

81.065

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

Siehe Jahrgang 1982, Seite 60 – Voir année 1982, page 607

Beschluss des Nationalrates vom 6./13. März 1984

Décision du Conseil national des 6/13 mars 1984

Differenzen – Divergences

A

Straf- und Massnahmenvollzug.
Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes
für den Straf- und Massnahmenvollzug
Exécution des peines et des mesures.
Loi fédérale sur les prestations de la Confédération
dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures

Binder, Berichterstatter: Darf ich zunächst ein kurzes einleitendes Votum abgeben, um Sie über den Stand der Differenzen im allgemeinen zu informieren.

Das staats- und finanzpolitische Grossunternehmen Neuverteilung der Aufgaben, dem insbesondere unser Rat im Interesse der Stärkung des Föderalismus seine besondere Aufmerksamkeit geschenkt hat und weiterhin schenken muss, ist ins Stadium des Differenzbereinigungsverfahrens eingetreten. Unsere Kommission hat in Zusammenarbeit mit Herrn Bundesrat Friedrich, dem ich bei dieser Gelegenheit für sein Engagement in diesen staatspolitisch wichtigen Fragen herzlich danken möchte, sich grosse Mühe gegeben, dem Nationalrat weit entgegenzukommen, um wenn möglich noch in dieser Session – sicher aber in der Dezember-session dieses Jahres – sämtliche Vorlagen zu bereinigen und die Schlussabstimmungen durchzuführen.

Bei der Aufhebung der Kantonsanteile muss dann die Abstimmung des Volkes und der Stände im Jahre 1985 durchgeführt werden, weil gemäss Artikel 15 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung diese Aufhebung nur mit Wirkung bis Ende 1985 rechtsgültig ist.

Die Vorlagen des ersten Paketes der Aufgabenteilung lassen sich in bezug auf Verwirklichung in folgende Gruppen einteilen:

1. Bereits in Kraft gesetzt ist die Vorlage J «Sprachliche Minderheiten».

2. Bereits zwischen beiden Räten bereinigt sind die Vorlagen C und D¹ (Volksschule), G (Turnen und Sport) H (Gesundheitswesen), M (Flüchtlinge) und P (Finanzausgleich).

Bei diesen Vorlagen könnte sofort die Schlussabstimmung stattfinden.

3. Nicht bereinigte Vorlagen: Zustimmung zum Nationalrat wird von unserer Kommission bei folgenden Vorlagen beantragt: Vorlagen E und F (Ausbildungsbeiträge), Vorlage I (Gesundheitswesen), Vorlagen Q und R (Kantonsanteil Stempelabgaben) und die Vorlage S (Kantonsanteil Alkohol).

Sollten Sie den Anträgen der Kommissionsmehrheit überall folgen, verbleiben dann noch folgende Differenzen: Vorlage A (Straf- und Massnahmenvollzug), Vorlage B (Zivilschutz), Vorlage K (AHV/Altersheime), Vorlage L (Ergänzungsleistungen), Vorlagen N und O (Wohnbauförderung) – wahrscheinlich die gewichtigste Differenz – und Vorlage T (Kantonsanteil Alkohol). Hier sind zum Teil neue Differenzen geschaffen worden.

Dies wollte ich einleitend zu Ihrer Information sagen, damit Sie den Stand der heutigen Situation im Differenzbereinigungsverfahren kennen.

Art. 2 Abs. 3, 4 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 3, 4 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Zur Vorlage A (Straf- und Massnahmenvollzug). Hier haben wir eine Differenz bei Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 3. Diese beiden Bestimmungen stehen in einem inneren Zusammenhang. Gemäss Beschluss des Nationalrates wird unsere Formulierung von Artikel 2 Absatz 3 in Artikel 4 Absatz 3 wörtlich übernommen. Demnach soll Artikel 2 Absatz 3 gestrichen und Artikel 4 Absatz 3 neu formuliert werden.

Die Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Art. 4a–4c

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Gadient, Cavelti, Meylan, Stucki, Weber)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 4a à 4c

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Gadient, Cavelti, Meylan, Stucki, Weber)

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Diese Differenz ist wesentlich. Der Nationalrat hat einen neuen Abschnitt 2bis «Betriebsbeiträge» eingefügt. Gestützt auf einen Antrag Weber-Arbon hat der Nationalrat diesen Beschluss mit 90 zu 81 Stimmen gefasst und die Artikel 4a bis 4c in die Vorlage aufgenommen.

Die Frage der Betriebsbeiträge an die Justizheime ist schon in unserer ersten Behandlung der Vorlage sowohl in der Kommission wie im Plenum dieses Rates sehr einlässlich und sehr kontradiktorisch diskutiert und behandelt worden. Der ähnlich lautende Antrag des Kollegen Gadient über die Beibehaltung der Betriebsbeiträge wurde damals von unserem Rat mit 20 zu 17 Stimmen abgelehnt.

Unsere Kommission beschloss mit 7 zu 5 Stimmen Festhalten am ersten Entscheid und Ablehnung des nationalrätlichen Beschlusses. Kollege Gadient und vier weitere Kommissionsmitglieder reichten einen Minderheitsantrag ein und wollen dem Nationalrat zustimmen.

Zunächst ist der Klarheit halber festzuhalten – und ich möchte ich Sie bitten das zu beachten –, dass der Bund nach wie vor Baubeiträge für Justizheime gemäss Artikel 2 bis 4 dieser Vorlage ausrichtet. Streitig ist also lediglich Abschnitt 2bis (Betriebsbeiträge).

Die Kommissionsmehrheit findet, dass es sich hier um eine grundsätzliche Frage der Neuverteilung der Aufgaben handelt. Mit der Zustimmung zum Nationalrat und zum Antrag der Kommissionsminderheit würde ein wesentliches Ziel der Entflechtung nicht erreicht. Es geht, um dies erneut klarzustellen, hier nicht um den Abbau von staatlichen Leistungen im Bereich der Jugendheime. Schon heute tragen die Kantone die Hauptlast für diese Heime. Ferner haben sich die Kantone ausdrücklich bereit erklärt, die entsprechenden Mehrleistungen zu übernehmen. Dafür erfolgt eine Entla-

stung der Kantone in anderen Aufgabenbereichen, insbesondere bei der AHV.

Seit unserer letzten Beratung ist das geplante Konkordat über die Justizheime gescheitert. Aber – und das muss anerkannt werden – die Kantone haben nicht geschlafen. Sie haben anstelle des Konkordates am 7. Juli 1983 eine interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zugunsten von Jugendheimen und Behinderteneinrichtungen (Heimvereinbarung) endgültig bereinigt. Das Beitrittsverfahren zu dieser Vereinbarung läuft seit sechs Monaten und findet bei den Kantonsregierungen gute Aufnahme. Dank der langen Übergangsfrist – gemäss Artikel 18 Absatz 1 Litera c leistet der Bund noch Betriebsbeiträge bis 31. Dezember 1989, also noch mehr als fünf Jahre – ist es unseres Erachtens allen Kantonen möglich und zumutbar, der Vereinbarung beizutreten.

Das Konkordat ist vor allem gescheitert, weil die welschen Kantone bereits eine Vereinbarung abgeschlossen hatten und weil insbesondere der Kanton Bern nicht zwei unterschiedliche Rechtsetzungsformen einführen wollte. Mit der genannten Vereinbarung konnte ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem heutigen Rechtszustand erzielt werden. Die Vereinbarung umfasst nämlich neben den eigentlichen Justizheimen rund 800 Sonderschulen und Heime für Invalide. Den Kantonen ist es damit erstmals gelungen, eine umfassende Heimkonzeption mit einer entsprechenden Koordination zu entwerfen und in die Tat umzusetzen, sofern sie der Vereinbarung beitreten. Diese Entwicklung beweist, dass die Kantone im Gebiet der Jugendheime und der Behinderteneinrichtungen ihre Eigenverantwortung erkannt und auch anerkannt haben. Unter diesen Umständen besteht nach Meinung der Kommissionsmehrheit absolut kein Anlass, weiterhin – d. h. auch nach dem 31. Dezember 1989 – Betriebsbeiträge an die Kantone für Justizheime auszurichten und damit gegen die Idee der Aufgabenteilung zu verstossen. Gerade in der Heimpolitik besteht aller Anlass, Vertrauen in den Leistungswillen und die Leistungskraft der Kantone zu haben.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Gadient, Sprecher der Minderheit: Der Beschluss des Nationalrates entspricht dem seinerzeit im Ständerat knapp unterlegenen Minderheitsantrag. Er beschränkt sich jedoch auf den Grundsatz, während der ständerätliche Minderheitsantrag die Beitragsvoraussetzungen im einzelnen umschrieben hat. Substantiell sind demnach beide Lösungen dekungsgleich. Die Kommissionsminderheit ist der Überzeugung, dass heute dem Nationalrat zugestimmt werden sollte. Dafür sprechen hauptsächlich zwei Argumente:

Bei der Einführung der linearen Subventionskürzung durch den Bund hat die Mehrzahl der Kantone den Ausbau der Bundessubventionen an die Justizheime vorerst aufgefangan. In der Zwischenzeit haben jedoch viele Kantone sogar ihre Betriebsbeiträge an die Justizheime reduziert, was zu einem Anwachsen der Kostgelder geführt hat. Die Kostgelder wirken heute fast durchwegs prohibitiv. Sollten die Betriebsbeiträge des Bundes ausfallen, so steigen die Kostgelder noch einmal gewaltig an. Die Heime fallen dann als Präventiveinrichtungen im Sinne von Artikel 64bis Absatz 3 BV überhaupt dahin. Die fatalen Folgen einer solchen Entwicklung muss ich diesem Rat im Hinblick auf die seinerzeitige Debatte nicht noch einmal vor Augen führen. Das Hauptargument liegt jedoch auf einer anderen Ebene: Der Vollzug von Jugendmassnahmen ist eine überregionale Aufgabe. Weil ein einzelner Kanton gar nicht in der Lage ist, alle vom Gesetzgeber verlangten Heime auf eigenem Gebiet zu errichten oder gar zu betreiben, bedarf es einer koordinierenden und planenden überkantonalen Instanz, dies insbesondere auch, weil acht Kantone über keine Heime verfügen. Aber auch ausgesprochen starke Heimkantone sind auf die Zuweisung in ausserkantonale Heime angewiesen, weil nur dann eine sach- und fachgerechte Unterbringung gewährleistet ist. Ich erinnere daran, dass sogar der Kanton

Zürich 40 bis 50 Prozent seiner Zöglinge ausserkantonallyazieren muss. Die Heimmachfrage, die Nachfrage nach solchen Plätzen, erfordert eine Differenzierung, die der einzelne Kanton zu tragbaren Bedingungen nicht zu bieten vermag.

72 Prozent aller Justizheime haben private Trägerschaften. Dies entspricht der schweizerischen Auffassung von Hilfe und Fürsorge für die Benachteiligten. Das ist durchaus positiv zu werten und zu begrüssen, aber die überkantonale Koordination wird gerade dadurch zur zwingenden Notwendigkeit. Das Bundesamt für Justiz hat sich in diesem Bereich in den vergangenen Jahren eine detaillierte Übersicht geschaffen und ist heute als sachkompetente Führungsinstanz allgemein anerkannt. Man darf nicht vergessen, dass die Justizheime nicht wie die Strafanstalten im Erwachsenenstrafvollzug den Justizdirektoren, sondern in allen Kantonen den verschiedensten Departementen unterstehen. Der eingeschlagene Weg der Koordination hat sich bewährt, und dieses Bewährte darf in diesem wichtigsten Bereich nicht dem erheblichen Risiko eines höchst ungewissen Experiments geopfert werden.

