gebracht, und es wäre, glaube ich, jetzt nicht richtig, wenn das gleiche Parlament beim Taufakt nicht dabei sein würde, nur weil ihm das Aussehen dieses Kindes nicht gefällt. In diese Zusammenhänge sind die Vorschläge über die Neuregelungen

der Bundesleistungen für den Straf- und Massnahmenvollzug zu stellen. Es ist davon auszugehen, dass der Massnahmenvollzug bei Kindern und Jugendlichen letztlich auch die Erziehung betrifft. Dies ist eine ganz klare Aufgabe der Kantone. Wenn heute einiges noch nicht befriedigt, dann ist das ein Unge- nügen einiger Kantone. Diese Unzulänglichkeiten, welche aber nicht an die Wurzeln gehen, Hessen sich offensichtlich auch mit Bundesmitteln und Bundeskontrollen nicht aus- merzen. Die SVP-Fraktion verkennt nicht die Schwierigkeiten mit der Struktur der 46 staatlichen und der 116 privaten Heime, die mit grossem Einsatz eine wertvolle Aufgabe für rund 4500 Jugendliche erfüllen. Baubeiträge sind deshalb auch von Bundesseite nach wie vor nötig. In der Kommission wurde aber mit Recht auf die teilweise sehr hohen Betriebskosten hingewiesen. Über diese vorge- sehene Aufhebung der Betriebskostenbeiträge wird ja jetzt die hauptsächliche Auseinandersetzung erfolgen. Diese Auf- hebung soll nicht ohne gewisse Kompensation stattfinden, indem neue Beiträge für Modellversuche ausgerichtet wer- den. Wenn aber eine wirkliche Aufgabenteilung erfolgen soll, die diese Bezeichnung auch verdient, so sollte sich der Bund dann konsequenterweise von immer neuen und teure- ren Vollzugsvorschriften distanzieren. So wird in einem Bundesentwurf betreffend Erziehungsheime für besonders schwierige Jugendliche, datiert vom 11. Juli 1983, vorge- schlagen, dass das Zahlenverhältnis zwischen pädagogisch- therapeutischem Personal und der Zahl der betreuten Jugendlichen mindestens 1 zu 1 betragen soll. Hinzu kommt also noch das übrige Personal für Betrieb und Administra- tion. Mit derartigen Vollzugsvorschriften verhindert der Bund, dass die Kantone effektiv von ihrer grösseren Verant- wortung und Bewegungsfreiheit auch wirklich Gebrauch machen können. Damit wird aber ein circulus vitiosus einge- leitet. Weil die Kantone Höchstansforderungen nicht erfüllen können oder wollen, kommen viele Leute auf die Idee, der Bund müsse sich nun eben noch stärker einschalten. Die SVP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage. Sie ist der Auffassung, dass die deutschsprachigen Kantone, wie es die welschen übrigens beweisen, durchaus in der Lage sind, die Betriebskosten in einem adäquaten Rahmen gemeinsam mitzutragen. Es müssen ihnen aber ausreichende Fristen zur Verfügung stehen, um eine Regelung zu treffen. Nach- dem der Gedanke eines Konkordates vorläufig Schiffbruch erlitten hat, ist eine Verwaltungsvereinbarung anzustreben. Bericht und Entwurf für eine Heimvereinbarung unter den Kantonen liegen vor. Ansätze zu einer gemeinsamen Ver- ständigung unter den Kantonen sind also vorhanden. Die SVP-Fraktion will den Kantonen auf dem wichtigen Gebiet der Jugendmassnahmen nicht nur eine Chance geben, sondern sie einladen, diese Lösung zu finden. Sie anerkennt die sehr schwierige Aufgabe und den Einsatz von Heimleitungen und Personal und ist überzeugt, dass die Kantone auf ihrem ureigenen Gebiet sachgerecht handeln können. Die Mittel stehen zur Verfügung durch die Verstär- kung des direkten Finanzausgleichs' auch für finanzschwa- che und kleinere Kantone; deren Institutionen, wie Parla- mente, Landsgemeinden und Gemeinden, werden die Ver- antwortung für schwierige Jugendliche wahrnehmen müssen. Ich möchte Ihnen namens der Fraktion beantragen, auf die Vorlage einzutreten. Ich werde mich zu meinem Detailantrag noch in der Detailberatung äussern. Ruf-Bern: Die Fraktion der NA und Vigilants empfiehlt Ihnen grundsätzlich Zustimmung zum vorliegenden Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Mass- nahmenvollzug. Es erscheint uns aus systematischen und ebenso aus formalen Gründen als richtig, mit der beabsich- tigten Aufgabenentflechtung eine Totalrevision des bisheri- gen Erlasses zu verbinden. Den generellen Anliegen der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, näm- lich der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und der finan- ziellen Entlastung des Bundes, wird mit

den vorgeschlagenen Massnahmen im Bereiche des Strafvollzuges Rechnung getragen. Zentrale Aufgaben, die im Interesse des Landes liegen, sollen sowohl bei der Kompetenzverteilung als auch bei der Finanzierung in den Bereich des Bundes gehören. Andererseits sind die Kantone im Sinne des Subsidiaritätsprinzips aus staatspolitischen Gründen zu stärken und zu verselbständigen. Aus den Bestimmungen von Artikel 64bis der Bundesverfassung erhält der Bund die Kompetenz, im Bereiche des Strafrechts nicht bloss gesetzgeberisch tätig zu sein und Rechtsnormen zu erlassen, sondern auch finanzielle Unterstützung an den Vollzug des Strafrechts zu gewähren. Die modifizierte Beibehaltung der Baubeiträge ist deshalb im Sinne einer Hilfe an die Kantone zur Anwendung der eidgenössischen Gesetzgebung gerechtfertigt. Die bisher ausgerichteten Betriebsbeiträge an Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche sowie an Arbeitserziehungsanstalten entsprechen allgemeinen Fürsorgemassnahmen, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen; richtigerweise wird deshalb auf sie verzichtet. Analog kann den Kantonen übertragen werden, im Rahmen der ihnen zustehenden Aufgabengebiete des Unterrichtes, der Erziehung und der Gesundheit die Ausbildung des Strafvollzugspersonals selbst vollumfänglich zu übernehmen. Gesamthaft lassen sich damit geschlossene, klar abgegrenzte Aufgabenbereiche auf den verschiedenen Stufen erreichen. Trotz dieser grundsätzlichen Zustimmung sind zum Zweckartikel des Gesetzes und - damit verbunden - zur vorgesehenen Möglichkeit der Beitragsgewährung an Modellversuche im Strafvollzug einige kritische Bemerkungen angebracht. Gemäss Botschaft sollen die Bundesleistungen im Baubereich insbesondere dazu beitragen, «... ungünstige Folgen des Freiheitsentzuges zu verhindern». Wir hoffen, dass mit Hilfe des neuen Gesetzes künftig nicht fragwürdigen Versuchen die Türen geöffnet werden, mit denen teilweise schon im Ausland schlechte Erfahrungen gemacht werden mussten. Sollte mit der Verhinderung sogenannt ungünstiger Folgen die Gewährung von allzu vielen Bequemlichkeiten in den Gefängnissen und Anstalten anvisiert werden, so entspräche dies keineswegs dem Sinn und Geist der Bundesverfassung, die in Artikel 64bis Absatz 3 von einer Verbesserung im Strafvollzug spricht. Jede Strafe hat nach anerkannten Strafrechtstheorien eine resozialisierende, eine präventive, aber auch eine repressive Wirkung. Verbesserungen in diesem vorgegebenen Rahmen sind sicherlich möglich. Denkbar und wünschenswert wären etwa vermehrte Bewachungseinrichtungen unter Verwendung elektronischer Hilfsmittel zur Reduzierung der steigenden Zahl von Ausbrüchen, damit unsere Anstalten, vor allem jene für Schwerverbrecher, sicherer werden und sich die entsprechenden Gefahren für die Bevölkerung vermindern. Unsere Anstalten dürfen nicht, wie im Volk zu Recht etwa befürchtet wird, zu Ferienlagern pervertiert, die Strafe darf keinesfalls in ihrem Charakter als Busse denaturiert werden. Wäre dies der Fall und könnte die «weiche Welle», auch «liberaler Strafvollzug» genannt, die leider schon heute in gewissen Anstalten ihren Niederschlag findet, sich weiter ausbreiten, so würde die Wirkung unseres Strafrechtes grundsätzlich in Frage gestellt. Dies entspräche unter keinen Umständen dem Willen der Mehrheit des Schweizer Volkes.

