

dass der Wortlaut eines Postulates, wenn es einmal eingereicht ist, nicht mehr abgeändert werden kann. Und wenn man sich förmlich an das Reglement hält, kann dieser Antrag 1 auch nicht aufrechterhalten bleiben: Ich sehe das ein. Ich möchte aber immerhin festhalten: Ich erwarte, dass der Bundesrat frühere Aussagen zu dieser Sache wahrmacht, nämlich dass der Bericht der Groupe de réflexion ebenfalls veröffentlicht wird und eine Seite, die bisher etwas zu kurz gekommen ist, damit noch breiter dargestellt wird. Weiter soll der Bundesrat seine Zusicherung – die er anlässlich der Entgegennahme des Postulats, das ich in der letzten Session eingereicht habe, abgegeben hat – wahrmachen, im Rahmen einer breitgefächerten Berichterstattung auch auf die Anliegen, die vom Rate überwiesen worden sind, einzugehen und sie darzustellen. Ich möchte diese Anliegen beispielsweise nicht aus dem Aussenwirtschaftsbericht herausuchen müssen. Ich rege an, dass diese Berichterstattung über das hinaus, was das Postulat hier verlangt, ausgeweitet wird und dass die Berichterstattung breiter abgestützt ist; denn dieser Integrationsprozess beinhaltet nicht nur Komponenten, die aussenwirtschaftlich relevant sind, sondern noch ganz andere Aspekte, und auch diese sollen dargestellt werden.

In diesem Sinne ziehe ich meinen Antrag zurück.

Gadient, Berichterstatter: Nach diesem Rückzug bleibt mir lediglich noch im Blick auf die gewünschte Erweiterung der Berichterstattung festzuhalten, dass es in diesem Bereich ja nur um die Aufdatierung des Integrationsberichtes geht, der – nach unserem Dafürhalten – in den Zuständigkeitsbereich der Aussenwirtschaftskommission fällt. Man kann durchaus über solche Möglichkeiten und Vorschläge sprechen. Sie könnten gegebenenfalls von der entsprechenden Kommission eingebracht werden. Es ist der aussenpolitischen Kommission unbenommen, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Dann wird sie die entsprechende Dokumentation ganz automatisch erhalten.

In bezug auf den Punkt 2 des Postulats ist noch zu sagen, dass hier die Konzentration auf den Aussenwirtschaftsbericht verlangt wird. Konzentration heisst eben schergewichtige Berichterstattung, schliesst jedoch Berichterstattung und Kenntnissgabe an andere Kommissionen keineswegs aus. Abgesehen davon, Herr Kollege Onken, wird der Aussenwirtschaftsbericht sämtlichen Ratsmitgliedern zugestellt, so dass wir alle über die diesbezüglichen Informationen verfügen. Das vorgebrachte Anliegen ist sicher legitim, doch scheint mir, dass es auch aufgrund des Postulatstextes der Kommission abgedeckt ist.

Ueberviesen – Transmis

87.079

Ausserschulische Jugendarbeit Activités de jeunesse extra-scolaires

Botschaft und Gesetzentwurf vom 18. Dezember 1987 (BBI 1988 I, 825)
Message et projet de loi du 18 décembre 1987 (FF 1988 I, 777)

Beschluss des Nationalrates vom 15. Dezember 1988
Décision du Conseil national du 15 décembre 1988

Antrag der Kommission
Mehrheit
Eintreten
Minderheit
(Cavadini)
Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Cavadini)

Ne pas entrer en matière

Onken, Berichterstatter: Nicht um die Begründung einer umfassenden Jugendpolitik des Bundes geht es hier, auch nicht um ein breitgefächertes gesetzliches Instrumentarium, mit dem den Bedürfnissen und Anliegen der heranwachsenden jüngeren Generation Rechnung getragen werden soll, sondern um etwas wesentlich Bescheideneres und dennoch Unerslässliches, nämlich um die Förderung der Jugendarbeit, die von Jugendorganisationen in der Schweiz für die persönliche Entwicklung und Entfaltung junger Menschen geleistet wird. Diese kontinuierliche Arbeit, die ohne Eigennutz, aber mit Begeisterung erbracht wird, ist nicht allein für unsere Jugend bedeutsam, sondern für unseren Staat und für unsere Gesellschaft als Ganzes.