Anlässlich der letzten Verhandlung in diesem Rat hat uns der damalige Departementschef, Herr Bundesrat Furgler, seine Überzeugung dargelegt, dass ein künftiges, damals in Vorbereitung stehendes Heimkonkordat – anstelle des Bundesamtes für Justiz – die Koordinations- und überkantonalen Finanzierungsprobleme regeln werde.

Viele sind ihm in dieser Auffassung – im Vertrauen auf dieses Konkordat – gefolgt. Inzwischen haben wir es mit einem völlig anderen Sachverhalt zu tun. Die Kantone haben dem von der Kommission Schlegel vorgelegten Konkordatsentwurf ihre Gefolgschaft versagt, weil sie ein rechtsetzendes Konkordat aus Gründen der Eigenständigkeit in der Heimpolitik abgelehnt haben. Die nun von den Kantonen akzeptierte und vom Herrn Kommissionspräsidenten soeben erwähnte Heimvereinbarung ist eine ausschliessliche Verwaltungsvereinbarung und regelt nur den interkantonalen Geldtransfer für ausserkantonale Plazierungen, verfügt aber nicht über das zwingend erforderliche Koordinationsinstrument, denn die blosser Absicht, koordinative Aufgaben zu übernehmen, wie das Artikel 4 dieser Heimvereinbarung deklariert, gewährleistet eine solche noch keineswegs.

Der Vergleich mit der welschen Schweiz, den wir hier soeben gehört haben, hinkt, denn in der Deutschschweiz ist das Gefälle zwischen den Kantonen und damit die Problematik einer Koordination ungleich viel grösser, verfügen doch acht Deutschschweizer Kantone über keine Justizheime. Aber auch der Hinweis auf die IV-Heime greift daneben, weil hier nicht Gleiches mit Gleichem verglichen wird. Wie Sie bereits wissen, liegen die 151 Justizheime der ganzen Schweiz in nur 17 Kantonen. Demgegenüber sind die etwa 900 IV-Heime über alle Kantone verstreut. Die IV-Heime, Behinderteneinrichtungen sind in den kantonalen Verwaltungen und in der Bevölkerung integrierter, viel integrierter als die Justizheime. Insbesondere kennen alle Kantone die IV-Sonderschulen und Sonderschulheime, und diese Schulen gehören sozusagen zum Schulinventar eines jeden Kantons. Gerade in diesem Bereiche war es ein Hauptanliegen der Kantone, die verbleibenden Restdefizite auf die Verursacher zu verteilen, d. h. also, dass die Heimvereinbarung im heutigen Sinne lediglich den Geldtransfer zwischen den Kantonen zu regeln hat. Die Regelung der Defizitrechnung bedeutet gleichsam den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen dem Problem Justizheime und dem Problem Behindertenheime/IV-Heime. Es ist bei allem guten Willen völlig ausgeschlossen, dass die Vereinbarungsorgane die wesentlichen strukturellen Koordinationsaufgaben bei den Justizheimen kantonsüberschreitend bewältigen könnten. Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie mit der Kommissionsminderheit höflich, dem Nationalrat und dem Minderheitsantrag beizupflichten.

Mme **Bauer**: Je voudrais soutenir la proposition de la minorité de la commission qui est aussi, il faut le souligner, celle du Conseil national et ceci pour trois raisons principales. Premièrement, la situation financière des cantons, nous le savons tous, varie de manière considérable et la suppression par la Confédération des subventions d'exploitation versées aux maisons d'éducation pour enfants et adolescents, ainsi qu'aux établissements d'éducation au travail pour jeunes adultes aurait des conséquences négatives à plusieurs niveaux. Déjà, plusieurs cantons ont annoncé qu'ils ne seront pas en mesure de suppléer aux subventions fédérales, si celles-ci devaient être supprimées. Dès lors, les foyers d'accueil se verront contraints soit de réduire le nombre de places, alors que déjà toutes les demandes ne peuvent être satisfaites, soit d'engager du personnel non qualifié, soit encore d'augmenter les prix de pension qui atteignent déjà, dans certains cas, des montants élevés.

On a calculé, à Genève par exemple, que si les subventions fédérales avaient été supprimées en 1983, il eût fallu majorer certains prix journaliers de pension de 70 francs et même davantage. Le clivage entre les huit cantons qui n'ont pas de maisons subventionnées par le Département fédéral de justice et police sur leur territoire et les cantons qui en comptent plusieurs en serait aggravé et l'on peut craindre que les premiers renoncent à placer leurs jeunes en difficulté dans un autre canton auquel il faudrait verser des montants qui peuvent être considérés à bon droit comme prohibitifs.

Deuxième raison. Sait-on qu'en 1983 seulement, le nombre des maisons JP, subventionnées par le Département fédéral de justice et police, a diminué de dix unités, passant de 161 à 151? Pour des raisons financières, dix foyers, dont huit privés, ont été fermés ou restructurés, réduisant ainsi le nombre des places disponibles. En outre, six autres maisons craignent d'être acculées à la même extrémité, si la Confédération renonçait à son soutien financier. Cela serait d'autant plus regrettable, il faut le souligner, que les foyers privés pratiquent généralement des prix inférieurs à ceux qui sont pris en charge par l'Etat cantonal et fédéral. Il faut noter enfin que ces économies à court terme sur les maisons d'accueil à l'intention de la jeunesse, se traduiront inéluctablement par des dépenses accrues lorsqu'il s'agira de placer dans des établissements pénitentiaires les adultes délinquants qu'un certain nombre d'entre eux seront devenus. Ils reviennent infiniment plus cher à la collectivité, faut-il le rappeler?

Troisième argument qui nous paraît enfin déterminant: s'agissant de protection de la jeunesse et de prévention, il faut admettre qu'en l'absence d'un concordat intercantonal dont certains doutent qu'il voie jamais le jour, seul l'Office fédéral de justice et police peut assurer de garantir la coordination, l'harmonisation et la continuité nécessaires à la mise en œuvre de mesures éducatives véritablement efficaces.

C'est pour ces raisons que je vous propose de voter les propositions de notre minorité.

Steiner: Beim ersten Durchgang dieses Geschäftes im Ständerat – es war der 2. Dezember 1982 – habe ich den Minderheitsantrag Gadiant auf Beibehalten dieser Beiträge mit Wort und Stimme unterstützt. Ich tue dies heute wiederum, verzichte indessen auf die Wiederholung meiner damaligen sechs Argumente, obwohl sie heute noch gelten. Ich erinnere heute lediglich an die leidige Tatsache, dass die nun über 40jährigen Erfahrungen im Vollzug beim Erwachsenenstrafrecht einerseits und diejenigen beim Vollzug im Jugendstrafrecht andererseits vollständig auseinandergehen. Dies ist erklärbar aus der Verschiedenheit der zu Betreuenden samt der verschiedenen Zielsetzung, der Verschiedenheit der zu betreuenden Personen – man denke an die Erziehungsfunktion – und der Verschiedenheit der betroffenen staatlichen Organe mit Konkordatslösungen auf der einen Seite und des Scheiterns solcher Bemühungen auf der anderen Seite, allerdings etwas relativiert durch die heutigen Ausführungen des Herrn Kommissionssprechers. Probleme und Politik um die Jugendheime sind nicht lösbar,

sind nicht denkbar ohne Steuerung und ohne Koordination durch den Bund, was zu beweisen ist. Verzichten wir heute mit dem Streichen der Betriebsbeiträge darauf, schaffen wir ferner für die sogenannten Justizheime eine ungerechte Schlechterstellung gegenüber den Heimen mit den IV-Beiträgen des Bundes. Herr Nationalrat Weber-Arbon gab bei den Beratungen im Nationalrat ein starkes und umfassendes Votum zur gesamten Problematik ab. Er stützte sich dabei unter anderem auf einen Artikel in der «NZZ» eines Spezialisten, des Zürcher Prof. Heinrich Tuggener. Ich bin zusätzlich dazu im Besitz eines persönlichen Briefes dieses Professors. Dieser Brief endet mit der sorgenvollen und fast resignierenden Feststellung, dass die Heimerziehung, die ohnehin ein wenig geliebtes Kind von Gesellschaft und Staat sei, heute unter bedeutend schwierigeren Bedingungen geleistet werden müsse als noch vor zehn Jahren. Solche Überlegungen eines Mannes von der Front geben mir zu denken.

Ich möchte sie mit der Zustimmung zum Minderheitsantrag Gadiant im Interesse aller betroffenen Kreise unterstützen, auch im Sinne der Stellungnahme meines Standes Schaffhausen in dieser Sache.

Miville: Ich bin eine kurze Zeit meines Lebens Amtsvormund gewesen, und aus dieser beruflichen Sphäre sind mir Eindrücke haften geblieben, die mich dazu führen, Ihnen heute meine dringende Hoffnung auszusprechen, dass Sie dem Beschluss des Nationalrates zustimmen. Er entspricht dem, was uns anlässlich unserer ersten Beratung Herr Kollege Gadiant empfohlen hat und wofür er sich heute wiederum eingesetzt hat.

Wer ist von dem Beschluss, den wir heute zu fassen haben, betroffen? Es sind über 4000 straffällig gewordene Jugendliche, die eine intensive pädagogisch-therapeutische Behandlung brauchen, die wir jedenfalls nicht in Gefängnissen sehen wollen, ohne erzieherische Betreuung und mit schlechtem Einfluss seitens erwachsener Insassen, wie das früher war und heute immer wieder vorkommt, weil es oft sehr schwierig ist, in einem geeigneten Heim einen Platz zu finden, vor allem für die sogenannten Schwersterziehbaren. Man unterscheidet zwischen Beobachtungsheimen und Aufnahmeheimen, Durchgangsheimen, Therapieheimen, Anstalten für Nacherziehung und Arbeitserziehungsanstalten. Es gibt die verschiedensten Typen, und man fasst sie zusammen unter dem Begriff «Justizheime», 161 an der Zahl, davon 116 mit privater bzw. gemeinnütziger Trägerschaft. Ich sage das, um einem Teil unseres Rates zuzurufen: Es geht hier nicht um «weniger Staat», wenn wir dem Beschluss des Nationalrates widersprechen würden. Dieser Entscheid des Nationalrates nimmt einen Abbau der Bundessubventionen auf diesem Sektor durchaus in Kauf. Nach den neuen Ansätzen würden statt etwa 33 Millionen noch ungefähr 27 Millionen Franken geleistet. Aber wir wehren uns gegen den völligen Rückzug des Bundes aus dieser Aufgabe. Wir wollen auf diesem Gebiet keine Vollzugskrise riskieren, wie sie vom sanktgallischen Justizdirektor Florian Schlegel in Aussicht gestellt worden ist, der für den völligen Wegfall der Bundessubventionen «ein Heimsterben grösseren Ausmasses» angekündigt hat. Regierungsrat Schlegel weiss, wovon er spricht. Seit Jahren bemüht er sich um Fragen der Koordination und des gegenseitigen Finanzausgleichs auf dem Gebiete der Jugendheimpolitik. Es gab den Entwurf zu einem interkantonalen Heimkonkordat Schlegel, das nicht zustande gekommen ist, und jetzt ist man um eine gesamtschweizerische Heimvereinbarung bemüht, die auch wieder den Namen Schlegel trägt.