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 38

N 6 mars 1984 Aus Gründen der Verhandlungswirtschaftlichkeit nehme ich gleichzeitig kurz zu den verschiedenen Differenzen bei einzelnen Artikeln Stellung. Unsere Fraktion unterstützt die Vorschläge der Kommissionsmehrheit mit folgenden Ausnahmen: Bei Artikel 4 Absatz 3 (es geht um die Höhe der Baubeiträge) stimmen wir der Minderheit zu aus der

Überlegung, dass die finanzpolitische Zielsetzung der Vorlage nicht durch einen zu tiefen Grenzwert der Beitragsberechtigung verwässert werden darf. Aus analogen Gründen befürworten wir bei den Übergangsbestimmungen in Artikel 18 Litera c - übereinstimmend mit dem Ständerat und der Minderheit 1 - den 31. Dezember 1986 als letzten Zeitpunkt für die Gewährung der bisherigen Betriebsbeiträge. Die Kantone erhalten damit genügend Zeit, sich dem neuen Bundesrecht anzupassen und notwendige Massnahmen zu ergreifen. Es gibt keinen objektiv stichhaltigen Grund, die Leistungen des Bundes zu verlängern, wenn man schon eine Entflechtung herbeiführen will. Wir hoffen auf eine Berücksichtigung unserer Überlegungen durch den Bundesrat im Rahmen der künftigen Anwendung des neuen Gesetzes und beantragen Ihnen, im Sinne der dargelegten Ausführungen zu entscheiden. Dünki: Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten auf die zur Diskussion stehende Vorlage. Die Mehrheit wird aber beim Straf- und Massnahmenvollzug die von Herrn Weber-Arbon gestellten Minderheitsanträge in bezug auf die Justizheime unterstützen. Unsere Überlegungen sind folgende: Der Bund soli und darf sich nicht - wie von der Kommissionsmehrheit beantragt - in beträchtlichem Ausmass von denjenigen Aufgaben zurückziehen, die er wirkungsvoller und mit geringerem personellem und finanziellem Aufwand lösen kann. Insbesondere soll er nach wie vor private Institutionen fachtechnisch, finanziell und moralisch unterstützen, wenn diese durch ihre Tätigkeiten die öffentliche Hand in grossem Ausmass entlasten. Dies besonders dann, wenn sie ihre Betriebe schliessen müssten, sollten die Beiträge der öffentlichen Hand nicht mehr fliessen. Eine Kantonalisierung lehnen wir mehrheitlich ab, wenn sie bloss gefordert wird, weil das bisherige Zusammenwirken von Bund und Kantonen schlicht als zu teuer empfunden wird, ohne dass genau abgeklärt ist, ob eine Zuweisung anstehender Aufgaben an die einzelnen Kantone oder an Regionen nicht noch aufwendiger würde. Die Beteiligung des Bundes an den Justizheimen ist um so berechtigter, als es sich bei diesen in der Regel um Einrichtungen handelt, welche nicht nur den Bedürfnissen eines einzelnen Kantons dienen, sondern regional oder sogar überregional genutzt werden. Ohne Zweifel ist es so, dass Kantone, Gemeinden, aber auch private Trägerschaften die Einrichtung und den Ausbau von als notwendig erachteten Heimen eher in Angriff nehmen, wenn sie mit der fachkundigen Beratung und der finanziellen Unterstützung durch den Bund rechnen können. Abklärungen haben ergeben, dass durch den Verzicht oder durch einen gravierenden Abbau von Betriebsbeiträgen an die Erziehungseinrichtungen 111 privat geführte Heime gefährdet werden. Sie stellen immerhin 68,8 Prozent aller Heimplätze zur Verfügung. Sie sind gut belegt und arbeiten kostengünstiger als die öffentlich-rechtlichen Heime. Eine grosse Anzahl dieser Heime müsste zwangsläufig bei Wegfall der Bundesbeiträge eine Schliessung oder eine Umfunktionierung in Erwägung ziehen. Die privaten Heime gefährden heisst aber auch eine recht ansehnliche personelle und materielle Substanz aufs Spiel setzen. Eine Substanz, bestehend aus Personal, Grundbesitz, Mobilien und Immobilien, die, weil die öffentlich-rechtlichen Heime für den gesamten Jugendmassnahmenvollzug doch nicht ausreichen, dann im Nachhinein mit zusätzlichen Steuergeldern wieder neu geschaffen werden müsste. Der Jugendmassnahmenvollzug ist nach wie vor auf eine Vielfalt von Heimen angewiesen. Das bisherige Verbundsystem ist sinnvoll und entlastet schlussendlich den gesamten Finanzhaushalt. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen garantiert die notwendige Koordination der Justizheime durch das Bundesamt für Justiz. Das ist besonders wichtig. Ich votiere im Sinne des Antrages Weber-Arbon dafür, dass zumindest die Betriebsbeiträge an die Justizheime beibehalten werden, und zwar nach dem Grundsatz, dass es sich hier um eine Gemeinschaftsaufgabe

von Bund und Kantonen handelt. Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Erziehungseinrichtungen darf nicht ein rein finanzpolitischer Akt sein. Sonst wird sie, auch wenn wir dies nicht wollen, vorwiegend auf Kosten der verwehrlosten Kinder und Jugendlichen vorgenommen. Ich ersuche Sie deshalb, die Minderheitsanträge zu unterstützen. M. Darbellay: Je voterai l'entrée en matière en ce qui concerne la loi fédérale relative à l'exécution des peines. Je pense, cependant, qu'il faut admettre seulement ce qui est raisonnable et mon souci essentiel est le problème de la délinquance juvénile. Durant ce dernier demi-siècle, un pas important a été fait dans le sens de la prise en charge des jeunes. On a constaté que la prison était bien loin d'être une solution, bien loin d'être la panacée. On a, avec l'aide de la Confédération, créé de bons instruments de travail et de prise en charge. Il a fallu pour cela un environnement et un équipement de qualité mais dès que l'on parle de qualité, il faut aussi parler prix. Le code pénal lui-même a prévu un certain nombre d'institutions par paliers; c'est ainsi que les cantons doivent créer des institutions d'éducation, d'éducation au travail, de thérapie et de rééducation. On vient de le rappeler, ils avaient jusqu'au 31 décembre 1983 pour exécuter ces tâches. Tout n'a pu être fait faute de moyens, faute aussi - il faut bien le dire - parfois de coordination, et c'est ainsi que l'année dernière nous avons prorogé ce délai pour l'établir au 31 décembre 1985. Mais soyons sans illusions; pendant ce temps, il ne se fait pas grand'chose. Je dirais que les cantons sont «dans l'expectative», même plus dans l'im-passe. Ils ne sont pas prêts à s'engager sans savoir si la Confédération va continuer ou non à apporter ses subsides, et qu'en sera-t-il demain? Le problème risque d'être plus grave encore. La collaboration intercantonale risque donc- excusez l'expression - d'«en prendre un sacré coup». On a vu ce qui s'est passé jusqu'à maintenant en Suisse alémanique et l'on sait que pas davantage en Suisse alémanique qu'en Suisse romande, on est équipé d'une manière suffisante dans ce domaine-là. Par conséquent, on risque très sérieusement de revenir à la case de départ, de mettre en péril une collaboration bienvenue entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes. Je pense qu'il est important que la Confédération ne se désengage pas au point où elle en est, mais qu'elle continue à porter le souci d'une bonne prise en charge de la jeunesse en difficulté. Si je puis me déclarer d'accord avec une diminution de la participation de la Confédération, en ce qui concerne les investissements, spécialement les subsides de peu d'importance, je pense, par contre, qu'il est primordial que la Confédération reste engagée en ce qui concerne l'exécution des peines des jeunes et en ce qui concerne la formation du personnel adéquat. C'est pourquoi je voterai aussi au chapitre 2bis les propositions de minorité ayant trait à ces problèmes. Präsident: Die Fraktion der PdA/PSA/POCH teilt mit, dass sie sich diesem Bundesbeschluss widersetzt, das Wort aber nicht verlangt. M. Köhler Raoul, rapporteur: Dans le développement de sa proposition de non-entrée en matière, Mme Pitteloud a exprimé la crainte de voir la qualité des services diminuer, alors que la nécessité d'offrir des traitements spécialisés augmente. C'est pourquoi elle exige, et avec elle aussi M. Darbellay en particulier, le maintien des subsides fédéraux d'exploitation aux foyers pour adolescents. Elle doute de la volonté des cantons d'assumer pleinement les devoirs qui relèvent de la répartition des tâches dans le domaine de l'exécution des peines; elle doute aussi de leur volonté de

6. März 1984 N

E. 39

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben kooperieren. Elle estime, en outre, que l'influence de l'Office fédéral de la justice sur les cantons doit être maintenue. Ces

arguments ont été abondamment discutés en séance de commission. La majorité de la commission estime que les cantons seront à même de reprendre ces tâches abandonnées par la Confédération, étant donné que la redistribution des tâches les déchargera considérablement par ailleurs. Et cela est valable aussi pour les cantons à faible capacité financière, puisque la péréquation financière entre cantons doit être sensiblement améliorée par ce premier train de mesures. La majorité de la commission pense qu'il n'y a pas lieu de craindre une diminution des services, néfaste aux jeunes en proie à des difficultés. La commission espère en outre que les cantons alémaniques suivront l'exemple romand et qu'ils renforceront leur collaboration. On observe déjà des efforts dans ce sens au sein de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police. Si la responsabilité entière en ce domaine doit être assumée par les cantons, on peut attendre d'eux qu'ils fassent preuve d'une plus grande initiative que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Une majorité des membres de la commission a d'ailleurs déjà tenu compte des inquiétudes formulées, en prolongeant le délai transitoire pour l'octroi des subsides fédéraux, de trois ans par rapport à la décision du Conseil des Etats. L'échéance est ainsi reportée à fin 1989, ce qui devrait permettre aux cantons de se préparer à exploiter les foyers pour adolescents sans subsides fédéraux. La commission arrive aux conclusions suivantes: les subsides fédéraux à la construction seront maintenus. Par contre, l'exploitation des foyers et la formation du personnel seront à l'avenir exclusivement réglées et financées par les cantons. Ceux-ci sont en effet mieux placés pour exécuter ces tâches courantes et c'est avec raison que l'on peut compter sur leur capacité d'assumer les tâches qui leur sont confiées. Nous sommes persuadés que les jeunes concernés n'auront pas à pâtir de la redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons. Au nom de la commission, je vous invite à entrer en matière sur la révision de la loi sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures et de repousser la proposition de non-entrée en matière de Mme Pitteloud.