Seit 1972 unterstützt der Bund die Tätigkeit der Jugendorganisationen finanziell und anerkennt damit ihren Stellenwert. Es ist also keineswegs etwas Neues, was wir hier beginnen. Von Pioniertat kann keine Rede sein. Indem wir endlich für die Förderungstätigkeit des Bundes eine klare gesetzliche Grundlage schaffen, lösen wir vielmehr ein Versprechen ein, auf dessen Erfüllung die Jugendorganisationen und ihre Dachverbände schon seit geraumer Zeit warten. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Petition von 1984 mit ihrer Forderung nach der gesetzlichen Einführung eines Jugendurlaubs, ein Anliegen, dem gerade der Ständerat damals besonderes Wohlwollen entgegengebracht hat und das er zur beförderlichen Behandlung an den Bundesrat weiterleitete.

Jede Zeit und jede Gesellschaft setzen den Jugendlichen auf ihre Weise Widerstände entgegen oder lockten sie mit ihren Verführungen. Heute sieht sich die Jugend einer satten Konsumgesellschaft gegenüber. Als Kehrseite nimmt sie aber auch die Umweltbedrohung und Umweltzerstörung wahr. Der geforderten Mobilität in der Berufswelt stehen sich lockernde Familienbindungen gegenüber. Die wachsende Freizeit ist als ein Markt entdeckt worden, auf dem die Jugend mit kommerziellen Angeboten umworben wird. Das echte, sinnerfüllte Gemeinschaftserlebnis hat es zunehmend schwerer, sich gegen den Hang zur Anonymisierung vieler Lebensbereiche einerseits und gegen den Trend zur Individualisierung, zum Rückzug ins Private andererseits zu behaupten.

In diesem komplexen Umfeld des gegenwärtigen Sinn- und Wertewandels wirken die Jugendverbände und schlagen ihre Brücken: freiwillig, initiativ, selbstbestimmt. Hier geht es also nicht um gönnerhafte Tätigkeit von Erwachsenen zugunsten Jugendlicher – als das wird Jugendpolitik ja oft missverstanden. Es geht vielmehr um Arbeit von Jugendlichen für Jugendliche, von Jugendlichen für Kinder. Die Angebote zielen auf persönliche Entfaltung und Selbstbestimmung. Sie sollen jedoch auch das soziale Lernen ermöglichen und hinführen zu verantwortlichem Handeln in der Gemeinschaft sowie zur Mitwirkung bei der Gestaltung unserer Gesellschaft. All dies geschieht örtlich und zeitlich ausserhalb der Schule. Dabei kommt den privaten Trägerschaften eine zentrale und entscheidende Rolle zu, auch wenn die verdienstvolle Rolle öffentlicher Stellen in der Jugendarbeit keineswegs verkannt werden soll. Die vielgestaltigen Jugendorganisationen unseres Landes und ihre Dachverbände sind jedoch im wesentlichen private Vereinigungen mit begrenzten Mitteln, die der öffentlichen Unterstützung besonders bedürfen.

Erstmals wurde 1972 ein Kredit von 200 000 Franken in den Voranschlag des Eidgenössischen Departements des Innern aufgenommen, der dann jahrelang auf rund 300 000 Franken plafoniert blieb, bis er 1982 angesichts der städtischen Jugendprobleme von einem alarmierten Parlament erstmals substantiell auf 700 000 Franken erhöht werden konnte. 1984 waren es 1,2 Millionen und 1987 schliesslich 2 Millionen Franken, die den Jugendverbänden im Rahmen der Richtlinien des EDI ausgerichtet werden konnten.