Ich kenne diese Materie, weil ich wegen des Einbezugs der erwachsenen Behinderten in diese Vereinbarung seit Jahren an kantonalen Vernehmlassungen mitwirke. Weiter gibt es bereits ein welsches und ein nordwestschweizerisches Heimabkommen, die beide zufriedenstellend funktionieren. Aber gerade, weil mir diese Dinge bekannt sind, kann ich Ihnen folgendes sagen:

1. Die Heimvereinbarung Schlegel tritt frühestens auf 1986 in Kraft.

2. Sie regelt nur die gegenseitige Abgeltung von Restdefiziten pro Fall unter den Kantonen. Sie ist also kein Mittel zur Steuerung und Koordination einer schweizerischen Heimpolitik, wie wir das im Grunde brauchen und wie sie vom Bundesamt für Justiz bisher in einer positiven Weise gefördert worden ist, in einer Weise, die nicht selten auch zu Einsparungen geführt hat. Ich könnte Interessierten in Ihrem Rate hier mit Beispielen dienen.

3. Ob diese Heimvereinbarung ab 1986 «spielen» wird und auch unsere nordwestschweizerische Heimkonvention aufrechterhalten werden kann, hängt nicht zuletzt von unseren heutigen Beschlüssen ab. Denn wenn der Bund hier überhaupt nicht mehr subventioniert, schlägt sich das pro Fall und Tag – je nach Heimkategorie – in Mehrkosten von 50 bis 100 Franken nieder. Es entstehen dann Restdefizite, die nicht mehr von allen Kantonen genehmigt werden.

Ein Beispiel, Herr Kollega Meier: Ich bin Vorstandsmitglied des Basler Vereins für Jugendfürsorge, der unter anderem das Landerziehungsheim Erlenhof in Reinach BL betreibt. Ohne Bundessubventionen wird der Kanton Glarus dort für einen von ihm eingewiesenen Insassen (Kostgeld und Restdefizit zusammen) 150 Franken pro Tag zahlen müssen, und das wird er vermutlich nicht mehr wollen, Heimvereinbarung hin oder her. Genau das ist es, was wir verhindern wollen: eine Überbelastung der kleinen und mittleren Kantone. Wir wollen ein enges Zusammenwirken der Kantone, von denen ja nicht jeder sämtliche in Frage kommenden Heimtypen für sich erstellen und betreiben kann. Wir wollen, dass man die passenden Heimtypen anderer Kantone in Anspruch nehmen und mit Insassen belegen kann, und das muss zu tragbaren Tarifen möglich sein.

Heimerziehung ist weder Strafvollzug noch Fürsorge noch Schulwesen. Sie kann unter keinem dieser Titel einfach den Kantonen angehängt werden. Es kann in diesem Bereich nicht auf die ordnende, anspornende, zuweilen auch mahnende Mitwirkung des Bundes verzichtet werden. Wer hier sagt: Die Kantone wollen und werden mit dieser Aufgabe allein fertig werden, übersieht einiges: Erstens werden sich hier nicht alle Kantone gleichviel leisten können, und das führt dann eben zu unterschiedlichen Leistungen; da und dort zu Reduktionen des erzieherischen Standards, zu Benachteiligungen einer Randgruppe von ohnehin Benachteiligten. Zweitens handelt es sich hier um eine Materie, bei der sich die Kantone schon bisher nicht allzu glorios hervorgetan haben. Sie haben es in 40 Jahren nicht zustande gebracht, einen vom Strafgesetzbuch klar normierten Auftrag zur Schaffung bestimmter Heimtypen für besonders schwierige Jugendliche zu erfüllen.

Ein trauriges Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ist die Tatsache, dass Ende 1983 die zehnjährige Frist abgelaufen ist, in der diese Kantone gemäss Artikel 93ter des Strafgesetzbuches Therapieheime und Anstalten für Nacherziehung schwierigster und permanent fluchtgefährdeter Jugendlicher hätten errichten müssen. Doch die Frist musste um zwei Jahre erstreckt werden, weil die vier bisher geschaffenen Heime den Bedarf in keiner Weise zu decken vermögen, so dass man, der Platznot gehorchend, immer noch und immer wieder Jugendliche in Haftanstalten für Erwachsene steckt. Das alles geschieht zulasten von sozial nicht angepassten Jugendlichen, von Erziehungsschwierigen, Drogen- und sonstige Geschädigten, von Jugendlichen aus schlechten Familienverhältnissen, wofür sie nun ja wirklich nichts können. Was an diesen jungen Menschen nicht getan, gefördert, geheilt und aufgebaut wird, kommt später die Gesellschaft teuer zu stehen. Davon bin ich überzeugt.

Es wird uns entgegengehalten: Dann müssen eben die Kantone finanziell vermehrt einsteigen. Aber sie haben auch ihre Sparprogramme. Im Nationalrat ist das Beispiel des Kantons Zürich – mit seinen 27 Heimen erheblich belastet – zitiert worden, der seine Betriebsbeiträge 1984 generell um 10 Prozent gekürzt hat. Um all das geht es bei diesem unserem heutigen Beschluss. Es geht aber nicht nur um das Geld – obwohl die Mehrbelastung durch den Wegfall der Bundes-

subventionen zum Beispiel den Kanton Bern für seine 16 Heime 3,8 Millionen Franken kosten wird –, sondern um die Erhaltung einer schweizerischen Heimstruktur, die durch die Jahrzehnte hindurch mit grosser Mühe aufgebaut worden ist, weiter um die Sicherung und Fortführung der interkantonalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet. Es soll nicht soweit kommen, dass wir am Ende in unserem Lande noch ein paar heimautarke Kantone haben, während die anderen es im Hinblick auf ihre Finanznöte bei ihren bisherigen Aufwendungen für kantonseigene Heime bewenden lassen. Für uns handelt es sich heute darum, einen vom Gesetz verlangten ausreichenden Bestand an qualifizierten Heimen für den jugendfürsorglichen und jugendstrafrechtlichen Massnahmenvollzug sicherzustellen. Ich bitte Sie, den Entscheid in humaner und zugleich staatsbürgerlicher Verantwortung zu fällen.

Lauber: Ich spreche ebenfalls für den Minderheitsantrag und werde mich kurz fassen.

Als zweisprachiger, bevölkerungsschwacher Kanton ist der Kanton Wallis auf die Koordination im Jugendmassnahmenvollzug angewiesen. Unsere Jugendstrafbehörden müssen, soll es zu keinen Fehlplazierungen kommen, auch ausserkantonal plazieren können. Ebenso notwendig ist es auch, dass unsere fünf Justizheime von ausserkantonalen Versorgern mitberücksichtigt werden. Die ungleichmässige Verteilung der 151 Justizheime auf die Kantone hat zur Folge, dass die Kantone bei einer allfälligen Streichung der Bundesbeiträge ungleich getroffen werden. Der pauschale Ausgleich durch andere Einnahmen, zum Beispiel die AHV, vermag den Einnahmefehl nur sehr unterschiedlich zu kompensieren. Wer bis jetzt die Justizheime auf seinem kantonalen Territorium kannte und diese Institutionen durch kantonale Subventionen und Beiträge gestützt und gefördert hat, wäre beim Wegfall der Bundesbeiträge benachteiligt. Das Strafgesetz sieht nach wie vor Erziehungsheime vor. Die bestehenden Heime sollen und müssen weiterbetrieben werden, auch zum Nutzen der Kantone ohne Justizheime.

Wir können mit Sicherheit sagen, dass der Wegfall der Betriebsbeiträge des Bundes die Kostgelder erheblich ansteigen lassen würde. Die Heime würden zur Hilfe in letzter Not und würden nur noch dann benutzt, wenn es für viele junge, sozial geschädigte Kinder und Jugendliche bereits zu spät ist. Dieser ungunstigen Entwicklung kann auch die Heimvereinbarung keinen Einhalt gebieten, sollte der Bund sich aus der Leistung von Betriebsbeiträgen zurückziehen. Unser Kanton ist heute bereits der Westschweizer Konvention angeschlossen und wird aller Voraussicht nach auch der Heimvereinbarung beitreten. Weil aber beide interkantonalen Vereinbarungen lediglich den Geldtransfer bei ausserkantonalen Plazierungen regeln, sind der Kanton Wallis und andere Kantone nach wie vor auf die finanzielle Unterstützung durch den Bund angewiesen.

Ich bitte Sie im Interesse aller Kantone, aller Justizheime und nicht zuletzt auch der betroffenen Jugendlichen und Kinder, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Meier Hans: Nachdem mich Herr Miville angesprochen hat, bevor ich mich überhaupt zur Vorlage geäussert habe, bin ich verpflichtet, einige Bemerkungen anzubringen.

Man hat nun so getan, als ob bei der heutigen Lösung alles befriedigend geregelt sei. Das ist doch keineswegs der Fall. Man darf auch nicht behaupten, wenn die Bundesbeiträge wegfallen, würden Mehrkosten erwachsen, die niemand zahle. Ich muss feststellen, dass hier ein abgrundtiefes Misstrauen gegenüber den Kantonen laut wird, das nicht verständlich ist. Wenn ein Kanton einen Kantonsbewohner in eine Anstalt einweisen muss, die in einem anderen Kanton liegt, ist er sich bewusst, dass er auch für die Kosten aufkommen muss. Wenn Sie glauben, dass sich hier Missstände ergeben könnten, sind Sie ja stimmberechtigt in Ihrem Kanton, zum Teil noch Behördemitglieder, und könnten auf dieser Ebene die nötigen Schritte unternehmen. Ich bin mehr als erstaunt, dass man hier nun Bedenken hat gegenüber den Kantonen ob ihrer finanziellen Lage, und

zwar von den genau gleichen Kreisen, die von allem Anfang an für die Streichung der Kantonsanteile am Alkoholmonopol und an der Stempelabgabe eingetreten sind, die Hunderte von Millionen praktisch mit einem Federstrich den Kantonen kürzen wollten; von Leuten, die für die Kompensation bei den Treibstoffzollzuschlägen eintreten. Rechnen Sie diese Kürzungen oder die Höhe der Kompensationsforderung gegenüber den Kantonen auf und vergleichen Sie, was nach Botschaft bisher der Bund an diese Heime gezahlt hat: Das sind 44 Millionen Franken im Jahr, und nach der Aufstellung des Bundesamtes für Justiz würde das 1990 nach Inkrafttreten aller Massnahmen 52 Millionen Franken ausmachen für 26 Kantone. Stellen Sie dem nun gegenüber, was Sie den Kantonen als Opfer zugemutet haben bei den anderen Beschlüssen – wir stimmen ebenfalls heute zu – wie Streichung der Anteile am Alkoholmonopol und den Stempelabgaben und vergleichen Sie das mit der Grössenordnung, über die wir heute diskutieren. Dabei wurde ja unterstrichen, dass die bisherigen Massnahmen noch bis 1989 weiterlaufen.