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

die Erziehung der straffälligen Jugendlichen (also den Straf- und Massnahmenvollzug) verantwortungsbewusst und fachgerecht bewältigen können. Die Kantone stehen näher an den Problemen als der Bund. Der Straf- und Massnahmenvollzug bei Jugendlichen ist nicht in erster Linie eine Geldfrage; es kommt vielmehr auf das persönliche Engagement der Erzieher und Mitarbeiter in den Heimen an. Dieses kann auch der Bund nicht gewährleisten. Das können die Kantone viel besser mit dem direkten Kontakt, mit der Vertrautheit mit ihren eigenen Verhältnissen. Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass der Verzicht auf die Betriebsbeiträge auch eine gewisse administrative Vereinfachung bedeutet. Betriebsbeiträge müssen ja jedes Jahr immer wieder abgerechnet werden. Es ist auch relativ schwierig, in gemischten Heimen die Aufteilung der Aufwendungen in subventionswürdige und nichtsubventionswürdige Zöglinge immer wieder durchzuführen. Alle Heime - diejenigen unter Ihnen, die Einblick in solche Heimabrechnungen haben, wissen das - müssen da komplizierte Abrechnungen erstellen, um überhaupt zu ihren Beiträgen zu gelangen. Da will man etwas vereinfachen, indem man sich auf die Baubeiträge beschränkt, die einfacher abzurechnen sind und relativ klar vom Bund beurteilt werden können. Ich beantrage Ihnen also, auf den Beschluss A einzutreten, der beinhaltet, dass die Baubeiträge des Bundes beibehalten werden sollen, dass aber die Betriebsbeiträge an die Jugendheime gestrichen werden sollen. Bundesrat Friedrich: Der Bund entrichtet heute dreierlei Beiträge: erstens an Errichtung und Ausbau von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten, zweitens an den Betrieb von Arbeitserziehungsanstalten sowie Anstalten für Kinder und Jugendliche und drittens an die Aus- und Weiterbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen. Wir möchten nun im Rahmen der Aufgabenteilung auf die Betriebsbeiträge verzichten. Damit entfällt auch die von Herrn Martignoni beanstandete Einflussnahme des Bundes auf den Betrieb solcher Anstalten durch Beitragsauflagen und Bedingungen; es gibt also da auch eine Vereinfachung. Es ist zuletzt betont worden, dass für die Aufhebung der Betriebsbeiträge an Erziehungsheime neben der gesetzlichen Kompetenzverteilung im Strafvollzug auch die Tatsache spricht, dass Erziehungsmassnahmen eben im allgemeinen Bestandteil der kantonalen Fürsorge sind: Fürsorge ist eine kantonale Angelegenheit. Die Verantwortung der Kantone wird mit diesen Vorschlägen gestärkt, und die finanziellen Leistungen des Bundes werden besser auf die gegebene Kompetenzverteilung abgestimmt. Auf der anderen Seite will der Bund einen gezielten Beitrag zur Erneuerung und Weiterentwicklung des Strafvollzuges leisten. Diesem Zweck dienen die neuen und zeitlich befristeten Beiträge an Modellversuche sowie die beizubehaltenden Baubeiträge. Es ist klar, dass die vorgeschlagenen Änderungen nicht von heute auf morgen erfolgen können. Es werden deshalb Übergangsfristen vorgesehen, die von Ihrer Kommission verlängert worden sind. Ich darf noch darauf hinweisen, dass die Kantone heute schon den Löwenanteil für die Justizheime aufbringen. Sie haben zugesichert, dass sie auch die erweiterte Aufgabe erfüllen werden. Die gesamthaft geringe Mehrbelastung der Kantone durch die Aufgabenneuverteilung rechtfertigt einen Leistungsabbau nicht. Diese Tatsache ist von gewissen Heimkreisen geflissentlich übergangen worden. Es hat ja in letzter Zeit eine eigentliche Kampagne stattgefunden. Aber eine Aufgabenteilung, die sich ausschliesslich nach den Bedürfnissen gewisser Subventionsempfänger richten würde, wäre eine schlechte Aufgabenteilung. Eine Aufgabenteilung muss sich vielmehr an Grundsätzen orientieren, die für die überwiegende Mehrheit eine Antwort auf die Probleme bringt. Mit Herrn Schule mache ich weiter darauf aufmerksam, dass der Erwachsenenstrafvollzug keineswegs zusammengebro-

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 40

N 6 mars 1984 chen ist, obschon er vom Bund nicht mitfinanziert wird. Es ist richtig, was Madame Pitteloud erwähnt hat, dass mit den Bundesbeiträgen eine gewisse Koordinationsleistung erbracht wurde. Gerade die bestehenden Probleme zeigen aber mit aller Deutlichkeit, dass sich damit die Schwierigkeiten nicht haben überwinden lassen. Der Grund ist einfach: Der Bund befasste sich eben sektoriell mit einzelnen Kategorien von Heimen, während die Kantone nun integral zuständig sein sollen. Sie haben den Gesamtüberblick. Zum neuesten Stand der Heimpolitik in den Kantonen: Die Justiz- und Polizeidirektoren der Kantone haben unter dem Vorsitz von Herrn Regierungsrat Schlegel aus St. Gallen schon vor längerer Zeit eine Kommission eingesetzt mit dem Auftrag, eine Vereinbarung zu entwerfen, welche die finanzielle Basis der Justizheime auch nach dem Wegfall der Bundesleistungen sichern und die Zusammenarbeit der Kantone in der Heimpolitik stärken soll. Eine solche Vereinbarung, die es unabhängig von der Aufgabenteilung ohnehin braucht, liegt jetzt vor. Sie hat in der Vernehmlassung unter den Kantonen breiteste Zustimmung gefunden. Nach Durchführung kleinerer Änderungen kann das Beitrittsverfahren in nächster Zeit eingeleitet werden. Unter den welschen Kantonen besteht schon eine gut funktionierende Vereinbarung ähnlicher Art. Sie sehen also, dass die Kantone willens und auch in der Lage sind, ihre Aufgaben in diesem Bereich zu erfüllen. Herr Regierungsrat Schlegel hat mir das in einem ausführlichen Bericht vom Januar dieses Jahres dargelegt. Ich bitte Sie um Zustimmung zu den Beschlüssen der Mehrheit.

Abstimmung - Vote Für den Antrag der Kommission (Eintreten) 107 Stimmen Für den Antrag Pitteloud (Nichteintreten)

E. 45

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben verschaukelt vorkommen. Sie erleben sich als die Opfer eines geradezu grotesken Auseinanderklaffens von bundesrechtlich vorgeschriebenen Zielen und Massnahmen einerseits sowie den Mühseligkeiten und Zufälligkeiten eines föderalistisch delegierten Vollzugs andererseits. Diese Enttäuschung wird zur Verbitterung, wenn man sieht, welcher Chancen einer qualitativen Beeinflussung der Jugendheimpolitik man durch die beabsichtigte Streichung der Bundesbeiträge verlustig geht. Der Verweis auf die spontanen Selbstregulierungskräfte des Föderalismus muss aufgrund der Erfahrung der letzten 40 Jahre in diesem Bereich als im wahrsten Sinne des Wortes billige Ausflucht bezeichnet werden.» Ich bitte Sie um Zustimmung zum Minderheitsantrag. Martignoni: Die SVP-Fraktion unterstützt mehrheitlich den Antrag der Mehrheit der Kommission, d. h. also die Streichung der Bundesbetriebsbeiträge. Wir sind der Auffassung, dass die Kantone durchaus in der Lage und auch willens sind, die Betreuung ihrer Jugendlichen, die Schwierigkeiten haben und die wir durchaus ernst nehmen, mit eigenen Mitteln zu besorgen. Herr Weber, ich habe wirklich gesagt, und ich stehe dazu: Es gibt keinen Altruismus unter den Kollektiven. Das hat es nie gegeben, weder unter den Kantonen noch unter den Gemeinden und auch vertikal nicht. Aber ich glaube, diese Frage ist nicht ganz richtig gestellt. Hier geht es nämlich nicht um eine Frage von Altruismus oder Nichtaltruismus, sondern um eine Frage der Verantwortung gegenüber den eigenen Jugendlichen in den betreffenden Kantonen und in den betreffenden Gemeinden. Wir nehmen in den Kantonen in Anspruch, dass wir für diese Jugendlichen - auch wenn sie sich in geringer Zahl befinden - die Verantwortung wahrnehmen werden. Ich glaube, es geht um diese Frage. Ich bin sogar der Auffassung, dass bei einem Rückzug des Bundes aus den Betriebsbeiträgen die Kantone vielleicht gar in besserer Masse diese