Es ist beabsichtigt, den heutigen Kreditrahmen bis 1990 auf

3 Millionen Franken zu erhöhen. Das ist mit Blick auf die bedeutsame Aufgabe, um die es hier geht, gewiss ein vergleichsweise bescheidener Beitrag. Die Jugendorganisationen werden auch weiterhin im wesentlichen auf die privat erbrachten Eigenleistungen und auf die Unterstützung durch Stiftungen, Firmen und private Gönner angewiesen sein.

Darüber hinaus soll aber auch die Ehrenamtlichkeit hervorgehoben werden, mit der Jugendleiterinnen und Jugendleiter ihre verantwortungsvolle Aufgabe erfüllen. Mit ihrem Einsatz steht und fällt das Leben und die Entwicklung der Jugendorganisationen. Ungeachtet aller Hilfe von aussen, werden die Jugendorganisationen weiterhin und sogar im Uebermass auf den Idealismus ihrer Mitglieder zählen müssen, namentlich auf den Idealismus jener, die Verantwortung zu übernehmen bereit sind. Der Hauptteil des vorliegenden Gesetzes dient also der ausdrücklichen Anerkennung und damit auch der Aufwertung dieser Jugendarbeit, und er schafft die rechtliche Voraussetzung für die Fortführung der Bundeshilfe.

Der zweite Teil der Vorlage beschlägt die gesetzliche Einführung des sogenannten Jugendurlaubes. Gemeint ist die befristete Freistellung von Jugendlichen und von jungen Erwachsenen, die einem Lehr- oder Arbeitsverhältnis unterstehen, für die unentgeltliche Tätigkeit im Rahmen einer Trägerschaft der ausserschulischen Jugendarbeit sowie für die dazu notwendige Aus- und Weiterbildung. Damit soll eines der dringendsten Probleme der Jugendorganisationen gemildert werden. Mit Geld allein ist ihnen nämlich nicht geholfen! Sie brauchen auch noch die leitenden, die verantwortlichen Personen, und sie brauchen dabei nicht nur Schüler und Studenten, die grosszügiger mit Ferien dotiert sind, sondern auch junge Menschen aus der Praxis, aus der Arbeitswelt, aus einer Lehre, von einer Arbeitsstelle. Gerade sie sollen stärker in die Jugendarbeit integriert werden und dort verfügbar sein.

Die Vorlage schlägt deshalb vor, durch die entsprechenden Aenderungen der dienst- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen des öffentlichen und des privaten Rechtes, das heisst der Beamtenordnung des Bundes und des Obligationenrechts, die Einführung eines Jugendurlaubes zu ermöglichen. Die Bundeslösung bringt dabei die einheitliche Regelung. Sie soll dazu beitragen, bestehende Disparitäten abzubauen und möglichst breite Schichten von Jugendlichen zu erreichen. Den Kantonen bleibt darüber hinaus noch genügend Spielraum für ergänzende Lösungen, insbesondere in den kantonalen beamtenrechtlichen Bestimmungen, für die ja ausschliesslich die Kantone zuständig sind.

Im übrigen hat Ihre Kommission – wir werden darauf ganz sicher noch ausführlich zu sprechen kommen – mehrheitlich am unbezahlten Urlaub festgehalten. Sie hält den «Motivationsbeweis» grundsätzlich für richtig und für vertretbar. Der Arbeitgeber soll Jugendlichen – und nach dem Willen der Kommissionmehrheit auch jugendlichen Erwachsenen bis zu 30 Jahren – bei der Gewährung eines Jugendurlaubes von höchstens einer Dienstwoche je Dienstjahr grosszügig entgegenkommen. Er soll aber andererseits auch die Gewissheit haben, dass der Geschwister oder die Geschwisterin ernsthaft gewillt ist, diese zusätzliche arbeitsfreie Zeit engagiert in die Jugendarbeit einzubringen.