Sie dürfen doch die Sache nicht so darstellen, als ob man kein Verständnis gegenüber diesen bedauernswerten Menschen hätte oder nicht Rücksicht nähme auf die finanziellen Möglichkeiten der Kantone. Der Herr Kommissionspräsident hat ja darauf hingewiesen, dass in anderen Sektoren ganz namhafte Entlastungen auf die Kantone zukommen, die man wiederum sehen muss mit den Mehrbelastungen, zum Beispiel unter diesem Titel.

Aus all diesen Überlegungen stimme ich für den Mehrheitsantrag der Kommission.

Frau **Meier** Josi: Leider teile ich den Optimismus meines Namensvetters im Hinblick auf eine Neuverteilung dieser Aufgabe nicht. Verschiedene Vorredner haben auf die Gefahren hingewiesen, die ein Koordinationsverlust seitens des Bundes mit sich bringt.

Ich bitte Sie ebenfalls, der Minderheit zuzustimmen, weil ich feststelle, dass nicht nur ein Koordinationsverlust droht; vielmehr riskieren Sie, die im Jugendstrafrecht vorgesehenen Qualitätsziele weitgehend aufzugeben, letztlich aber geben Sie trotz allen gegenteiligen Behauptungen – sicher ohne es zu wollen – junge Menschen auf.

Ich möchte Ihnen das Anliegen konkret an einem Luzerner Heim aufzeigen, das in den Kommissionsberatungen offenbar unvollständig und zum Teil verzerrt dargestellt wurde, nämlich das Therapieheim in Kastanienbaum. Es ist, wie die meisten dieser Heime, privat und nicht kantonal oder gemeindeeigen. Es ist das einzige Therapieheim für gefährdete Mädchen und junge Frauen in der deutschen Schweiz. Mit dem teuren Verhältnis, ein Betreuer pro Pflegekind, entspricht es genau den Bundesrichtlinien. Das ist auch nötig, weil die Eingewiesenen rund um die Uhr betreut werden müssen und es sich um vielfach gefährdete handelt, die zum Beispiel vor lauter Angst der Magersucht verfallen. Es sind Jugendliche, die verschiedene Mängel aufweisen. Das Bedürfnis für dieses Heim ist schon dadurch ausgewiesen, dass es 1983 im Schnitt zu 87 Prozent besetzt war, währenddem Spitäler in der Regel auf etwa 70 Prozent kamen. An die Pflegekosten von rund Fr. 262.55 pro Tag zahlten die Betroffenen 100 bis 120 Franken. Der Bund zahlte rund 80 Franken und mein Kanton rund 20 Franken. Einzig Solothurn half ihm noch dabei. Es stimmt leider nicht, dass die Bereitschaft der Kantone zum Mittragen bei dieser Sorte Heime im Steigen begriffen ist. Wir hören vielmehr von Weisungen bestimmter Kantone, dieses Heim zum Beispiel in Zukunft nicht mehr zu beschicken. Das bedeutet heute schon, dass man privat um Spenden betteln muss. Wer nun bei der heutigen Finanzsituation für mehr und mehr Heime in immer kürzeren Abständen privat betteln gehen muss – und dazu gehöre ich auch –, der weiss, dass die Bereitschaft zur Hilfe für gefährdete Jugendliche keineswegs steigt, sondern resignierend sinkt. Das erwähnte einzige Heim seiner Art ist auf der Abschlusliste. Es wird, wenn seine Tagespauschalen um 80 Franken ansteigen – was der Kanton Luzern nicht auffangen kann und andere offenbar nicht wollen –,

noch weniger Einweisungen bekommen und dadurch prohibitiv teurer. Man wird Alternativen vorziehen, denn selbstverständlich gibt es Alternativen. Eine heisst Hospitalisation in einer psychiatrischen Klinik, was dann pro Tag mehr kostet und noch länger dauert. Die zweite, sehr tragische, heisst Absinkenlassen ins Milieu und in die Drogenszene. Es geht also nicht um 30 oder 40 Millionen, es geht um junge Menschen.

Um ihretwillen bitte ich Sie um ein *sacrificium intellectus*. Stimmen Sie doch dem Nationalrat zu, damit wir diese Differenz bereinigt haben.

Bundesrat **Friedrich**: In dieser Sache sind auch Sie vermutlich mit zahlreichen persönlichen Interventionen, mit Briefen und mit Zeitungsartikeln überschüttet worden. Es ist eine sehr aktive Interessenvertretung am Werk gewesen. Ich möchte Sie mit dem Kommissionspräsidenten noch einmal darauf hinweisen, dass es zunächst nicht um kleine Details, sondern um eine grundsätzliche Frage geht. Mit unseren Vorschlägen zur Aufgabenneuverteilung – das gilt allgemein – beabsichtigen wir nicht, eine staatliche Aufgabe abzubauen; ich möchte das noch einmal mit aller Deutlichkeit betonen. Aber diese Aufgabe soll in Zukunft von den Kantonen anstelle des Bundes erfüllt werden; das ist die eigentliche Philosophie der Aufgabenteilung. Diese Philosophie möchte ich allen diesen düsteren und teilweise dramatischen Prophezeiungen, die hier laut geworden sind, gegenüberstellen. Mit Herrn Ständerat Meier möchte ich meinerseits zum Ausdruck bringen, dass hier offensichtlich ein tiefgreifendes Misstrauen gegen die Kantone, die nicht fähig sein sollen, solche Aufgaben zu lösen, zum Ausdruck kommt, und ich bin erstaunt, dass dieses Misstrauen gegen die Kantone ausgerechnet im Ständerat derart artikuliert wird.

Es ist falsch, wenn man in einem Einzelfall gewissermassen den Saldo zu Gunsten oder zu Lasten der Kantone errechnet und dann sein Urteil fällt. Sie müssen das Gesamtpaket und den Gesamtsaldo betrachten, und dieser Gesamtsaldo ist Ihnen allen bekannt. Die Weiterführung dieser Betriebsbeiträge an die Justizheime stünde in einem ganz krassen Widerspruch zur Idee der Aufgabenteilung und verhindert vor allem auch – und das ist ja ein Hauptziel dieser Aufgabenteilung – die angestrebte Entflechtung zwischen Bund und Kantonen, die sich letzten Endes für beide wahrscheinlich auch finanziell positiv auswirkt.

Neben diesen Überlegungen darf ich als Vertreter des Bundesrates in aller Bescheidenheit noch darauf hinweisen, dass durch einen Entscheid zugunsten der Minderheit natürlich auch die Entlastung des Bundes in keiner Weise mehr im vorgesehenen Ausmass erreicht würde; und Sie sind ja nebenbei auch noch eidgenössische Parlamentarier und ebenfalls mitverantwortlich für die Bundesfinanzen.

Die Befürworter von Betriebsbeiträgen machen geltend, dass eine Koordination auf Bundesebene angesichts des nicht zustande gekommenen Konkordats notwendig sei. Es ist richtig – der Kommissionspräsident hat das gesagt –, dass ein solches Konkordat nicht zustande gekommen ist, aber das ist eben nur die halbe Wahrheit. Zu betonen ist, und auch da möchte ich nochmals unterstreichen, was der Kommissionspräsident gesagt hat, dass eine interkantonale Heimvereinbarung abgeschlossen wurde, die gegenüber dem heutigen Zustand nicht nur eine einheitliche und ausgewogene Regelung der Kostenfrage bringt, sondern gleichzeitig – und das ist einer der grossen Vorteile dieser Vereinbarung – den Geltungsbereich auf etwa 800 Sonderschulen und Heime für Invalide ausdehnt. Man muss diese Leistung der Kantone und diesen Fortschritt auch einmal sehen, dann steigt vielleicht das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Kantone wieder etwas.

Im übrigen sind mit den kantonalen Verbindungsstellen und zwei schweizerischen Konferenzen wichtige koordinierende Organe geschaffen worden. Eine Koordination ist also auch nachher da. Es stimmt ganz einfach nicht, wenn das Bundesamt für Justiz wegfällt, dass es nachher an jeglicher

Koordination fehle. Auch da kommt wieder das Misstrauen gegenüber den Kantonen zum Ausdruck.

Die Rechtsform der Vereinbarung wurde derjenigen des Konkordates aus ganz praktischen Gründen vorgezogen, vor allem, weil der Kanton Bern als zweisprachiger Kanton bereits der Vereinbarung der welschen Kantone angeschlossen ist. Mit einer Vereinbarung auch für die deutschschweizerischen Kantone konnte erreicht werden, dass nicht die gleiche Materie je nach Region in unterschiedliche Rechtsformen gekleidet ist.

Sie haben in der Erstberatung dieser Angelegenheit die staats- und finanzpolitische Bedeutung der Frage erkannt und sind den bundesrätlichen Anträgen gefolgt. Ich bitte Sie mit der Kommissionsmehrheit, an ihrem damaligen Entscheid festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	13 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	28 Stimmen

Art. 18

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Weber, Dreyer, Meylan)

b. ... bis zum 31. Dezember 1989;

Art. 18

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Weber, Dreyer, Meylan)

b. 31 décembre 1989;

Binder, Berichterstatter: Die nächste Differenz haben wir bei Artikel 18 Buchstabe b. Hier wird die Übergangsfrist für Beiträge an Bildungsstätten geregelt. Der Bundesrat hatte ursprünglich den Endtermin auf den 31. Dezember 1984 vorgeschlagen. Der Nationalrat verlängerte die Frist bis 31. Dezember 1986. Die Mehrheit der Kommission möchte hier keine Differenz zum Nationalrat schaffen und stimmt dem 31. Dezember 1986 zu. Die Kommissionsminderheit unter Führung von Herrn Weber möchte die Frist nochmals um drei Jahre, nämlich bis 31. Dezember 1989, verlängern. Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Weber, Sprecher der Minderheit: Die Angelegenheit ist so komplex, dass ich drei Sätze mehr sagen muss, als mir lieb ist. Die Angelegenheit ist aber auch so wichtig, dass ich Sie bitten möchte, sich ernsthaft mit meinem Anliegen auseinanderzusetzen.

Bei dieser Gesetzesrevision geht es in diesem speziellen Punkt unter anderem um die Entlastung oder Befreiung des Bundes bei den Baubeiträgen für Heime und Anstalten, bei den Betriebsbeiträgen für Heime und Anstalten und bei den Ausbildungsbeiträgen für Heime und Erziehungsschulen. Zu diesen grundsätzlichen Entlastungen in allen drei Bereichen will ich mich nicht mehr äussern; in einem Punkt haben wir ja soeben entschieden. Der Übergang der Aufgabe an die Kantone wird schwer sein. Wir haben vom Misslingen des Konkordates gehört. Der Übergang wird etwas Zeit brauchen, damit das Weiterfunktionieren der Einrichtungen gewährleistet werden kann. Diesen Überlegungen will man in Artikel 18 unter dem Randtitel «Übergangsbestimmung» Rechnung tragen, indem die Fristen etwas erstreckt werden.