Verantwortung wahrnehmen können, nämlich ohne das Korsett von allzu engen bundesstaatlichen Vorschriften. Im Grunde genommen haben wir, wie bei allen diesen umstrittenen Vorlagen, immer wieder die gleiche Frage vor uns: Soll und darf sich der Bund aus einem Tätigkeitsgebiet zurückziehen, das ursprünglich recht eigentlich Domäne der Kantone war und das auf Betreiben der Kantone zu einem Tätigkeitsgebiet der Bundes geworden ist? Und soll sich der Bund nun zurückziehen, damit die Kantone wieder die volle Verantwortung übernehmen können? Unsere Fraktion bejaht diese Frage. Wir sind der Auffassung, dass der Bund zwar wertvolle Impulse gegeben hat für die Koordination der Betreuung dieser Jugendlichen, dass aber der Bund sich nun zurückziehen kann und diese Aufgabe wieder den Kantonen allein überlassen darf. Um diesen Rückzug des Bundes etwas zu erleichtern, haben wir seitens unserer Fraktion in den Übergangsbestimmungen zu Artikel 18 einen Antrag gestellt. Damit ich nicht noch einmal an die Rednertribüne gelangen muss, möchte ich diesen Antrag noch kurz hier begründen. Unser Antrag zu Artikel 18 Übergangsbestimmungen ist der Versuch, dem Anliegen der Heime entgegenzukommen, ohne den Gedanken der Aufgabenentflechtung allzu sehr zu strapazieren. Der Antrag geht, wie derjenige der Minderheit I, vom Gedanken aus, dass die Betriebsbeiträge des Bundes aufzuheben seien. Wenn der Rat anders entscheidet, wenn der Rat also entscheidet, dass die Betriebsbeiträge des Bundes beizubehalten seien, entfällt natürlich diese Abstimmung über die Übergangsbestimmungen. Der Antrag zu Artikel 18 bezweckt einen finanziell schleifenden Übergang, d. h. so quasi eine Subventionsentwöhnungskur. Erst ab 1990 sollen die Kantone mit ihren Betriebsbeiträgen an die 160 Heime auf eigenen Füßen stehen müssen. Aber schon vorher wird ein Entzug eingeleitet. Damit ist eine Pflicht geschaffen, die neue Aufgabe vor dem Auslaufen der Übergangsfrist anzupacken. Ab Inkrafttreten des Gesetzes bWÈnde dieses Jahrzehntes sollen die Betriebsbeiträge des Bundes, und zwar in reduziertem Rahmen, nur noch für die Kosten des erzieherisch tätigen Personals ausgerichtet werden. Sie machen allerdings das Schwergewicht der Ausgaben aus. Für das spezialisierte, erzieherische Personal wurden bisher 50 Prozent, für alle anderen in Erziehung und Unterricht Tätigen 30 Prozent Subventionen bezahlt. Im Übergang sollen es nach meinem Antrag 35 bzw. 20 Prozent sein. Um es abschliessend noch einmal zu verdeutlichen: Die besondere Struktur der Jugendheime - zwei Drittel privat, ein Drittel staatlich - verlangt unweigerlich besondere Bestimmungen, wenn der Gesetzgeber nicht Institutionen und Leistungen gefährden will. Ein Übergang mit verminderten Bundesleistungen drängt sich auf, damit die Kantone eigene Aktivitäten entfalten. Dieses Vorgehen erscheint uns zweckmässiger als eine möglichst lange Übergangsfrist mit höheren Leistungen. Ich ersuche Sie, dem Hauptantrag, d. h. dem Antrag der Mehrheit bei den Betriebsbeiträgen, und bei den Übergangsbestimmungen dem Antrag unserer Fraktion zuzustimmen. Frau Stamm Judith: Ich setze mich ein für den Antrag der Minderheit: Beibehaltung der Betriebsbeiträge des Bundes für die Justizheime. Wir sprechen hier über etwa 4000 Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, welche sich in 161 Justizheimen, über die ganze Schweiz verstreut, aufhalten. Der Anlass ihres Eintrittes ist eine oder sind mehrere Straftaten, ein jugendstrafrechtliches Verfahren, ein Jugendgerichtsurteil. Der Sinn des Aufenthaltes in diesen Heimen ist, ihnen zu helfen, damit sie nicht mehr delinquieren, sie schulisch und beruflich so zu fördern, dass sie ihr Leben als Erwachsene selbstständig werden gestalten können. Es ist jeweils nicht einfach, einen geeigneten Platz zu finden für einen Jugendlichen, einen Platz, der frei ist und auch noch bezahlt werden kann. Der Bund leistet Betriebsbeiträge, und der Bund koordiniert und beeinflusst über das Bundesamt für Justiz und dessen Sektion für

Straf- und Massnahmenvollzug die Entwicklung auf dem Heimsektor. Durch Strukturbeiträge kann er positive Entwicklungen beeinflussen. Sie erinnern sich vielleicht an die vehemente Heimkritik, die in den siebziger Jahren geäussert wurde. Der Einfluss der Sektion für Straf- und Massnahmenvollzug hat hier geholfen, die Kritik aufzufangen. Diesen Mitarbeitern gebührt Dank, ebenso den Mitarbeitern in den Heimen. Die Justizheime zu führen, die das Strafgesetzbuch uns vorschreibt, ist eine kantonsübergreifende Aufgabe. Der Bund kann sich hier nicht zurückziehen. Ein Kanton allein kann nicht alle Heimtypen führen. Selbst wenn er es könnte, kann er nicht alle seine Jugendlichen in diese Heime einweisen, denn sehr häufig ist die Distanz zum angestammten, krankmachenden Milieu ein sehr wichtiger Faktor. Mehrfach wurde jetzt das Jugendheimkonkordat angesprochen, das gescheitert ist. Es wurde auch die Übereinkunft der Westschweizer Kantone erwähnt. Die sechs Westschweizer Kantone haben übersichtlichere Verhältnisse. In der Deutschschweiz gibt es viel mehr Kantone, die sich zu beteiligen haben. Das «Heimgefälle» -der Unterschied zwischen Kantonen mit vielen Heimen, mit wenigen oder mit keinen Heimen ist sehr gross. Zudem ist in den einzelnen Kantonen bald der Erziehungsdirektor, bald der Fürsorgedirektor, bald der Justizdirektor für die Justizheime zuständig. Auch mit einer Übergangsfrist ist die Hoffnung auf eine neue, wirksame Konkordatslösung sehr klein. Natürlich ist jetzt eine Verwaltungsvereinbarung für die finanziellen Seiten in Vernehmlassung. Es geht aber hier - und dies muss nochmals betont werden - nicht nur um die finanzielle Seite. Es geht vor allem auch um Koordination und Übersicht. Und diese Übersicht haben die Kantone nicht und werden sie auch nicht haben. Dieses Geschäft - Rückzug aus den Betriebsbeiträgen - eignet sich nicht für die Neuverteilung. Wieso soll, angesichts dieser 4000 betroffenen Kinder und Jugendlichen, der Einfluss des Bundes, der segensreich war, ohne Hoffnung auf eine effiziente Alterna-

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 46

N 6 mars 1984 tive abgebaut werden? Der Rückzug des Bundes bringt auch die Gefahr mit sich, dass die Kostgelder der Heime höher werden. Wir haben das gehört. Das hat zur Folge, dass die Versorger mit den Einweisungen noch zurückhaltender werden als bis jetzt oder das Billigere statt das Bessere wählen. Das ist nicht zugunsten der betroffenen Jugendlichen, die dann auf der Gasse bleiben, aber dafür später unsere Strafanstalten bevölkern. Der Rückzug kann auch dazu führen, dass im schlimmsten Fall Heime geschlossen werden müssen, denn, wie wir gehört haben, werden 70 Prozent der Heime von privaten Trägerschaften geführt. Sie waren gut genug, diese Aufgaben zu übernehmen; wir können sie jetzt nicht im Stiche lassen. Diese private Trägerschaft ist übrigens auch der grosse Unterschied zum Erwachsenenstrafvollzug, der von den Kantonen getragen wird. Aus diesen angeführten Gründen empfehle ich Ihnen - und ich weiss mich einig mit einer grossen Zahl von Kolleginnen und Kollegen in meiner Fraktion -, den Antrag der Minderheit zu unterstützen. M. Petitpierre: La proposition de la minorité vous est connue ainsi que sa motivation. Je voudrais toutefois insister sur trois éléments qui me paraissent décisifs, pour appuyer la proposition de la minorité. Tout d'abord, le problème posé déborde la question du désenchevêtrement des tâches; il déborde aussi celui d'une nouvelle répartition des charges financières entre la Confédération et les cantons. Ce qui est en question, c'est la continuité de l'action dans le domaine de la prévention des actes pénaux et de la protection de la jeunesse au sens large. Cette continuité dépend naturellement des

ressources financières engagées mais aussi et surtout de la qualité de la coordination qui est assurée aujourd'hui pour la Confédération par l'Office fédéral de la justice. Le concordat intercantonal espéré ne verra très probablement pas le jour, pour autant qu'on le sache aujourd'hui, et la nouvelle répartition entraînerait la fin de l'action indispensable de l'Office fédéral de la justice. On a parlé d'une convention intercantonale sur la répartition des frais mais une telle convention ne peut créer des conditions satisfaisantes d'ordre et d'harmonisation comparables à celles qui existent aujourd'hui par l'effet du travail de l'Office de la justice. Deuxième élément: on vient de le dire, cent soixante maisons ou établissements s'occupant de jeunes adultes, d'enfants et d'adolescents, cent seize de ceux-ci exploités de façon privée. Cette formule a le double avantage d'éviter un transfert de plus à l'Etat d'une tâche d'intérêt public et de maintenir les coûts de fonctionnement au-dessous, pour autant qu'on en puisse juger, de ce qu'ils seraient dans un cadre strictement étatique. Il serait par conséquent doublement inopportun de prendre le risque de compromettre la situation actuelle qui, en termes relatifs il est vrai, est satisfaisante. Troisième élément: le rôle de la prévention, qui est capital non seulement dans l'intérêt de ceux qui se trouvent impliqués parce que leur situation personnelle et sociale est difficile, mais aussi en vue de l'intérêt général. Notre société a avantage à agir assez tôt pour pouvoir ensuite éviter, dans toute la mesure possible, de devoir réprimer. Cette façon de faire est évidemment meilleure en termes d'utilité sociale et il se trouve qu'elle est également bonne en termes de dépenses publiques, puisqu'il est bien connu que la répression est loin d'être gratuite. Il va sans dire que le projet qui nous est soumis par le Conseil fédéral et par la commission ne vise pas à mettre en cause la prévention ou à la remettre en cause, mais il se trouve qu'il en compromet en fait le développement, probablement même le maintien, pour des raisons qui ont déjà été exposées. Les motifs qui ont conduit en son temps à l'organisation telle qu'elle existe actuellement sont toujours valables. C'est pourquoi je souhaite que notre conseil adopte la proposition de la minorité représentée par M. Weber.