Vermerkt sei überdies, dass die Anspruchsberechtigung gerechterweise über den Kreis der im engeren Sinne in der Jugendarbeit Tätigen auch auf die Tätigkeit von Jugendlichen in sozialen und kulturellen Organisationen ausgeweitet worden ist. Davon sind auch Sportorganisationen erfasst.

Weder die Jugendarbeit also solche noch der Jugendurlaub für Jugendleiterinnen und Jugendleiter sind in der ständerätlichen Kommission auf Opposition gestossen. Im Gegenteil, alle Kommissionsmitglieder – ohne Ausnahme – bejahen die Notwendigkeit der Jugendarbeit, anerkennen Bedeutung und Förderungswürdigkeit der Jugendorganisationen und unterstützen grundsätzlich auch den Jugendurlaub. Umstritten war hingegen die Frage der verfassungsmässigen Grundlage dieses Bundesgesetzes. Gerade für die ständerätliche Kommission ziemte es sich deshalb, dieses Kernproblem sorgfältig auszuleuchten und abzuklären. Das haben wir getan, und das Ergebnis ist eindeutig: Mit 10 zu 1 Stimme bejahen wir die Verfassungsmässigkeit dieser Vorlage.

Zwar besitzt der Bund – das ist zweifellos richtig – keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit. Er braucht diese explizite Ermächtigung aber auch nicht, sondern kann sich auf die ungeschriebene oder stillschweigende Kompetenz des Bundes zur Kulturförderung, der die ausserschulische Jugendarbeit zuzuordnen ist, abstützen.

Seit mehr als 100 Jahren betreibt der Bund diese Kulturförderung auf vielfältige und auf unersetzliche Weise, namentlich durch einmalige oder durch regelmässig wiederkehrende Beiträge, von denen auch die Kantone dankbar profitieren, sowie durch eigene Institutionen, die er in all diesen Jahren geschaffen hat. Ich denke beispielsweise an das Landesmuseum oder die Landesbibliothek. Auch nach Ablehnung des Kulturartikels ist es im Grundsatz unbestritten, dass die Kulturförderung des Bundes in einem umfassenden Sinne zu den Aufgaben eines modernen Staatswesens gehört und dass dem Bund hier weiterhin eine ungeschriebene Kompetenz zukommt. Dies zur allgemeinen Einbettung.

Zur Abgrenzung im einzelnen möchte ich nur noch kurz erwähnen, dass erstens auch im vorliegenden Fall ein Anliegen unterstützt wird, das ganz eindeutig im gesamtschweizerischen Interesse liegt; dass zweitens kein Eingriff in den Kompetenzbereich der Kantone vorgenommen wird, sondern dass diese Massnahmen als dezidierte Ergänzung des Tätigkeitsfeldes der Kantone anzusehen sind – diesen bleibt fürwahr noch ein weiter, ein grosser Spielraum zur eigeninitiativen Ausgestaltung –; dass drittens mit der ausserschulischen Jugendarbeit eine ganz klare Abgrenzung zum Bildungsbereich vorgenommen wird, der ungeschmälert in der Hoheit der Kantone bleibt; und dass schliesslich viertens die Betonung eindeutig auf der Kulturförderungskompetenz liegt, der Bund sich also mit seiner finanziellen und materiellen Hilfe an die Jugendorganisationen strikte im Rahmen der Leistungsverwaltung bewegt.

Mehr möchte ich hier nicht ausführen, zumal ich weiss, dass andere Kollegen, namentlich Kollege Kuchler, sich mit dieser Problematik noch eingehend auseinandersetzen werden.