Buchstabe a regelt den Auslauf der Baubeiträge. Der Zeitpunkt ist fixiert mit dem Einreichen des Gesuches und mit

dem Baubeginn. Buchstabe c erstreckt die Betriebsbeiträge für bestehende Einrichtungen; gemäss Litera b sollen aber die Ausbildungsbeiträge an Heimerziehereschulen nur noch bis 1986 ausgerichtet werden. Um diese Frist allein geht es bei meinem Antrag.

Die Kommissionsminderheit möchte die Streichung der Beiträge an die in der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Heimerziehereschulen zusammengeschlossenen 15 Ausbildungsstätten, die sich über das ganze Land verteilen und allen Kantonen direkt oder indirekt zugute kommen, erst auf den 31. Dezember 1989 wirksam werden lassen. Damit könnte die Finanzierung in der Zwischenzeit neu geregelt und gesichert werden. Gute Worte genügen nicht, es müssen auch Taten folgen.

Die Subventionierung der Erzieherausbildungen durch den Bund fliesst aus drei verschiedenen Quellen:

Die erste Quelle (und das ist wichtig, dass wir das beachten): IV-Beiträge. Es sind dies Beiträge an die Kosten der Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung Invalider. Dazu ist zu bemerken: Es ist vorgesehen, mit dem zweiten Paket der Aufgabenverteilung auch diese Beiträge zu streichen. Man will aber gleichzeitig eine Lösung suchen, um die Dachorganisationen mit ihren koordinierenden und standartherhaltenden Funktionen zu erhalten.

Zweite Quelle: Beiträge aus dem Departement des Innern. Es handelt sich um Beiträge an die Betriebsausgaben in Prozenten der Ausbildung für Sozialarbeiter aufgrund des Bundesbeschlusses 1979 über die Unterstützung der Schulen für soziale Arbeit. Der Subventionserlass ist bis 31. Dezember 1984 befristet und soll Ende dieses Jahres ablaufen. Auch hier will man für den Übergang Zeit gewinnen.

Der Bundesrat hat diese Absicht in die Tat umgesetzt und der Bundesversammlung – unabhängig von diesem zur Beratung stehenden Geschäft – eine Vorlage, nämlich 84.004, unterbreitet, mit welcher die Frist bis 31. Dezember 1989 verlängert werden soll. In der Übersicht zu dieser Botschaft, die ich erwähnt habe, heisst es: «Die Unterstützung der Ausbildungen im sozialen Bereich steht gegenwärtig bei der Vorbereitung des zweiten Massnahmenpaketes für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zur Diskussion. Nach den bisher entwickelten Vorstellungen soll der Bund von dieser Aufgabe gänzlich entlastet werden. Eine neue Lösung wird indessen in den nächsten Jahren kaum in Kraft treten. Deshalb wird beantragt, die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 5. Oktober 1979 um fünf Jahre zu verlängern.»

Auf Seite 5 der Botschaft wird die Verlängerung wie folgt begründet: «Der geltende Bundesbeschluss ist bis zum 31. Dezember 1984 befristet. Bis zur Ablösung durch die Kantone werden aber noch einige Jahre vergehen. Um keine Finanzierungslücken entstehen zu lassen, sollte die bisherige Bundesunterstützung über 1984 hinaus sichergestellt werden. Es scheint daher gerechtfertigt, den geltenden Bundesbeschluss um weitere fünf Jahre zu verlängern. Sollte dereinst die Aufgabenteilung im angestrebten Sinne entschieden werden, würde sich eine Übergangsregelung erübrigen, der Bundesbeschluss also einfach auslaufen. Es handelt sich demnach um die aller Voraussicht nach letztmalige Verlängerung.»

Die Schulen für soziale Arbeit sind noch nicht stark im kantonalen Bildungssystem verankert wie andere Schulen. In vielen Fällen ist nicht einmal die Beteiligung des Standortkantons dauerhaft geregelt. So steht es auch sinngemäss in der Botschaft.

Die dritte Quelle: Beiträge aus dem Justiz- und Polizeidepartement, wie sie jetzt zur Diskussion stehen. Um diese geht es bei dieser Vorlage. Die Beiträge werden aufgrund des Bundesgesetzes über Betriebsbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten aus dem Jahre 1966 ausgerichtet, und zwar pro Kopf der Absolventen, die nach ihrer Ausbildung in eine Institution des Straf- und Massnahmenvollzuges eintreten. Die Finanzierung der Schulen ist wie die Verschieden-

heit der Zusammensetzung der Trägerschaft sehr unterschiedlich.

Wir sehen also: Die drei Quellen sollen unterschiedlich abgestellt werden, d. h. in einem Fall ist der Nationalrat jetzt aufgerufen – er wird in der dritten Woche, glaube ich, die Vorlage behandeln –, die Frist bis 1989 zu verlängern. Die Finanzierung der Schulen ist wie die Zusammensetzung der Trägerschaft sehr unterschiedlich.

Mit unserem Antrag wollen wir folgendes erreichen:

1. Gleichbehandlung der Erzieherausbildungen und der Sozialarbeiterausbildungen. Ein Teil der SAH-Ausbildungsstätten bildet neben Sozialpädagogen, Erziehern, auch Sozialarbeiter aus, sei dies in gleichen, partiell gleichen oder unterschiedlichen Ausbildungsgängen. So gehören denn auch 5 der 15 SAH-Schulen, d. h. Heimerzieher Schulen, der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Schulen für Sozialarbeiter an. Umgekehrt sind fünf der neuen SASSA-Schulen im SAH eingegliedert. Die Streichung eines Teils der Bundesbeiträge an die Erzieher Schulen zu einem früheren Zeitpunkt, also bevor die anderen massgebenden Beiträge an die Sozialarbeiterausbildung auslaufen, müsste man als willkürlich ansehen.

2. Adäquate Bedingungen für die Übernahme der Aufgabe durch die Kantone, Regelung auf interkantonalen Ebene en bloc und nicht für jedes Detail besonders, und Vergrößerung der Zeitmarge für die Erarbeitung einer Regelung. Die bisherigen Bemühungen um Konkordate haben gezeigt, dass solche schwierig sind und Zeit brauchen. Vermutlich hat man im Nationalrat im Zeitpunkt, als für die Betriebsbeiträge die Frist bis 1989 erstreckt wurde – dem unsere Kommission zustimmen beantragt –, vergessen, einen analogen Antrag unter Litera b einzubringen. Es ist etwas Wichtiges unter Eis geraten. Jetzt haben wir die Gelegenheit, eine Korrektur vorzunehmen.

Ich ersuche Sie nicht, die Kantonalisierung in diesem Bereiche zu verhindern, aber ich ersuche Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen und für den Übergang genügend Zeit einzuräumen.

Bundesrat **Friedrich**: Darf ich klarstellen, dass es hier nur um die Beiträge aus dem Justiz- und Polizeidepartement geht. Das andere ist völlig separat. Dass der Nationalrat die Frist bereits erstreckt hat, ist gerechtfertigt, weil sich die Behandlung dieser Vorlage verzögert hat. Umgekehrt sollten wir nicht zu lange Übergangsfristen festlegen. Irgendwann soll diese Aufgabenteilung auch einmal in Kraft treten. Im übrigen geht es bei diesen Beiträgen um sehr kleine Beträge, die selbst für die Kantone keine grosse Rolle spielen.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	10 Stimmen

B

Zivilschutz. Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung

Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile

Art. 62 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 62 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Hier haben wir eine Differenz bei Artikel 62. Durch die verzögerte Inkraftsetzung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist die vom Bun-

desrat vorgesehene Übergangslösung für die Finanzierung der Überlebensnahrung überflüssig geworden. Im Einverständnis mit dem Bundesrat stimmt deshalb unsere Kommission den vom Nationalrat vorgenommenen Anpassungen zu.

Angenommen – Adopté

Art. 69a Abs. 1 Bst. b

Antrag der Kommission

Festhalten

Antrag Lauber

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 69a al. 1 let. b

Proposition de la commission

Maintenir

Proposition Lauber

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Der Nationalrat schlug eine stärkere Auffächerung der Bundesbeiträge vor, nämlich 30 bis 70 Prozent statt 55 bis 65 Prozent, wie wir es beschlossen haben. Damit sollten die finanzschwächeren Kantone, die sich im Rückstand befinden, etwas bevorzugt werden. Unsere Kommission beschloss aus grundsätzlichen Überlegungen Festhalten am ursprünglichen Entscheid. Der Finanzausgleich soll nach unserer Meinung gesamthaft festgelegt und nicht bei jeder Einzelvorlage wieder separat behandelt und, wie hier, verstärkt werden. Das Festhalten wurde von der Kommission mit 7 gegen 5 Stimmen beschlossen.

Lauber: Ich habe keinen schriftlichen Antrag hinterlegt. Es geht ja nicht um eine Änderung in textlicher Hinsicht. Ich möchte Ihnen beantragen, der Fassung des Nationalrates zuzustimmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Die nationalrätliche Kommission, die sich mit dem Zwischenbericht des Bundesrates zum Stand des Zivilschutzes zu befassen hatte, hat eine stärkere Auffächerung dieser Bundesbeiträge vorgeschlagen. In der Tat werden mit dem Vorschlag des Nationalrates die heute noch unterschiedlichen Ansätze für die beim Bevölkerungsschutz bedeutungsvollen öffentlichen Schutzräume jenen für die Schutzanlagen der örtlichen Schutzorganisationen gleichgestellt. Durch die stärkere Auffächerung der Bundesbeiträge werden zugegebenermassen die finanzschwachen Kantone etwas bevorzugt. Diese Kantone haben ein wesentlich höheres Schutzplatzdefizit, und es wäre angebracht, dieses Manko besser auszugleichen. Wenn dadurch die finanzstarken Kantone etwas mehr belastet werden, so scheint dies aus zwei Gründen vertretbar:

Einmal ist die Mehrbelastung relativ bescheiden und verteilt sich zudem auf einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren. Sodann ist der heutige beachtliche Stand an Schutzräumen in diesen Kantonen weitgehend durch die starke private Bautätigkeit der vergangenen Jahre entstanden. Die Schutzräume wurden damit finanziell wesentlich von den privaten Bauherren mitgetragen, die für die Kosten der seit dem 1. Januar 1981 neu entstehenden Pflichtschutzräume sogar voll aufzukommen haben. Die öffentliche Hand wurde beim Bau von Schutzräumen für die Bevölkerung gerade in den finanzstarken Kantonen wesentlich mehr entlastet als in den finanzschwachen, so dass der vorgeschlagenen Regelung nach Fassung des Nationalrates zuzustimmen wäre. Ich beantrage Ihnen also Zustimmung zur Fassung des Nationalrates.

Bundesrat **Friedrich**: Ich beantrage Ihnen, dem Antrag von Herrn Lauber und damit auch dem Nationalrat zu folgen. Dasselbe gilt bei Artikel 5 des Schutzbaugesetzes. Meine Ausführungen sind für diese beiden Bestimmungen gültig. Der Zwischenbericht des Bundesrates vom Januar

1983 zum Stande des Zivilschutzes hat deutlich aufgezeigt, dass alle zwölf Kantone, deren prozentuales Schutzplatzdefizit das eidgenössische Mittel übersteigt, entweder der Gruppe der finanzschwachen oder dann derjenigen im unteren Bereich der mittelstarken Kantone angehören. Der Bundesrat erklärte daher in seinem Bericht zum Stande des Zivilschutzes, es müsse geprüft werden, wie diesen Kantonen besser geholfen werden könne.