Lüchinger: Ich bin Präsident des Stiftungsrates eines Land-erziehungsheimes, das auch Massnahmen des Jugendstrafrechtsvollzuges erfüllt. In dieser Funktion stellt mich der Minderheitsantrag von Herrn Kollege Rolf Weber vor eine Gewissensfrage. Mit der Erfahrung aus der erwähnten Aufgabe heraus muss ich einfach feststellen, dass die interkantonale Zusammenarbeit der deutschschweizerischen Kantone auf diesem Gebiet schlecht ist. Herr Kollege Weber hat uns zu Recht daran erinnert, dass wir im letzten Jahr den Kantonen die gesetzliche Frist für die Einführung von zwei neuen gesetzlichen Massnahmen des Jugendstrafrechtsvollzuges um zwei Jahre verlängern mussten, weil die Kantone diese Massnahmen, entgegen der gesetzlichen Auflage, nicht erfüllt haben. Der Bund hat bisher die Koordination ausgeübt, und es wäre im Interesse der Sache sicherer und sehr viel einfacher, wenn wir es bei der bisherigen Regelung belassen würden. Ich optiere aber trotzdem für die konsequente Rückführung dieser Aufgabe an die Kantone. Wenn nämlich jeder da, wo er persönlich engagiert ist, den einfacheren Weg der Bundeslösung wählen wollte, kämen wir nie zur staatspolitisch geforderten Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Diese staatspolitische Zielsetzung geht für mich eindeutig vor. Wenn wir aber so optieren, so übernehmen wir gleichzeitig die Verpflichtung, in unseren Kantonen dafür zu sorgen, dass diese ihrer Aufgabe auch wirklich nachkommen. Herr Schule hat in seinem Votum in der Eintretensdebatte erklärt, dass es hier nur um eine kleine Minderheit geht, um etwa 4000 jugendliche Menschen. Es geht aber auch um Menschen, die nicht in der Sympathie der Bevölkerung stehen. Im Gegenteil: Kein Regierungsrat und kein kantonaler Parlamentarier kann sich in der Volks- und Wählergunst

grosse Lorbeeren holen, wenn er sich in dieser Sache einsetzt. Meines Erachtens ist das auch ein Grund dafür, warum die Dinge in den Kantonen ungenügend gehandhabt werden. Ich bitte Sie daher - ich habe diesen Appell im letzten Jahr schon einmal an Sie gerichtet -, in den Kantonen tätig zu werden, ihre Kantonalparteien zu mobilisieren, dafür zu sorgen, dass in Ihren kantonalen Parlamenten Vorstösse eingereicht werden usw. Herr Regierungsrat Künzi hat mir heute morgen noch gesagt, der Kanton Zürich werde dann schon dafür sorgen, dass es diesen Heimen gut gehe. Ich glaube daran, aber, Herr Weber hat es schon erwähnt, im letzten Jahr hat der Kanton Zürich seine Heimbeiträge um 10 Prozent gekürzt. Im gleichen Moment, in dem man an einen Wechsel dieser Aufgabe vom Bund zu den Kantonen denkt, kommt der Kanton Zürich und reduziert die Beiträge um 10 Prozent. Das ist nicht sehr verheissungsvoll. Ich glaube aber, ich vertraue darauf, dass die grossen Heimkantone, das sind insbesondere Bern und Zürich, ihre Aufgabe erfüllen werden. Etwas schwieriger wird es in den mittleren und in den kleineren Kantonen sein. Ich stimme für die Mehrheit der Kommission. Ich tue es aber mit dem formellen Versprechen, nachher auch in meinem Kanton dafür zu sorgen, dass diese Aufgabe gelöst wird. Für alle diejenigen, die für die Mehrheit stimmen, kann die Aufgabe mit dieser Stimmabgabe nicht gelöst sein, sondern die Aufgabe fängt dann erst an - nicht im Bund, aber in Ihrem eigenen Kanton. Ich bitte Sie, diese Verpflichtung dann auch wahrzunehmen. Eggli-Winterthur: Das Votum von Herrn Lüchinger hat mich eigentlich veranlasst, jetzt noch etwas zu sagen. Herr Lüchinger, ich möchte einfach feststellen, dass bis jetzt die Kantone relativ wenig für die Heimerziehung gemacht haben, insbesondere der Kanton Zürich. Als Präsident der Aufsichtskommission eines öffentlichen Heimes stelle ich fest, dass heute die Versorger wieder vermehrt auf die Preise schauen, die das Heim verlangt, und nicht auf die Qualität, die in diesem Heim angeboten wird. Dies ist eine schlimme Entwicklung, denn wir sollten darauf achten, dass der Jugendliche, sei es nun ein Mädchen oder ein Bursche, in ein Heim kommt, das seinen Bedürfnissen entspricht und wo richtig dafür gesorgt wird, dass er wieder in unserer

6. März 1984 N

E. 47

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben Gesellschaft FUSS fassen kann. Hier sehe ich eine grosse Gefahr. Ich möchte einfach darauf aufmerksam machen, Herr Lüchinger, dass gerade unter Führung Ihrer Fraktion, der auch Regierungsrat Künzi angehört, im Zürcher Kantonsrat bei den letzten Budgetdebatten die Kredite für die Heime gekürzt wurden. Die Regierung musste aufgrund dieser Kreditkürzungen den Heimen das berühmte Zirkular senden. Man sollte in der gleichen Partei nicht auf der einen Seite sagen, man setze sich ein, und auf der anderen Seite kürzt man die entsprechenden Kredite und spricht gleichzeitig noch von der Reprivatisierung. Ich möchte einfach bitten, politisch ehrlich zu sein. Zweitens möchte ich darauf aufmerksam machen, dass die Aufhebung der Subventionen in gewissem Sinne ein Verstoß gegen Treu und Glauben ist. Ich möchte das Beispiel an einem Heim zeigen: Der Kanton ist ja nicht Heimträger, sondern es sind die Gemeinden oder private Institutionen. Wir selber in unserer Stadt konnten in der Hochkonjunktur noch ein solches Heim bauen. Aber als Mitglied einer Exekutive weiss man, dass die Städte in der ganzen Schweiz unter Verlust von Steuersubstrat leiden und immer mehr Schwierigkeiten haben, ihre Aufgaben zu finanzieren. Nun kommt dazu, dass ausser den Städten kaum andere Gemeinwesen in der Lage sind, solche Heime zu bauen. Wie geht das nun vor sich? Wenn eine Behörde die Initiative hat, ein solches Heim zu

bauen, muss sie dem Parlament und Stimmbürger ganz klar sagen: so viel ist die Bausumme, so viel sind nachher die Betriebskosten. Die Betriebskosten steigen laufend. An diese Betriebskosten erhalten wir so viel Subventionen vom Bund und erhalten so viel Subventionen vom Kanton, und der Rest ist Aufgabe der Gemeinde. Herr Bundesrat Friedrich als seinerzeitiges Mitglied unseres Parlamentes in Winterthur weiss, wie das zu und her geht. Wenn uns dazumal, als wir diesen Kredit im Gemeinderat behandelten, bereits gesagt worden wäre, wir bekämen nur die paar Prozent vom Kanton Zürich und vom Bund nichts, dann hätten wir heute kein Justizheim in unserer Stadt. Dem Bau hätte der Stimmbürger noch zugestimmt, aber die laufenden Betriebskostenbeiträge für ein solches Heim geben heute schon zur Diskussion in den Städten Anlass. Ich möchte Sie bitten, diese beiden Probleme zu berücksichtigen, wenn Sie in unserem Rat abstimmen.

Frau Uchtenhagen: Ich habe ähnliche Erfahrungen gemacht wie Herr Lüchinger. Aber - Herr Lüchinger - ich folge diesen Erfahrungen und lerne daraus! Haben Sie nicht gegen besseres Wissen gesprochen; wenn Sie tatsächlich solche Heime kennen? Gerade im Kanton Zürich sind infolge der jüngsten Kürzungen viele Heime in Not geraten! Wenn die therapeutischen Heime ihre Ziele erreichen wollen, dann müssen sie heute zum Teil sehr spezialisiert sein, sehr ausgerichtet auf ihre Pfleglinge, Gefährdeten oder bereits Straffälligen. Dazu braucht es sehr gutes Personal, relativ kleine Heime, und das ist teuer. Der Spardruck ist enorm. Ich möchte auch noch darauf hinweisen, dass viele von diesen Heimen privat sind; sie arbeiten mit privaten Administrationen, im sogenannten Milizsystem. Wir kennen das ja alle. Wir sind häufig in solchen Institutionen ehrenamtlich tätig. Der Staat spart damit sehr viel Geld, aber irgendeinmal hört es meistens auf mit dem ehrenamtlichen Tätigsein, nämlich dann, wenn man praktisch nur noch damit beschäftigt ist, Spenden einzuziehen und betteln zu gehen. Ich mache das bei verschiedenen Institutionen seit Jahren. Ich glaube, wenn wir diese privaten Initiativen nicht entmutigen wollen, dann dürfen wir jetzt diesen Schritt nicht vollziehen. Ein Abbau der Bundessubventionen kann sich gegen die richten, die wir in unseren Staat integrieren, denen wir eine Chance geben wollen. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