Weniger problematisch ist schliesslich die verfassungsmässige Grundlage zur Einführung des Jugendurlaubes, die dem Bereiche der Eingriffsverwaltung zuzuordnen ist und deshalb nicht auf die ungeschriebene Kulturförderungskompetenz des Bundes abgestützt werden kann. Die Grundlage dazu findet sich in Artikel 64 der Bundesverfassung, die dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung im Privatrecht einräumt. Er ist daher zuständig für die Legiferierung arbeitsrechtlicher Fragen, wie sie im Obligationenrecht normiert sind. Weil die soziale Entfaltung und der Schutz der Persönlichkeit Ziele sind, die seit jeher mit dem Privatrecht verbunden sind, kann sich der Bundesgesetzgeber auf Artikel 64 der Bundesverfassung abstützen. Der begrenzte Eingriff in die Verfügungsfreiheit des Arbeitgebers und damit in die Handels- und Gewerbefreiheit liegt hier im ausgewiesenen öffentlichen Interesse und ist in seiner sehr begrenzten Tragweite auch als zumutbar zu betrachten.

Nach diesem verfassungsrechtlichen Exkurs möchte ich abschliessend wieder auf den Kern dieses Gesetzes zurückkommen, nämlich auf die Notwendigkeit, die ausserschulische Jugendarbeit anzuerkennen, aufzuwerten, ihr eine rechtliche Grundlage zu geben und sie finanziell in bescheidenem, in sehr bescheidenem Masse zu unterstützen.

Seien wir uns bewusst, dass wir damit eigentlich nur einen begrenzten Beitrag leisten. Natürlich ist Jugendpolitik eine Querschnittsaufgabe, die den Bund in vielen Bereichen in die Verantwortung nimmt. Hier geht es jedoch darum, dass wir Beteuerungen und Versprechen einlösen, die in den Zeiten des Aufbruchs und der jugendlichen Revolte nur allzu leicht von den Lippen gehen, aber auch ebenso schnell wieder vergessen werden. Es gilt, jetzt an die Jugend zu denken, jetzt etwas für sie zu tun, jetzt, da sie uns gerade nicht mit ungestümen und oft nur zu berechtigten Forderungen in Atem hält.

Noch etwas: Wir wenden uns mit diesem Gesetz und mit seinen Massnahmen sozusagen an die Gutwilligen, an die Motivierten, an die Integrierten, welche die Grundwerte dieser Gesellschaft ohne weiteres bejahen. Es sind vielleicht 300 000

der 1,2 Millionen Jugendlichen unseres Landes, die wir mit diesem Gesetz ansprechen. Und die übrigen? Die Resignierten, die sich abgewendet haben? Die anderen, die sich in passivem Konsum ergehen? Die Unruhigen, die Aufmüpfigen, was ist mit ihnen? Es herrscht eine grosse Ruhe in der Jugend, ja, es ist geradezu beunruhigend ruhig. Diese Ruhe, die hat eben auch mit Desillusionierung, mit Resignation zu tun, das müssen wir zur Kenntnis nehmen. Wir bräuchten für die Schweiz und in der Schweiz die kreative Jugend-«Bewegung», die Lebenswillen und Zukunftsorientierung signalisiert.

So bleiben also trotz dieses Gesetzes noch viele unbeantwortete Fragen und noch viele ungelöste Probleme. Es harren auch der Kantone und der Gemeinden noch zahlreiche jugendpolitische Aufgaben, die unter Einbezug, teilweise sogar unter Rückgewinnung, der Jugendlichen ideenreich und phantasievoll gelöst werden sollten.

Im Bewusstsein dieses Kontextes, im Bewusstsein auch der sehr bescheidenen Tragweite des Gesetzes, über das wir heute sprechen, möchte ich Sie im Namen der grossen Mehrheit der Kommission (10 zu 1 Stimme) bitten, auf diese Vorlage einzutreten und sie zu unterstützen.