Die nationalrätliche Kommission unter Frau Nationalrätin Aubry hat diese Idee aufgenommen; in einer Motion hat sie eine Änderung des Artikels 69a Zivilschutzgesetz und des Artikels 5 Schutzbautengesetz beantragt. Mit diesem vom Nationalrat übernommenen Vorschlag sind zwei Ziele anvisiert worden: Einmal eine Gleichsetzung der Beitragssätze für öffentliche Schutzräume mit denjenigen für die Organisationsanlagen, sodann eine grössere Auffächerung der Beitragssätze gegenüber den Kantonen.

Der Bundesrat begrüsst diese Regelung ausdrücklich. Er ist der Überzeugung, dass sie einen gangbaren Weg darstellt zu einem rascheren und konsequenteren Abbau des Schutzplatzdefizites in den betreffenden Kantonen. Für den Bund – das muss betont werden – entstehen keine Mehrkosten. Es geht um eine andere Verteilung. Den Umstand, dass die finanzstarken Kantone in Zukunft etwas geringere Beiträge erhalten werden, erachten wir als verantwortbar. Herr Lauber hat es bereits gesagt: Diese Kantone haben nicht nur ihre öffentlichen Schutzbauten bereits weitgehend realisiert, sondern sie konnten ihre Schutzplatzbedürfnisse im wesentlichen noch mit Pflichtschutzräumen abdecken, die in der Zeit der Bauhochkonjunktur entstanden und vom Bund bis zum 1. Januar 1981 mitfinanziert worden sind. Die finanzstarken Kantone, die weiter waren in der ganzen Entwicklung, haben also von jener Bundesfinanzierung bereits in entsprechendem Masse profitiert.

Ich ersuche Sie daher, dem vom Nationalrat vorgeschlagenen Weg zu folgen, und zwar im Interesse des Schutzes unserer Bevölkerung und damit auch im Interesse der Gesamtverteidigung. Die neue Regelung liegt – ich möchte das noch einmal sagen – natürlich vor allem im Interesse der finanzschwachen und der mittelstarken Kantone, damit sie ihren Rückstand in der Bereitstellung der Schutzplätze eher aufholen können.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	16 Stimmen
Für den Antrag Lauber	18 Stimmen

Art. 69a Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 69a al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Hier handelt es sich um eine kleine Differenz. Der Nationalrat stimmte der flexibleren Lösung des Bundesrates zu. Demnach ist Pauschalisierung dort einzuführen, wo sie zweckmässig ist. Die Kommission schlägt vor, dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 3

Festhalten

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 3

Maintenir

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 3 – Al. 3

Binder, Berichterstatter: Der Nationalrat war der Meinung, es handle sich hier nur um eine redaktionelle Frage, und hat Artikel 4 Absatz 3 gestrichen. Unsere Kommission konnte sich dieser Auffassung nicht anschliessen. Es handelt sich hier um eine Kompetenz der Kantone. Auch wenn von dieser Kompetenz bisher nie Gebrauch gemacht worden ist, sollte sie doch nicht aufgehoben werden. Die Idee der Aufgabenteilung beruht auf dem Grundsatz, den Kantonen seien mehr Entscheidungsbefugnisse zu übertragen. Dieser Idee widerspricht der Streichungsbeschluss des Nationalrates. Die Kommission beantragt Ihnen deshalb, bei Artikel 4 Absatz 3 an unserem Beschluss festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Binder, Berichterstatter: Die Kommission stimmt dem Streichungsbeschluss des Nationalrates zu.

Hefti: Welches sind die Gründe für diese Streichung?

Binder, Berichterstatter: Die Gründe sind in der Kommission nicht weiter diskutiert worden. Man hat wohl gefunden, dass es selbstverständlich sei, dass der Bundesrat diese Vorschriften erlassen kann. Deshalb hat der Nationalrat Absatz 4 gestrichen. Wir haben uns dieser Meinung angeschlossen.

Präsident: Ist Herr Hefti von der Antwort befriedigt?

Hefti: Ich entnehme der Antwort, dass der Bund schon jetzt diese Kompetenz hat, und damit bin ich befriedigt.

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 1

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 5 al. 1

Proposition de la commission

Maintenir

Binder, Berichterstatter: Dieses Problem haben wir vorhin schon behandelt. Ich beantrage auch hier Zustimmung zum Nationalrat.

Bundesrat **Friedrich**: Logischerweise müssten Sie hier gleich entscheiden. Es wäre völlig unlogisch, wenn verschiedene Ansätze angewendet würden. Es geht auch hier darum, die finanzschwachen und die mittelstarken Kantone durch diese grössere Auffächerung besser unterstützen zu können. Es ist die gleiche Problematik wie vorhin bei Artikel 69a.

Angenommen gemäss Beschluss des Nationalrates

Adopté selon la décision du Conseil national

Ziff. III Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. III al. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Hier haben wir ursprünglich im Absatz 2 eine Bestimmung aufgenommen. Der Nationalrat hat diese Bestimmung gestrichen. In der Kommission ist uns erklärt worden, die sogenannte Überlebensnahrung sei heute bereits ausgeliefert. Wir können deshalb diese Bestimmung streichen.

*Angenommen – Adopté***E**

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

Art. 16*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Hier haben wir eine Differenz in Artikel 16. Der Nationalrat hat wiederum wegen des Rückstandes im Zeitplan die Übergangsfrist verlängert, nämlich bis 31. Dezember 1988. Die Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté***F**

Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone
Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons

Art. 5*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Die ursprüngliche bundesrätliche Lösung liess den Kantonen mehr Spielraum als der Beschluss des Ständerates. Der Nationalrat hat geschlossen für die aus der Sicht der Aufgabenteilung reinere und konsequentere Lösung entschieden und die von uns eingefügte Anerkennung durch den Bund weggelassen. Auch die Erziehungsdirektoren haben sich für den ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates entschieden. Unter diesen Umständen mussten wir dem Nationalrat einräumen, dass er für einmal föderalistischer entschieden hat als der Ständerat. Sogar so etwas kann in unserem Staatswesen ausnahmsweise vorkommen.

Wir beantragen Ihnen Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté***Art. 12***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Der Ständerat hat den Begriff der Erstausbildung eingeführt. Dieser Begriff könnte zu Unklarheiten führen und den Wechsel des stipendienrechtlichen Wohnsitzes mündiger Bewerber unnötig erschweren.

Wir beantragen deshalb, dem nationalrätlichen und bundesrätlichen Beschluss zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté***Art. 13***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Diese Bestimmung ist unnötig und stellt auch ohne ausdrückliche Erwähnung geltendes Recht dar.

Die Kommission beantragt Ihnen, der Streichung von Artikel 13 zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté***Art. 14***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Die Differenz ist geringfügig. Auch wir geben der flexibleren Kann-Formulierung den Vorzug und beantragen Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté***Art. 16***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Dies ist wegen des Rückstandes auf den Zeitplan wiederum eine Anpassung der Übergangsfrist.

Wir beantragen Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté***I**

Bundesgesetz über die Aufhebung von Bagatellsubventionen im Gesundheitswesen

Loi fédérale supprimant les subventions mineures dans le domaine de la santé publique

Art. 14, Art. 4 Abs. 2*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 14, art. 4 al. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Die beiden Bestimmungen stehen in einem inneren Zusammenhang; ich nehme zu beiden Stellung.

Der Nationalrat hat die Bundesbeiträge nicht nur auf Massnahmen von gesamtschweizerischer Bedeutung, sondern gleichzeitig auch auf Dachorganisationen beschränkt. Rheuma- und Tuberkulose-Ligen sind damit gleichgestellt. Der Bundesrat begrüsst diese Korrekturen. Wir beantragen Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Ziff. Ibis*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. I^{bis}*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Dies ist eine neue abstrakte Norm, die der Nationalrat eingefügt hat. Praktisch ist die Norm jedoch nur für den Kanton Jura von Bedeutung. Ihm soll wie den übrigen Kantonen die Möglichkeit gegeben werden, mit Unterstützung des Bundes die nötigen Laboratorien zu schaffen und einzurichten.

Unsere Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté***K****Alters- und Hinterlassenenversicherung/Altersheime****Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)****Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)****Art. 103***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Die stufenweise Reduktion der kantonalen Beiträge an die AHV muss korrigiert werden. Die erste Herabsetzung kann infolge der Verzögerung bei der Teilrevision der Krankenversicherung und wegen der verlängerten Übergangsfristen, die Sie beschlossen haben, aus Rücksicht auf den Gesamtsaldo erst im Jahre 1986 erfolgen. Bei zusätzlichen Verzögerungen käme die Sicherheitsklausel gemäss Ziffer II dieser Vorlage zur Anwendung. Die Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté***Art. 155 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 155 al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Ziff. II***Antrag der Kommission*

Festhalten

Ch. II*Proposition de la commission*

Maintenir

Binder, Berichterstatter: Das ist die sogenannte Sicherheitsklausel. Diese Sicherheitsklausel – ich möchte das betonen – ist von ganz zentraler Bedeutung in diesem ganzen Paket der Neuverteilung der Aufgaben.

Der Ständerat hat die sogenannte Enumerationsmethode gewählt. Der Nationalrat verzichtete auf diese Aufzählung. Der Unterschied zwischen den beiden Formulierungen liegt

sodann in der wichtigen Kompetenzfrage. Nach Vorschlag des Ständerates ist die Bundesversammlung zur Kompensation zuständig, nach Vorschlag des Nationalrates der Bundesrat. Obwohl nach Darstellung des Bundesrates zwischen den beiden Vorschlägen materiell kein Unterschied besteht, möchte unsere Kommission hier einstimmig an der Kompetenz der Bundesversammlung festhalten. Bei negativen Volksentscheiden oder zeitlichen Verzögerungen soll das Parlament wieder angegangen werden.

Die Kommission beantragt Ihnen deshalb Festhalten an unserem ursprünglichen Beschluss.

*Angenommen – Adopté***L****Ergänzungsleistungen AHV/IV****Prestations complémentaires à l'AVS/AI****Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen (ELG)****Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)****Ziff. Ibis***Antrag der Kommission*

Festhalten

Ch. I^{bis}*Proposition de la commission*

Maintenir

Binder, Berichterstatter: Hier haben wir eine Differenz. Es geht um die analoge Sicherheitsklausel wie bei der AHV und den Altersheimen, der Sie soeben in unserer ursprünglichen Formulierung zugestimmt haben.

Die Kommission beantragt Ihnen deshalb hier ebenfalls Festhalten am ursprünglichen Beschluss des Ständerates.

*Angenommen – Adopté***N****Wohnbauförderung – Encouragement à la construction de logements****Bundesbeschluss über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in der Wohnbauförderung****Arrêté fédéral concernant la nouvelle répartition****des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Festhalten

Minderheit

(Weber, Cavelti, Dreyer, Ducret, Gadiant, Meylan)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates (Nichteintreten)

*Proposition de la commission**Majorité*

Maintenir

Minorité

(Weber, Cavelti, Dreyer, Ducret, Gadiant, Meylan)

Adhérer à la décision du Conseil national (Ne pas entrer en matière)

Binder, Berichterstatter: Die Vorlage N steht in einem engeren Zusammenhang mit der Vorlage O. Hier besteht die

zweite grosse Differenz zu den Vorschlägen des Nationalrates.