M. Bonnard: C'est une question de principe qui se pose ici. Hier, dans le débat d'entrée en matière, le représentant de notre groupe a dit notamment que le projet du Conseil fédéral posait la question de la confiance que nous pouvons avoir dans les gouvernements cantonaux, dans les parlements cantonaux, dans les institutions cantonales. Il ne fait pas de doute que les établissements dont nous parlons ici jouent un rôle fort important dans le domaine de la prévention pénale et la question qui nous est posée est en définitive celle de savoir si oui ou non, une fois la Confédération désengagée de ce problème, les cantons accepteront de prendre la relève. Il se trouve, par le hasard des circonstances, que j'ai présidé la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police, au moment où commençaient à se discuter tous ces problèmes, et je puis dire ici que la volonté existe dans les cantons de suppléer la Confédération lorsqu'elle se retirera. Sans doute la Confédération a-t-elle joué un rôle utile au départ, elle a permis que ces différentes institutions se créent, se perfectionnent, s'équipent. En même temps, les cantons ont pris conscience du rôle extrêmement important que ces établissements sont appelés à jouer dans le domaine de la prévention pénale. Aujourd'hui, il me paraît impensable que les parlements cantonaux acceptent une diminution de la qualité des institutions qu'ils ont mises sur pied. Peut-être aurait-ce été le cas il y a quinze ou vingt ans, mais aujourd'hui je prétends que ce n'est plus le cas. Je ne vois pas le Parlement du canton de Genève - M. Petitpierre en a parlé tout à l'heure - pas plus que ceux des cantons de Zurich, Neuchâtel, Vaud ou Argovie accepter que le gouvernement diminue ses prestations dans ce domaine. Certaines

modifications auront peut-être lieu, dans les méthodes notamment, modifications qui sont peut-être nécessaires, il n'y aura pas pour autant une baisse de la qualité des établissements, nous pouvons ici aussi faire confiance aux cantons. M. Kohler Raoul, rapporteur: Comme l'a montré le débat d'entrée en matière sur cette loi, la suppression des subventions d'exploitation versées aux maisons d'éducation pour enfants et adolescents et aux établissements d'éducation au travail pour jeunes adultes est la mesure la plus importante des dispositions destinées à assurer une nouvelle répartition des tâches touchant l'exécution des peines et des mesures. Il ressort des données qui vous ont été fournies sur les effets financiers des dispositions proposées que la suppression de ces subventions permettra à la Confédération d'économiser près de 44 millions de francs par an, à partir de 1990. Par sa proposition de minorité, M. Weber-Arbon demande, comme vous avez pu l'entendre, de maintenir pour l'essentiel les subventions fédérales d'exploitation. Celles-ci seraient simplement quelque peu réduites. Elles ne devraient pas excéder 40 pour cent des frais de personnel, ce qui représenterait encore une dépense de 27 millions de francs comme l'a déjà dit M. Weber. Notre commission a soigneusement examiné cette question, elle a aussi pris l'avis d'experts qui ont adopté une attitude critique à l'égard du projet. Par 13 voix contre 11, elle s'est prononcée en faveur de la décision du Conseil des Etats qui est d'ailleurs conforme à la proposition gouvernementale. La commission connaît fort bien les difficultés qu'il faut résoudre pour créer et maintenir un nombre suffisant de maisons de thérapie et d'établissements servant à l'exécution des peines et des mesures réservées aux enfants et aux jeunes. Elle estime, dans sa majorité, que les cantons ont manifesté la volonté d'assumer entièrement ces responsabilités et qu'ils pourront, après une période de transition, qui durera jusqu'en 1989 si notre proposition à l'article 18c est adoptée, prendre en charge la totalité des frais d'exploitation. Il ne faut pas perdre de vue en effet l'ensemble des mesures envisagées. La nouvelle répartition des tâches apportera aussi des allègements aux cantons et renforcera la péréquation financière. Les conditions qui permettront d'assurer une meilleure coordination entre les cantons, comme cela a été demandé en ce qui concerne les maisons d'éducation, pourront à notre avis être réunies d'ici la fin de cette décennie. Il n'est pas inutile de rappeler aussi que vingt et un cantons ont donné un avis favorable, lors de la procédure de consulta-

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 48

N 6 mars 1984 tion sur les mesures proposées. On ne saurait d'ailleurs résoudre, grâce à des subventions fédérales, les problèmes posés par l'exécution des peines encourues par les jeunes. Le soutien, l'engagement et la surveillance des cantons, qui connaissent mieux les particularités de chaque cas, sont indispensables en l'occurrence. La Confédération n'évade d'ailleurs pas entièrement ses engagements. Elle continuera à verser d'importantes subventions de construction et le Conseil fédéral propose, dans les articles 5 à 7 qui suivent, de lui permettre de subventionner des projets pilotes. En approuvant la proposition de la minorité, vous compromettriez une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'exécution des peines et vous ne réduiriez que faiblement les charges fédérales. C'est pourquoi je vous prie de repousser les propositions de la minorité représentée par M. Weber-Arbon. Nebiker, Berichterstatter: Es ist immer einfacher, neue Subventionen zuzusprechen, als bestehende Subventionen aufzuheben. Bei diesen Betriebsbeiträgen geht es tatsächlich um das Kernstück der Vorlage A. Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen mit dem Bundesrat, die Betriebsbeiträge

aufzuheben. Das ist das eigentliche Kernstück, wie es sich schon bei der Eintretensdebatte gezeigt hat. Aus den Ihnen vorliegenden Zahlen über die finanziellen Auswirkungen geht hervor, dass der Bund durch die Aufhebung der Betriebsbeiträge ab 1990 jährlich etwa 46 Millionen Franken einsparen würde. Der Minderheitsantrag Weber-Arbon schlägt nun vor, grundsätzlich an den Betriebsbeiträgen des Bundes festzuhalten. Sie sollen lediglich gegenüber dem geltenden Recht etwas beschränkt werden, und zwar auf höchstens 40 Prozent der Kosten des in der Erziehung tätigen Personals. Das würde wieder eine Mehrbelastung des Bundes von etwa 27 Millionen Franken bedeuten. Aber eine Vereinfachung des ganzen Systems oder eine eigentliche Aufgabenentflechtung würde damit natürlich nicht erreicht. Die Kommission hat sich nach eingehenden Beratungen mehrheitlich - allerdings nur mit 13 gegen 11 Stimmen - entschieden, an der Aufhebung der Betriebsbeiträge festzuhalten. Wir waren uns durchaus bewusst, dass die Frage sehr schwierig ist, und haben dementsprechend auch Experten angehört, die dem ganzen Problem sehr kritisch gegenüberstehen. Die Kommission anerkennt die Schwierigkeiten bei der Schaffung und Aufrechterhaltung genügender und spezialisierter Therapie- und Strafvollzugsheime für Kinder und Jugendliche. Sie ist aber mehrheitlich der Auffassung, dass die Kantone nach einer Übergangsfrist - und diese soll ja verlängert werden - in der Lage sein werden, die Betriebskosten vollumfänglich zu tragen. Man darf den Gesamtzusammenhang nicht aus den Augen verlieren. Diese Bemerkung werden wir immer wieder anbringen müssen. Die Kantone werden im Gesamtpaket der Aufgabenteilung auch entlastet und der Finanzausgleich wird verstärkt. Das ist der Sinn des ganzen Paketes Aufgabenteilung. Bis Ende dieses Jahrzehntes sollen überdies die Voraussetzungen für eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit im Heimwesen geschaffen sein. Wir erinnern auch daran, dass sich im Vernehmlassungsverfahren 21 Kantone positiv geäußert haben. Sie sind also in der Lage, diese Aufgaben zu übernehmen. Man kann von den Bundesbeiträgen die Lösung des Problems im Jugendstrafvollzug nicht erwarten. Dazu braucht es vielmehr den Einsatz gerade der Kantone, die die Verhältnisse besser kennen. Ausserdem zieht sich der Bund nicht völlig zurück. Er leistet ja weiterhin namhafte Beiträge an die Bauten und Einrichtungen, und der Bundesrat schlägt dann in den folgenden Artikeln 5 bis 7 vor, dass der Bund auch Beiträge an Modellversuche leisten kann. Noch eine kurze Bemerkung zum System der prozentualen Beiträge: In der Vergangenheit haben sich diese prozentualen Beiträge an die Personalkosten nicht in allen Teilen bewährt; denn das führte auch in gewissen Heimen - sicher nicht überall - zu einer gewissen Überdotierung an Erziehern zulasten des Hilfspersonals, dessen Löhne ja nicht subventioniert werden. Wenn Sie dem Antrag der Minderheit folgen, verhindern Sie, dass im Bereich des Strafvollzugs eine echte Aufgabenentflechtung der Kompetenzen von Bund und Kantonen und eine Entlastung des Bundes möglich wird. Ich beantrage Ihnen im Auftrag der Kommissionsmehrheit, dieser Streichung der Betriebsbeiträge zuzustimmen. Die Kantone sind bereit und in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen. Bundesrat Friedrich: Ich habe nur wenige Bemerkungen anzubringen. Die Kommissionsprecher bemerken zu Recht, dass es hier nicht um den Grundsatz geht und dass der Antrag von Herrn Weber nun in eindeutigen Widerspruch zur Idee der Aufgabenteilung steht. Die angestrebte Entflechtung würde damit ganz sicher nicht erreicht. Ich habe Ihnen beim Eintreten gesagt, dass die Kantone schon heute den Löwenanteil für die Justizheime aufbringen und dass ihre Aufgabe nicht wesentlich wächst. Es ist also zweifellos nicht richtig, wenn behauptet wird, die Kantone könnten oder wollten diese Aufgabe nicht erfüllen. Es geht deshalb auch nicht darum, dass diese Aufgabe nicht mehr erfüllt würde,

sondern dass sie von den Kantonen übernommen wird. Ich habe Ihnen im weiteren bereits gesagt, dass die Kommission unter Herrn Regierungsrat Schlegel eine Vereinbarung ausgearbeitet hat, die in der Übergangsfrist zum Spielen kommt. Es geht also nicht um das frühere, gescheiterte Konkordat, das von Herrn Weber zitiert wurde. Der genannte Zustand ist überholt. Die Vereinbarung der Kommission Schlegel liegt vor, und sie trägt auch der Tatsache Rechnung, dass es sich um eine kantonsübergreifende Aufgabe handelt. Ich ersuche Sie um Zustimmung zur Mehrheit. Abstimmung - Vote Für den Antrag der Minderheit 90 Stimmen Dagegen 81 Stimmen Art. 5-7 Antrag der Kommission Zustimmung zum Beschluss des Ständerates Art. 5-7 Proposition de la commission Adhérer à la décision du Conseil des Etats Angenommen - Adopté Art. 7a (neu) Antrag der Kommission Mehrheit Zustimmung zum Beschluss des Ständerates Minderheit (Weber-Arbon, Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Hubacher, [Loetscher, Morel, Muheim], Nauer, [Scherer], Vannay) Titel Beiträge an die Aus- und Fortbildung Text Der Bund fördert und unterstützt die Aus- und Fortbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen. Art. 7a (nouveau) Proposition de la commission Majorité Adhérer à la décision du Conseil des Etats