M. Cavadini, porte-parole de la minorité: C'est en 1987 que le Conseil fédéral a adopté son message concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires. Il l'a fait avec quelques réserves de forme auxquelles nous devons bien revenir, mais il l'a fait sur le fond avec un enthousiasme presque suspect. Dans son introduction, le Conseil fédéral dit qu'il considère les organisations de jeunesse comme le quatrième organe de socialisation après la famille, l'école et l'église. On serait donc bien mal inspiré de chipoter son appui au quatrième pouvoir. D'ailleurs, la jeunesse est une cause noble et on ne saurait s'arrêter à de minces détails. C'est ainsi que le message précise en le regrettant presque que la politique de la jeunesse n'est pas l'affaire de l'Etat seulement. Nous ne surprendrions personne en disant que la forme ici ne nous paraît pas négligeable et le Conseil fédéral le sent bien. Il est un peu gêné. Il dit tout à fait clairement qu'il ne dispose actuellement d'aucune base constitutionnelle expresse, mais il dit aussi qu'il s'accommode de compétence tacite. C'est là que la mauvaise action commence.

Dans un premier temps, le Conseil fédéral était si emprunté sur le plan juridique qu'il avait fait savoir dans le message sur l'initiative populaire en faveur de la culture que le futur article constitutionnel sur la culture représenterait bien cette base solide qui permettrait d'ancrer la proposition de loi. Mais voilà, la disposition constitutionnelle n'a pas été acceptée et le raisonnement s'effondre. On ne peut pas sans risque faire reposer une loi sur un article qui vient d'être refusé par le peuple et les cantons. Il faut donc trouver autre chose. C'est ici qu'apparaissent deux notions différentes et importantes: la compétence tacite, qui n'existe pas, et la compétence implicite qui est tout à fait autre chose.

Je reprends. L'article 3 de la constitution stipule: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et comme tels ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.» On souligne donc très clairement la différence fondamentale entre une compétence générale des cantons et les compétences particulières de la Confédération qui sont déléguées chaque fois par la décision de la majorité double du peuple et des cantons. Il n'existe pas de compétence tacite, ou alors la sécurité du droit constitutionnel n'est plus exigée, on pourra parfaitement créer une police fédérale, sans référendum obligatoire, sans vote du peuple et des cantons, en affirmant que l'article 2 de notre constitution précise que la Confédération a pour but de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur du pays et que cela représente une compétence tacite. On peut ainsi multiplier les exemples. Non, la Confédération n'a pas de compétence tacite, la jurisprudence du Tribunal fédéral, à ce que disent les experts, n'en porte pas trace; la doctrine est-elle mieux illustrée? Il n'y a rien dans la doctrine.

La citation a été faite plusieurs fois et nous la reprenons. Notre ancien collègue, M. Jean-François Aubert, dont le *Traité de*

droit constitutionnel suisse fait autorité, l'énonce clairement: «La Confédération n'a que les compétences qui lui sont attribuées par la constitution. Les compétences qui ne lui sont pas attribuées appartiennent aux cantons. Il n'y a pas de lacune.» Le Conseil fédéral le sait bien puisqu'il dit lui-même que «la base constitutionnelle est déficiente». Mais cette constatation ne le freine pas. Il est encouragé par ceux qui prétendent qu'il ne faut pas s'arrêter à un détail et qu'il convient de distinguer le droit et la politique.

Nous nous élevons fermement contre cette approche qui est à l'origine de nombreuses confusions, qui ébranle la confiance du citoyen dans l'institution et qui affaiblit la démocratie même. On trouvera bien sûr quelques juristes pour soutenir que le crime ici n'est pas très grave, et l'on ne rencontre personne pour affirmer avec certitude et nous dire clairement: oui, il y a effectivement une base constitutionnelle pour la loi que nous vous proposons et nous vous engageons à nous suivre. Ne commettons pas la faute grave qui consiste, au nom de l'intérêt prêté aux organisations de jeunesse ici, à faire de la politique, puis à regarder ensuite si cette politique est conforme au droit. Le raisonnement ne fortifie pas la démocratie, il ne clarifie pas les compétences respectives de la Confédération et des cantons; cet argument est spécieux.