Unser Rat hat in der letzten Beratung der Vorlage Eintreten beschlossen. Der Nationalrat hat in namentlicher Abstimmung mit 114 gegen 77 Stimmen Nichteintreten auf die Vorlage N und in gewöhnlicher Abstimmung mit 104 gegen 72 Stimmen Nichteintreten auf die Vorlage O beschlossen. Unsere Kommission beantragt Ihnen, mit 7 gegen 6 Stimmen – Sie sehen, wie knapp es wiederum zugeht – am Ständeratsbeschluss festzuhalten und den Nichteintretensbeschluss des Nationalrates abzulehnen.

Die Diskussion «Wohnbauförderung» ist sehr breit geführt worden. Neue Argumente für die eine oder andere Lösung können kaum mehr gefunden werden. Die Argumente und Gegenargumente für oder gegen Eintreten sind also gewechselt worden in den Medien und in den Räten; wahrscheinlich ist bei Ihnen die Meinung auch schon gemacht. Ich möchte Sie deshalb nicht mit einem langen und langweiligen Plädoyer für die Vorschläge der Kommissionen belästigen. In der Kommission hat Herr Bundesrat Friedrich die fünf wichtigsten Argumente, die für die Übertragung der Wohnbauförderung an die Kantone sprechen, nochmals angeführt. Es sind vor allem folgende:

1. Die Kantone sind für die Übernahme dieser Aufgabe bereit. Im Vernehmlassungsverfahren 1980 haben sich nur die beiden Kantone Freiburg und Solothurn dagegen ausgesprochen. Es ist hier auch einmal darauf hinzuweisen, dass die Finanzlage der Kantone sich im Verlaufe der letzten Jahre gegenüber dem Jahre 1980 verbessert hat. Das gleiche kann vom Bund nicht gesagt werden. Schon damals waren die Kantone – mit zwei Ausnahmen – stark mehrheitlich der Meinung, sie seien durchaus fähig und in der Lage, diese Aufgabe Wohnbauförderung zu übernehmen. Das ist das erste und meines Erachtens doch sehr wichtige Argument für die Kommissionenmehrheit.

2. Die Wohnbauförderung weist einen engen inneren Zusammenhang mit den eigenständigen Verantwortlichkeiten der Kantone in den Sektoren Planung und Baurecht auf und ist sozusagen auf die kantonale Rechtsordnung zugeschnitten. Das gesamte Planungs- und Baurecht ist im Grunde genommen zentral bei den Kantonen angesiedelt. Es ist deshalb sinnvoll, dass die Fragen der Wohnbauförderung von den Kantonen behandelt werden.

3. Kantone und Gemeinden leisten schon heute sehr viel in der Wohnungspolitik. Es ist in der Kommission insbesondere auf die Beispiele der Kantone Zürich, Genf und Bern hingewiesen worden. Die Verhältnisse sind sehr unterschiedlich. Wenn Sie den Kanton Zürich bezüglich Wohnbauförderung mit dem Kanton Appenzell-Innerrhoden vergleichen, dann haben Sie zwei Welten vor sich. Im Kanton Zürich ist es absolut notwendig, dass Wohnbauförderung betrieben wird, im Kanton Appenzell-Innerrhoden ist die Wohnbauförderung wahrscheinlich kein sehr grosses politisches Problem. Auch dieses Argument spricht also dafür, die Kantone in der Wohnbauförderung einzuschalten.

4. Mit der Übergangsfrist bis 1986 werden alle Kantone in die Lage versetzt, die erforderlichen Anschlussmassnahmen vorzubereiten. Kein Kanton wird finanziell überfordert werden, wenn wir die Wohnbauförderung auf die Kantone übertragen. Die entsprechenden Mehraufwendungen der Kantone sind übrigens – das muss wieder einmal gesagt werden – in der Saldoabrechnung berücksichtigt worden. Das heisst: weil man hier die Kantone mehr belastet, werden sie in anderen Sektoren entsprechend entlastet.

5. Der Bund engagiert sich weiterhin in Berggebieten und in der Forschung auch auf dem Sektor Wohnbauförderung. Diese Argumente haben die Kommissionenmehrheit bewogen, festzuhalten an unseren ursprünglichen Beschlüssen. Die Kommission ist auch der Meinung, dass die Kantone den Gesamtaufwand, der heute jährlich 20 bis 30 Millionen Franken beträgt, tragen können.

Ich bitte Sie, der Kommissionenmehrheit zuzustimmen.

Weber: Herr Dreyer ist als Sprecher der Minderheit bestimmt worden.

M. Dreyer, porte-parole de la minorité: Le rapporteur vient de nous rappeler que tout avait été dit pour et contre l'entrée en matière sur ces deux arrêtés, que la discussion était pratiquement épuisée et que l'on ne pourrait rien dire de nouveau. Il nous incitait en cela à être bref; je le serai, mais j'ai la prétention d'apporter quelque chose de nouveau en rapport à ce qui a été dit lors de nos précédents débats, et surtout en rapport au message du Conseil fédéral. En effet, la situation en matière de logement a profondément évolué depuis la parution de ce message et l'aide fédérale est plus nécessaire que jamais. D'ailleurs, l'un des arguments avancés par le rapporteur au sujet de la prise de position des cantons n'est plus valable car, lorsque les cantons avaient été consultés sur ce premier volet de la répartition des tâches, tous sauf deux avaient accepté la proposition du Conseil fédéral. Aujourd'hui, si l'on consultait les cantons, la réponse serait peut-être inversée parce que presque tous veulent profiter de l'aide fédérale même et surtout les cantons qui croyaient pouvoir s'en passer à l'époque. Le Conseil national, dans sa grande majorité, avait bien compris ce changement de situation puisque c'est par 114 voix contre 77 qu'il a décidé de ne pas entrer en matière.

Alors que l'un des arguments du Conseil fédéral résidait dans l'utilisation relativement faible et inégale de l'aide fédérale depuis son instauration en 1976, la situation tendue qui règne sur le marché du logement a provoqué une véritable vague de demandes, à tel point que l'office fédéral compétent est submergé et que l'aide a dû être contingentée sévèrement, faute de crédits suffisants. En cela je ne fais que prendre une considération émise par le Conseil fédéral lorsqu'il a répondu à M. Meizoz demandant que les crédits soient rallongés à cet effet.

L'aide fédérale a aussi un aspect sympathique et positif parce qu'elle encourage aussi l'accession à la propriété. Or, il ne faut pas hésiter à le reconnaître: nous sommes un peuple riche et un peuple de locataires à raison de 70 pour cent. Aucun pays d'Europe occidentale ne connaît un pourcentage aussi faible de propriétaires. Ce phénomène socio-politique n'est pas à notre honneur. L'amélioration de l'imposition fiscale ne suffira pas, à elle seule, à le corriger. Il faut y ajouter l'aide fédérale qui a eu, au cours des dernières années, un effet extrêmement bénéfique. En cela je ne fais que reprendre d'ailleurs le plaidoyer que tint ici M. Brugger, conseiller fédéral, dans sa présentation du système que l'on nous propose d'abandonner aujourd'hui.

Il faut maintenir l'aide fédérale pour des motifs d'ordre politique et d'opportunité. Tout d'abord, il me paraît politiquement faux, dans les circonstances actuelles, de donner l'impression à l'opinion publique que nous entendons modifier fondamentalement la politique de la Confédération dans ce domaine, alors que plus on va de l'avant plus on doit constater que les loyers dans les immeubles neufs ont atteint, à des degrés divers, des niveaux quasi inaccessibles, et que le coût de construction aboutit à un phénomène semblable en freinant l'accession à la propriété. L'opinion publique est sensibilisée par ce problème. Nous commettrions une grave erreur politique de l'ignorer, car ce serait mettre en péril inutilement le climat social du pays, et cela compte. D'autre part, suivre la proposition du Conseil fédéral compromettrait le sort de la répartition des tâches. Il y a lieu de considérer ici un motif d'opportunité, si nous voulons éviter que le peuple et les cantons, qui seront appelés à se prononcer sur l'ensemble de la répartition des tâches, soient heurtés par la décision que nous aurions prise dans le domaine du logement. Nous ne pouvons pas courir le risque de faire échouer le tout. J'en suis certain, ce sera là l'une des pierres fondamentales de l'édifice de la répartition des tâches.

Enfin, je me permets de souligner qu'un certain nombre d'entre nous avaient, au début de nos débats, une attitude réservée, négative même sur bien d'autres propositions du Conseil fédéral. Dans l'idée de faire aboutir le premier volet

de la répartition des tâches, sans le vider de sa substance, nous avons fait beaucoup de concessions. Le Conseil fédéral devrait avoir la sagesse d'en faire au moins une, et je dis cela dans l'intérêt de l'ensemble comme j'ai essayé de le démontrer dernièrement.

Pour tous ces motifs, je vous prie de suivre la proposition de la minorité de la commission en adhérant à la décision du Conseil national de ne pas entrer en matière.

Stucki: Schon das letzte Mal habe ich mich entschieden für das Eintreten auf diese Vorlage geäußert und bin der Meinung, dass wir bei diesem letzten Beschluss vom Dezember 1982 bleiben sollten. Es sind neben anderen namentlich drei Gründe, welche nach wie vor Gültigkeit haben, um an unserem Beschluss festzuhalten.

1. Durch die voll an die Kantone gehende Verantwortung bei der Wohnbauförderung, die mit dieser Vorlage beabsichtigt ist, wird die Zuständigkeit der Kantone im raumplanerischen Bereich und im Baurecht – also Zonenpläne, Quartierpläne, Baubewilligungsverfahren, Basiserschliessungen, Entscheidungen über Basiserschliessungen – komplettiert. Die Kantone sind dann im ganzen Bereich voll verantwortlich und werden diese Verantwortung wie bisher wahrnehmen.

2. Es gibt keinen nationalen Wohnungsmarkt. Die Bedürfnisse, wie der Herr Kommissionspräsident das ausgeführt hat, sind doch von Region zu Region unterschiedlich, und die Wohnbauförderung hat deshalb wegen der ständig wechselnden und auch regional äusserst verschiedenen Bedürfnisse möglichst flexibel zu sein. Das kann in den Kantonen zweckmässiger getan werden. Dort, wo Wohnbauförderung wirklich nötig war und ist, wurde diese Aufgabe auch bisher zweifellos schon von den Kantonen wahrgenommen.

3. Ich bin auch der Meinung, dass die Mehrbelastung der Kantone durchaus verkraftbar ist. Wir haben doch gesamthaft in den Kantonen auch ein Ausgabenvolumen von etwa 24 bis 25 Milliarden. Hier geht es um einen Ausgabenbetrag von 20 bis 30 Millionen, also um einen relativ kleinen Betrag, der durch die Kantone zu übernehmen wäre.

Nun ist in diesem Zusammenhang mit der Frage der Tragbarkeit daran zu erinnern, dass die Mehrbelastung, die sich aus der ganzen Aufgabenteilung ergibt, seinerzeit natürlich diskutiert und darüber abgestimmt wurde im Rahmen des verstärkten horizontalen Finanzausgleichs. Das dürfen wir nicht ausser acht lassen. Im Rahmen der Verstärkung des Finanzausgleichs sollte es vor allem auch den finanzmittelstarken und finanzschwachen Kantonen möglich sein, diese zusätzliche Aufgabe, zusammen mit allen anderen Positionen der Aufgabenteilung, zu übernehmen.