6. März 1984 N

E. 49

Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben Minorité (Weber-Arbon, Blunschy, Braunschweig, Carobbio, Hubacher, [Loetscher, Morel, Muheim], Nauer, [Scherer], Vannay) Titre Subventions pour la formation et le perfectionnement Texte La Confédération encourage et soutient la formation et le perfectionnement du personnel occupé à l'exécution des peines et des mesures. Weber-Arbon, Sprecher der Minderheit: Ich muss mich entschuldigen, dass ich heute morgen dieses Rednerpult so intensiv frequentiere. Es wird bei dieser Vorlage A das letzte Mal sein. Zu Artikel 7a folgendes: Unter dem Schlachtruf «Aufgaben-entflechtung» will der Bundesrat in diesem Bundesgesetz im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges zwei «Liquidationsübungen» durchführen, nämlich die Aufhebung der Betriebsbeiträge (wir haben soeben darüber entschieden, in anderem Sinne), aber er will auch die Ausbildungsbeiträge streichen. Mein Antrag enthält nichts Neues, sondern bloss das, was bis jetzt gegolten hat (Art. 4 des Bundesgesetzes über Betriebsbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten vom 6. Oktober 1966). Diese Bestimmung existierte übrigens bereits im Strafgesetzbuch von 1937, Artikel 390. Es hiess dort: «Der Bund fördert und unterstützt die Heranbildung und Fortbildung von Anstaltsbeamten.» Ich verweise auch auf Artikel 64bis unserer Verfassung, wo es heisst, dass der Bund befugt sei, den Kantonen für Verbesserungen im Strafvollzug Beiträge zu gewähren. Die Botschaft des Bundesrates (auf Seite 34) anerkennt ausdrücklich diese Verfassungsgrundlage. Die Argumentation zur Streichung, wie sie der Bundesrat präsentiert und entwickelt hat, ist eigentlich beinahe perfid. Er sagt in der Botschaft, man hätte diesen Ausbildungsbereich auch bei der vom Bund bestimmten Berufsbildung regeln können. Er gehöre aber zum Strafvollzug, infolgedessen sei, der Entflechtungsphilosophie entsprechend, die Beitragsleistung hier völlig zu streichen. In der Kommission machte ein Mitglied mit Recht die etwas sarkastische Bemerkung: Wenn es um die berufliche Aus- und Weiterbildung im wirtschaftlichen Bereich geht, ist der Bund dabei mit finanziellen Beiträgen, geht es aber um den sozialen Bereich, Sektor Aus- und Weiterbildung von qualifiziertem Personal, dann zieht sich der Bund zurück. Bagatellsubventionen, werden Sie vielleicht fragen? Zwei Millionen für den Bund, das ist wirklich eine Bagatelle, gemessen

an den Zahlen, die uns vertraut sind. Ich möchte aber sagen: Für die Betroffenen ist das Gegenteil der Fall. In der Kommission haben wir erfahren, dass 1982 an die Stiftung Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal 230 000 Franken gewährt worden sind. Der Bund soll einen Drittel der Kosten übernommen haben. Er war damit auch Mitglied des Organs dieser Stiftung. Sie spüren hier: die finanzielle Leistung bedingt auch eine Mitwirkung organisationsrechtlicher Art. Meine Frage: Hat der Bund nicht alles Interesse daran, mit dabei zu sein, wenn es um die Aus- und Weiterbildung von Männern und Frauen geht, welche an der Front zu stehen, tätig zu sein haben beim Vollzug des Schweizerischen Strafgesetzbuches, insbesondere hier des Straf- und Massnahmenvollzuges? Ist das nicht eine gute, ich würde sogar sagen, eine beglückende Interpretation des soeben genannten Verfassungsratensartikels 64bis, Absatz 2? Ich zitiere nochmals: Bundesbeiträge für die Verbesserung des Strafvollzuges. Wenn wir diesen Begriff der Verbesserung so interpretieren, dass wir sagen: Auch das Personal, das hier mit diesen verbesserten Methoden vertraut gemacht werden muss, soll diese Beitragsanteile haben. Unsere Kommission - auch hier wieder ein sehr knappes Resultat - hat mit 11 zu 10 Stimmen zuungunsten der Minderheit entschieden. Ich möchte wünschen, dass es bei diesem letzten von mir zu dieser Materie zu unterbreitenden Antrag gleich ausgeht, wie das vorhin bei Artikel 4a bis 4c der Fall war. Mme Jaggi: Nous poursuivons cet exercice intitulé «nouvelle répartition des tâches», ce qui veut dire en fait «nouvelle répartition des charges financières entre la Confédération et les cantons». La charge financière dont il est question ici, afférente à la formation du personnel travaillant dans les établissements d'exécution des peines et dans les maisons d'éducation, représente une somme modeste puisqu'elle est de l'ordre de 2 millions en chiffre rond. Malgré sa modestie, ce montant représente pour les institutions bénéficiaires, particulièrement pour les écoles d'éducateurs et d'assistants sociaux et pour le centre de formation du personnel pénitentiaire, une manne fédérale fort bienvenue; ils craignent à juste titre et j'ai de la peine à partager l'optimisme de M. Bonnard sur ce point - que les cantons ne veuillent pas prendre la relève en cas de suppression de la subvention fédérale. Il me paraît des plus important de s'arrêter au problème particulier de la formation du personnel pénitentiaire, qui bénéficie d'une subvention annuelle de l'ordre de 250 000 à 300 000 francs au maximum. Cette formation s'est longtemps faite ponctuellement, laissée qu'elle était à l'initiative des cantons jusqu'en 1979, année où a pu être mise sur pied une formation systématique ouverte à tous les nouveaux surveillants, conçue et organisée d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire. Depuis 1979, année où fut mis en exploitation le centre de formation du personnel pénitentiaire, plusieurs volées de surveillants ont suivi les cours. Plusieurs cours de perfectionnement et de recyclage ont également été organisés à l'intention du personnel en fonction. Ces cours et cette formation, qui est une formation professionnelle, domaine d'intervention qui est du ressort des autorités fédérales dans le secteur général de l'éducation et de la formation, revêtent une importance toute particulière. En effet, les membres du personnel pénitentiaire accomplissent une tâche délicate et il n'est pas superflu qu'en plus du certificat de capacité que détiennent la plupart d'entre eux au moment de leur engagement, ils reçoivent une formation spécialisée comprenant non seulement des notions de droit par exemple, mais aussi des cours de psychologie. La Confédération finance le tiers de dépenses résultant de cette partie harmonisée de la formation du personnel pénitentiaire. Or, on propose de supprimer cette contribution alors qu'elle a été promise aux cantons, qui, eux, assument le restant des frais conformément à la constitution. Les cantons se sont engagés en commun sur une bonne voie et la Confédération les a appuyés jusqu'ici.

C'est un début. L'appui qui a été apporté au centre de formation au cours de ses quatre premières années d'activité ne doit pas lui être retiré. C'est pourquoi je vous demande d'appuyer la proposition de minorité de M. Weber. M. Bonnard: Tout à l'heure, j'ai évoqué le problème de la confiance qu'il faut accorder aux cantons. Il faut maintenant peut-être tenir compte d'un autre critère, celui de l'autorité la mieux placée pour prendre la décision. Qu'en est-il en matière de formation et de perfectionnement professionnels des surveillants des établissements pénitentiaires? A notre avis, la formation dans ce domaine doit être axée sur la pratique et c'est dans cet esprit d'ailleurs que sont conçus tous les cours organisés par le centre de formation du personnel pénitentiaire: ils visent à permettre aux surveillants, dont la formation générale est souvent relativement modeste, de surmonter les difficultés pratiques auxquelles ils sont confrontés. Or, qui a l'expérience pratique dans ce domaine? Ce n'est pas la Confédération, qui n'exploite elle-même qu'un seul établissement pénitentiaire, le Zugerberg, lequel reçoit un certain nombre de militaires. Tous les autres établissements pénitentiaires sont exploités par les cantons. Ce sont donc ces derniers qui ont l'expérience pratique, qui sont con-

Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches

E. 50

N 6 mars 1984 frontés aux difficultés de gestion de ces établissements ou à celles qui peuvent découler du comportement de certains pensionnaires. Les cantons doivent par conséquent avoir la latitude d'organiser les cours comme ils l'entendent. Ils sont le mieux placés pour prendre des décisions et la Confédération peut, à mon avis, parfaitement se désengager de ce secteur sans risque aucun. M. Kohler Raoul, rapporteur: Par ce nouvel article Ta, la minorité désire reprendre, sans modification, la disposition de la loi actuelle qui donne à la Confédération la compétence d'encourager la formation professionnelle et le perfectionnement des connaissances des personnes qui s'occupent de l'exécution des peines et des mesures. A l'appui de cette proposition, elle fait remarquer que la formation des cadres, notamment, n'a été entreprise que tardivement et que la Confédération doit soutenir la formation professionnelle et le perfectionnement des connaissances dans le domaine de l'assistance sociale, comme elle le fait pour l'économie. Notre commission a rejeté cette proposition par 11 voix contre 10. Elle admet, certes, comme la minorité, que la formation du personnel chargé d'exécuter les peines et les mesures a une grande importance, mais cette tâche peut parfaitement être confiée entièrement aux cantons, la Confédération ayant donné un soutien initial par sa participation au financement du Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire. Cette solution correspond aussi à des propositions qui sont faites dans d'autres domaines, par exemple dans le secteur hospitalier. La formation du personnel destiné à accomplir ces tâches, qui incombent aux cantons et aux communes, devra aussi être réglée et financée par les cantons. Il s'agit en l'occurrence d'une charge de 1,4 million de francs pour la formation professionnelle des personnes qui s'occupent de l'exécution des peines et des mesures. Je vous invite à repousser la proposition de la minorité. Neblker, Berichterstatter: Beim Minderheitsantrag von Artikel 7a - vertreten durch Herrn Weber-Arbon - geht es darum, die im geltenden Gesetz enthaltenen Bundesbeiträge zur Förderung der Aus- und Fortbildung der im Straf- und Massnahmenvollzug tätigen Personen unverändert weiterzuführen. Die Kommission hat diesen Antrag mit 11 zu 10 Stimmen abgelehnt. Sie ist mit der Minderheit allerdings darin einig, dass der Ausbildung des Strafvollzugspersonals grosse Bedeutung geschenkt werden muss. Diese Aufgabe kann aber ohne weiteres den Kantonen übertragen werden, nachdem der Bund

namentlich durch die finanzielle Beteiligung am Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal eine Starthilfe gegeben hat. Diese Lösung entspricht auch den Vorschlägen in anderen Bereichen. Wo Personal für die Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe ausgebildet wird, wie beim Strafvollzug oder etwa im Spitalwesen, soll seine Ausbildung ebenfalls von den Kantonen geregelt und finanziert werden. Das ist nichts anderes als eine klare Aufgabenteilung, und man darf das nicht verwechseln mit der Berufsausbildung in wirtschaftlichen Berufen. Man muss sich auch klar werden darüber, wenn man über den Minderheitsantrag entscheidet, um wieviel Geld es dabei geht. Für 1981 lauten die Zahlen wie folgt: Beiträge des Bundes an Schulen 1,42 Millionen und an Kurse 20 000 Franken. Wir haben uns hier doch ganz eindeutig mit gewissen Bagatellsubventionen zu befassen. Da muss neben den Kantonen noch eine weitere Stelle, eine Bundesstelle, Abrechnungen prüfen, ob nun gewisse Beiträge berechtigt sind oder nicht. Dazu sind die Kantone durchaus in der Lage. Sie sind sicher auch in der Lage, diese rund 1,4 Millionen Franken zu tragen, nachdem sie - wie das schon wiederholt gesagt worden ist - auch in anderen Bereichen entlastet werden. Ich beantrage Ihnen daher, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag des Herrn Weber abzulehnen. Bundesrat Friedrich: Ich kann nur unterstützen, was Herr Bonnard gesagt hat: Es handelt sich hier wirklich um eine typische Aufgabe der Kantone, und die Kantone sind auch in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Es geht überdies, wie die Kommissionssprecher sagten, um sehr kleine Beträge, um eigentliche Bagatellsubventionen, und diese sind ja das Unrentabelste, das es überhaupt gibt. Im weiteren mache ich Sie darauf aufmerksam, dass der Bund umgekehrt einen gezielten Beitrag leistet an die Erneuerung und Weiterentwicklung des Strafvollzuges. Diesem Zweck dienen die neuen, zeitlich befristeten Beiträge an den Modellversuch, die Sie in Artikel 5 bis 7 umschrieben haben. Ich ersuche Sie meinerseits, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Abstimmung - Vote Für den Antrag der Mehrheit 79 Stimmen Für den Antrag der Minderheit 75 Stimmen Art. 8-17 Antrag der Kommission Zustimmung zum Beschluss des Ständerates Art. 8-17 Proposition de la commission Adhérer à la décision du Conseil des Etats Angenommen - Adopté Art. 18 Antrag der Kommission Bst. a Baubeiträge, für die das Beitragsgesuch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes eingereicht wurde. Der Baubeginn muss spätestens zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten erfolgen; Bst. b ... bis zum 31. Dezember 1986; Bst. c Mehrheit ..., bis zum 31. Dezember 1989. Minderheit I (Loretan, Biel, Bonnard, Flubacher, Jeanneret, Kopp, Stucky, Vetsch) Zustimmung zum Beschluss des Ständerates Minderheit II (Martignoni, [Fischer-Weinfeld], Nebiker) Betriebsbeiträge für Einrichtungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens beitragsberechtigt sind, bis zum 31. Dezember 1989. Diese Beiträge betragen 35 Prozent der Kosten für das spezialisierte erzieherisch tätige Personal mit einer vollständigen oder einer gleichwertigen Ausbildung und 20 Prozent der Kosten für andere Personen, die für Erziehung und Unterricht qualifiziert sind. Im übrigen werden die Beiträge nach dem bisherigen Recht ausgerichtet. Antrag Ruf-Bern Bst. c Zustimmung zum Ständerat Art. 18 Proposition de la commission Lei. a Des subventions de construction, pour autant que la demande ait été déposée avant l'entrée en vigueur de la présente loi et que les travaux débutent au plus tard deux ans et demi après l'entrée en vigueur;

6. März 1984 N 51 Petition Let. b Des subventions... 31 décembre 1986; Let. c Majorité 31 décembre 1989. Minorité I (Loretan, Biel, Bonnard, Flubacher, Jeanneret, Kopp, Stucky, Vetsch) Adhérer à la décision du Conseil des Etats Minorité II (Martignoni, [Fischer-Weinfeld], Nebiker) Des subventions d'exploitation pour les établissements qui

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

Proposition Bui-Berne Let. c Adhésion au Conseil des Etats Le président: Les deux minorités et M. Ruf, qui avaient fait des propositions, les ont retirées. Il ne reste donc que la proposition de la majorité de la commission. Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit Adopté selon la proposition de la majorité Art. 19 Antrag der Kommission Zustimmung zum Beschluss des Ständerates Proposition de la commission Adhérer à la décision du Conseil des Etats Angenommen - Adopté Gesamtabstimmung - Vote sur l'ensemble Für Annahme des Gesetzentwurfes 116 Stimmen (Einstimmigkeit) #ST# 83.268 Petition der Schweizerischen Gefangenengewerkschaft. Weitere Bundesbeiträge für Justizheime Pétition du Syndicat suisse des détenus tendant à obtenir que la Confédération continue à verser des subventions pour l'exploitation des maisons d'éducation d'enfants et d'adolescents Herr Kohler Raoul unterbreitet namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht: 1. Am 27. Juni 1983 hat die Schweizerische Gefangenengewerkschaft (SGG) die Bundesversammlung mit einer Petition aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass den Justizheimen weitere Bundesbeiträge zur Verfügung gestellt werden. Die Petition bezieht sich auf den vom Ständerat bereits gutgeheissenen Antrag des Bundesrates, im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen die Betriebsbeiträge des Bundes an Justizheime für Kinder und Jugendliche wegfallen zu lassen. Die Petenten bezweifeln, dass die Kantone diese bisherige Bundesaufgabe übernehmen werden und befürchten, dass insbesondere die Heime mit privaten Trägerschaften dadurch in ihrer Existenz bedroht werden. Dies würde zum Nachteil der betroffenen Kinder und Jugendlichen und zu gravierenden Fehlplatzierungen führen. Die Petenten stellen auch fest, dass die Kantone der Deutschschweiz entgegen ursprünglichen Erwartungen nicht dazu bereit seien, ein Jugendheimkonkordat abzuschliessen. Solange das Heimwesen noch nicht den vom Gesetz vorgeschriebenen Stand erreicht habe, dürfe sich der Bund deshalb seiner Steuerungsfunktion nicht entziehen. 2. Da sich die Petition auf das hängige Geschäft 81.065 bezieht, ist die vorberatende Kommission gestützt auf Artikel 40 Absatz 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates beauftragt worden, auch die Petition vorzubereiten und dem Rat Antrag zu stellen. 3. Die Kommission hat sich an ihren Sitzungen vom 7. April und 4. Juli 1983 mit der Neuverteilung der Aufgaben im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges befasst. Sie hat mehrheitlich beschlossen, dass sich der Bund in Zukunft darauf beschränken soll, Beiträge an den Bau von öffentlichen und privaten Justizheimen zu gewähren sowie Modellversuche zu unterstützen; hingegen soll er darauf verzichten, weiterhin Betriebsbeiträge auszurichten. Die Mehrheit der Kommission ist mit dem Bundesrat und dem Ständerat der Auffassung, dass der Betrieb der Heime Sache der Kantone sein soll, die den wirklichen Verhältnissen näherstehen als der Bund. Sie geht davon aus, dass die Kantone die Leistungen des Bundes übernehmen werden, da diese im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen auch beträchtlich entlastet werden. Sie erwartet, dass sich auch die Kantone der deutschen Schweiz zu einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit bereit finden, wie es in der Westschweiz und beim Strafvollzug der Erwachsenen bereits der Fall ist. Um die Kontinuität sicherzustellen, hat die Kommission im Gegensatz zum Beschluss des Ständerates mehrheitlich entschieden, dass die Betriebsbeiträge nicht schon im Jahre 1987, sondern erst ab 1990 entfallen

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

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Bund und Kantone. Neuverteilung der Aufgaben Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale In Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale Jahr 1984 Année Anno Band I Volume Volume Session Frühjahrssession Session Session de printemps Sessione Sessione primaverale Rat Nationalrat Conseil Conseil national Consiglio Consiglio nazionale Sitzung 02 Séance Seduta Geschäftsnummer 81.065 Numéro d'objet Numero dell'oggetto Datum 06.03.1984 - 08:00 Date Data Seite 24-51 Page Pagina Ref. No 20 012 221 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.