Il y a quelques jours notre conseil votait la loi sur la pharmacopée, sans base constitutionnelle. Aujourd'hui, c'est le projet de loi sur les activités de jeunesse extra-scolaires sans base constitutionnelle. Si l'exception confirme la règle, au sens latin du terme, c'est-à-dire que l'exception renforce la règle, deux exceptions l'affaiblissent. Vous pourrez justifier l'injustifiable en faisant appel à des précédents qui, comme l'enfer, sont pavés de bonnes intentions.

Le Conseil national n'a malheureusement pas accepté une proposition qui aurait permis de satisfaire à la fois le droit et la politique. Il s'agissait de distinguer les deux parties de l'arrêté et de montrer clairement que les onze premiers articles, qui n'ont pas de base constitutionnelle, devaient être abandonnés. Cela n'empêchait pas la Confédération de poursuivre le subventionnement des organisations de jeunesse pour les activités extra-scolaires; et alors, concernant l'article 12, nous pouvions parfaitement légiférer et la base de l'article 64 de la constitution est indiscutable pour nous donner les compétences nécessaires. Voilà ce que nous aurions dû faire si nous avions été sensibles, comme nous devons l'être, aux arguments de forme. Les 11 premiers articles n'ont pas de base. Le 12e, celui qui est relatif à la modification du code des obligations, peut en revanche être discuté. C'est pourquoi nous vous prions d'être très attentifs à ce qu'on nous demande de faire et qui constitue ni plus ni moins qu'une entorse grave à la constitution.

Vous connaissez les protestations de près de 50 conseillers d'Etat de 20 cantons contre cette atteinte aux principes fondamentaux de notre constitution. Il ne s'agit pas d'un caprice de représentants des cantons, mais d'une affirmation grave de la volonté de voir respecter notre Etat de droit. Nous vous demandons d'être sensibles à cet argument fondamental et de ne pas entrer en matière sur la proposition présentée.

Küchler: Unser Staat, der gemäss Artikel 2 der Bundesverfassung die Förderung der Wohlfahrt aller Schweizer mit auftragen erhalten hat und der sich heute auch für zahlreiche Menschen anderer Nationalitäten verantwortlich fühlt, die unter uns leben, muss sich selbstredend auch seiner eigenen Jugend bzw. einer gezielten Jugendpolitik widmen.

Seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre haben sich denn auch die verantwortlichen Behörden vermehrt und intensiver als zuvor um die Probleme, Bedürfnisse und Anliegen der heranwachsenden jüngeren Generation bemüht, wie dies aus den verschiedenen vorhandenen Berichten von Studienkommissionen zum Ausdruck gekommen ist. Gleichzeitig wurde auch erkannt, dass die Jugendorganisationen in der Schweiz eine für die Entwicklung und Entfaltung junger Menschen bedeutsame und wichtige Arbeit leisten, die es seit 1972 wert ist, von seiten des Bundes finanziell unterstützt zu werden.

Ich freue mich, dass wir heute wieder einmal eine jugendpolitische Vorlage diskutieren dürfen, nachdem ja Jugendpolitik

nicht bloss Sache der Kantone und Gemeinden oder privater Trägerschaften, sondern im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auch Sache des Bundes ist. Zwar ist es heute nicht das erste Mal, dass unser Parlament sich mit dem sogenannten Jugendurlaub befasst. Ich erinnere an die seinerzeitige Behandlung der von mehr als 79 000 Jugendlichen unterzeichneten Petition betreffend Jugendurlaub für Verantwortliche in der Jugendarbeit, welche 1984 von beiden Kammern mit positiver Empfehlung ohne Gegenstimme zur Prüfung an den Bundesrat überwiesen wurde. Der Ständerat erachtete das Anliegen sogar als dringlich und empfahl, dieses rasch zu verwirklichen.