Wir haben nie daran Anstoss genommen, dass man hier im Rahmen der Aufgabenteilung eine kräftige Aufstockung der Finanzausgleichsleistung der finanzstarken Kantone ins Auge fasst. Noch vor einigen Jahren wurde ein Sechstel unseres Wehrsteueranteils in diese horizontale Finanzausgleichsübung eingebracht. Heute ist es ein Viertel unseres Wehrsteueranteils und künftig – das ist ja nicht mehr umstritten – wird es fast die Hälfte sein. Man muss das auch im Gesamtsaldo sehen. Man kann deshalb zweifellos auch die Frage bejahen, ob sowohl die finanzmittelstarken als auch die finanzschwachen Kantone diese Mehrbelastung tragen können. Sie können dies, weil ihnen eine massive zusätzliche Finanzausgleichsleistung zukommt.

Ich bitte Sie deshalb, auch wegen diesem Gleichgewicht, dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen, also festzuhalten an unserem bisherigen Beschluss.

Cavelty: Das Aussteigen des Bundes aus der Wohnbauförderung hat meines Erachtens drei Komponenten. Erstens eine sozialpolitische, zweitens eine formell-praktische und drittens eine gesellschaftspolitische. Zwei davon – um auf das Votum von Herrn Präsident Binder zurückzukommen –, die ich jetzt erwähne, scheinen mir neu zu sein.

1. Bei der sozialpolitischen Frage schliesse ich mich den

Ausführungen von Herrn Dreyer an. Es gehört zu den wesentlichen Aufgaben des Bundes, das Grundbedürfnis des Menschen nach einem Dach über dem Kopf zu befriedigen. Dieses Argument ist zugegebenermassen nicht neu.

2. Zum formell-praktischen Punkt sei auf zwei Dinge hingewiesen:

a. Der Wohnbau- und Eigentumsartikel in der Bundesverfassung ist erst im Jahre 1972 von Volk und Ständen angenommen worden, und zwar wuchtig. Diesen Artikel bereits nach zwölf Jahren wieder zu streichen, trägt nicht zur besonderen Glaubwürdigkeit unserer Volksrechte bei.

b. Der Nichteintretensbeschluss des Nationalrates wurde in namentlicher Abstimmung mit 77 zu 114 Stimmen gefasst. Es ist meines Erachtens ausgeschlossen, dass der Nationalrat bei diesem Stimmenverhältnis und bei Namensabstimmung auf diesen Beschluss wieder zurückkommt. Ein Festhalten unsererseits bedeutet nur eine Verlängerung des Verfahrens. Dies dient nicht der Verbesserung unseres Images.

3. Zur gesellschaftspolitischen Komponente: Der Artikel 34sexies, um dessen Streichung es hier geht, sieht nicht nur Massnahmen zur Verbilligung des Wohnungsbaus vor, sondern erwähnt ausdrücklich auch Massnahmen des Bundes zur Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum. Diesem Aspekt des Eigentums ist in der Diskussion bisher in beiden Räten meines Erachtens zu wenig Rechnung getragen worden. Auch wer – besonders mit Blick auf das Investitionsbedürfnis der Versicherungen und der Banken – der Meinung ist, in Zukunft gebe es genug Wohnungen, muss sich überlegen, ob es uns – dem Bund – gleichgültig sein kann, in wessen Eigentum diese Wohnungen stehen. Wir wissen, dass das Investitionsbedürfnis aus Geldern der zweiten Säule jährlich ungefähr 10 Milliarden Franken ausmachen wird. Diese Zahl wird stimmen, denn sie stammt von einem, der es wissen muss, nämlich von Herrn Kollega Kündig. Diese 10 Milliarden Franken gehen gezwungenermassen zu einem wesentlichen Teil in den Wohnungsbau. Ist es dann bei dieser künftigen Konkurrenzsituation einem Privaten noch möglich, Wohnungseigentum oder gar ein Häuschen zu erwerben? Ist es nicht vielmehr Sache des Bundes – und da ist der Zusammenhang –, für Möglichkeiten des privaten Wohnungs- und Hauseigentums besorgt zu sein? In diesem Sinne hat Artikel 34sexies, den die Mehrheit unverständlicherweise streichen will, eine fundamentale gesellschaftspolitische Bedeutung zum Schutz und zur Förderung des Eigentums von Privaten.

Meines Erachtens ist dies auch vom Grundsatz der Aufgabenteilung her eine typische Aufgabe des Bundes und nicht der Kantone, die dieser Aufgabe gar nicht gewachsen sein können. Unter diesem Aspekt gesehen müsste man einen Artikel 34sexies geradezu neu schaffen, wenn wir ihn nicht schon hätten. Und nun wollen Sie hingehen und diesen Artikel streichen. Das scheint mir ganz quer in der Landschaft zu liegen.

Ich bitte um Zustimmung zum Nationalrat und zu unserer Kommissionsminderheit.

Meier Hans: Ich fasse mich kurz: Es ist nicht einzusehen, weshalb der Bund vor allem in den Agglomerationen den Wohnungsbau noch fördern soll. Dort ist der Boden knapp und teuer, der Leerwohnungsbestand steigt verschiedentlich langsam, und man klagt ständig über die «Verbetonierung» der Landschaft. Die Kantone sollen die Förderung selbst und in jenen Regionen und Gemeinden besorgen, wo sie es als notwendig und wünschbar erachten. Von der Grössenordnung her ist dies ohne weiteres möglich. Herr Kollege Stucki hat darauf hingewiesen. Im Gegensatz zu Herrn Cavelty kann man die Frage stellen: Ist es nicht Sache der Kantone, hier für das Notwendige zu sorgen? Aus all diesen Überlegungen beantrage ich, an unserem früheren Beschluss festzuhalten.

M. Meylan: Je ne reprendrai pas les arguments qui ont d'ailleurs très bien été développés par le président de la

commission, mais le vote sur ce point ne peut pas intervenir sans qu'un représentant des élus socialistes n'ait répété clairement ce que vous a dit tout à l'heure M. Dreyer. Indépendamment de tous les arguments techniques, il faut compter avec l'argument de l'opportunité politique. Par conséquent, si, par malheur, cette concession n'était pas faite, ce que j'entends dire dans les milieux de l'Union syndicale suisse notamment me conduit à penser que tout le «paquet» pourrait être mis en cause. Il existe, en politique, des éléments qui ne sont plus complètement rationnels, mais qui touchent profondément les personnes dans leur conscience et dans leur volonté de réparer un certain nombre d'injustices. En l'occurrence, ce problème de l'aide au logement est devenu – à tort ou à raison – dans la conscience de beaucoup, une pierre de touche.

Comme cela a été dit au sein de la commission, on fera valoir la majorité qui a prévalu au Conseil national qui ne changera pas sa façon de voir. J'attire donc votre attention sur ceci: ou bien cette hypothèse est juste et à quoi cela sert-il de ne pas céder aujourd'hui ou alors c'est le Conseil national qui aura quand même le dernier mot puisque l'accord des deux conseils est nécessaire pour supprimer l'aide fédérale au logement. Je le répète et je voulais que cela soit inscrit au *Bulletin officiel*.

Bundesrat Friedrich: Der Kommissionspräsident hat die Argumente aufgezählt, die für die Übertragung der Wohnbauförderung auf die Kantone sprechen. Ich möchte das nicht wiederholen, lediglich auf einen Punkt nochmals kurz hinweisen, nämlich auf die erklärte Bereitschaft der Kantone, diese Aufgabe zu übernehmen. Herr Ständerat Dreyer, uns gegenüber ist eine andere Haltung von Kantonen bisher in keiner Weise manifestiert worden. Wir müssen also davon ausgehen, dass diese Bereitschaft nach wie vor vorhanden ist.

Nun ein paar Bemerkungen zu einigen Argumenten der Gegner einer Kantonalisierung. Es kommt immer wieder zum Ausdruck, dass die Wohnbauförderung eigentlich eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sein sollte. Ich möchte darauf hinweisen, dass sich auch nach unseren Vorschlägen der Bund nicht völlig zurückzieht; der Bund steigt nicht einfach aus. Vielmehr konzentriert er sich auf die Wohnbauförderung in den Berggebieten, weil wir glauben, dass das dort aus den verschiedensten Gründen besonders notwendig ist. Er beteiligt sich auch weiterhin an der Forschung.

Es wird in dieser Diskussion immer wieder geltend gemacht, die Wohnbauförderung des Bundes habe weitere kantonale Massnahmen ausgelöst. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Instrumente des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes so konzipiert sind, dass die Massnahmen des Bundes über die Köpfe der Kantone hinweg direkt Anwendung finden. Die Massnahmen des Bundes üben also kaum irgendwelche Anreizfunktionen zu weiteren Massnahmen der Kantone aus, vielmehr sind sie sehr oft eine Konkurrenz zu kantonalen Massnahmen.

Wir sind überzeugt, dass die Kantone auch in diesem Bereich ihre Aufgabe wahrnehmen werden. Daher sind auch die von Vertretern der Bauwirtschaft in diesem Zusammenhang oft vorgebrachten konjunkturpolitischen Gründe gegen die Vorlage nicht überzeugend. Die Kantone können ebensogut Investitionen im Bausektor auslösen wie der Bund. Im übrigen kann der Bund nötigenfalls gestützt auf den Konjunkturartikel, wenn das aus solchen Gründen notwendig wäre, entsprechende Massnahmen zugunsten der Bautätigkeit einleiten.

Ich möchte Sie schliesslich noch auf die jüngst publizierten Zahlen über die Bautätigkeit in unserem Lande hinweisen. Nach den Angaben des Bundesamtes für Konjunkturfragen hat das Volumen der Bauvorhaben 1984 gegenüber dem Vorjahr für Mehrfamilienhäuser um 12,2 Prozent auf 8,5 Milliarden und für Einfamilienhäuser um 10,5 Prozent auf 5,1 Milliarden zugenommen. Die Situation hat sich also tatsächlich geändert, wie Herr Ständerat Dreyer sagte, aber in sehr positiver Richtung, indem mehr gebaut wird und nicht weni-

ger. Das sind noch einige Überlegungen zu gegnerischen Argumenten.

Im übrigen möchte ich Sie mit der Kommissionsmehrheit ersuchen, an Ihrem früheren Beschluss festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	19 Stimmen

O

Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz

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

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Weber, Cavelty, Dreyer, Ducret, Gadiet, Meylan)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Weber, Cavelty, Dreyer, Ducret, Gadiet, Meylan)

Adhérer à la décision du Conseil national

Binder, Berichterstatter: Diese Vorlage O steht in Zusammenhang mit der Vorlage N. Ich nehme an, dass der Beschluss, den wir vorhin gefasst haben, auch für die Vorlage O gilt. Ich beantrage Festhalten.

Le président: Je considère que la décision prise pour la lettre N est également valable pour la lettre O.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 11.30 Uhr

La séance est levée à 11 h 30

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	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	435-447
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 866

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.