Heute ist nun der Zeitpunkt gekommen – so meine ich –, wo wir den damaligen schönen Worten endlich auch die Taten folgen lassen müssen. Die Jugendlichen würden es jedenfalls nicht verstehen, wenn nun im nachhinein mit blossen juristischen Spitzfindigkeiten versucht würde, die Vorlage zu «bodigen».

Mir persönlich scheinen die Argumente des sogenannten Schweizerischen Aktionskomitees für die Respektierung der Bundesverfassung, dem 43 Regierungsräte angehören, reichlich an den Haaren herbeigezogen. Es sieht nach einem krampfhaften Versuch aus, unter dem Vorwand von angeblichen Rechtsproblemen etwas zu verhindern, wofür man die tatsächlichen Gründe nicht zu nennen wagt. Gerade wegen dieser Opposition hat sich die Kommission auch mit dem verfassungsrechtlichen Aspekt der Vorlage eingehend befasst und ist grossmehrheitlich zur Ueberzeugung gelangt, dass – entgegen den Behauptungen des erwähnten Aktionskomitees – der Begriff der sogenannten «stillschweigenden Verfassungskompetenz» nicht neu eingeführt wird, sondern bereits existierte und dass die gewohnheitsrechtliche Bundeskompetenz der verfassungsmässigen Ordnung der Schweiz nicht zuwiderläuft.

Nach einhelliger Lehre und Praxis müssen die Bundeszuständigkeiten nicht ausdrücklich in der geschriebenen Verfassung enthalten sein. Vielmehr war der Bundesverfassung von Anfang an die Eignung zugeordnet, dem Bund auch stillschweigend Zuständigkeiten zuzuleiten. Ich verweise u. a. auf Saladin, «Kommentar zur Bundesverfassung», Artikel 3. Diese Meinung wird auch von unserem ehemaligen Ratskollegen Professor Aubert vertreten, der indessen vom besagten Aktionskomitee zu meinem Befremden bloss unvollständig zitiert wurde. Gerade die Tatsache aber, dass das Aktionskomitee mit unvollständigen Zitaten und mithin falschen wissenschaftlichen Angaben argumentiert, spricht für sich.

Herrschende Lehre und Praxis sind sich jedenfalls einig, dass in verschiedenen und teilweise auch sehr bedeutenden Bereichen ungeschriebenes Verfassungsrecht besteht. Zwar tritt dieses vor allem in drei Ausprägungen auf: als ungeschriebene Verfassungsgrundsätze (z. B. Bundestreue, Neutralität, Gewaltentrennung), als ungeschriebene Grundrechte (zum Beispiel Meinungsfreiheit) oder als stillschweigende Bundeskompetenzen (zum Beispiel auswärtige Angelegenheiten, Polizeihöhe usw.) Auch die Kulturkompetenz ist eine sogenannte ungeschriebene Zuständigkeit, die in Lehre und Praxis als Verfassungsgewohnheitsrecht anerkannt ist. Ich verweise wiederum auf die Herren Professoren Aubert, Saladin oder Hangartner (vgl. dessen Werk «Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen»).

So hat denn der Bund praktisch seit seiner Gründung ohne entsprechende Verfassungsartikel konstant Kultur gefördert, zum Beispiel 1854 mit dem Bundesbeschluss betreffend Beitrag zum Winkelried-Denkmal, 1884 durch den Bundesbeschluss für Subventionen, u. a. für Kunst- und Zeichnungsschulen, 1886 durch den Bundesbeschluss über Beteiligung an Erhaltung und Erwerb vaterländischer Altertümer, 1887 durch den Bundesbeschluss betreffend Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst, 1890 durch den Bundesbeschluss betreffend Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums, 1894 durch den Bundesbeschluss betreffend Errichtung einer Schweizerischen Landesbibliothek, 1921 durch den Bundesbeschluss betreffend Unterstützung der Schweizerischen Volksbibliothek, 1949 durch den Bundesbeschluss betreffend Stiftung Pro Helvetia usw. Alle diese Er-

lasse enthalten im Ingress keine Kompetenznorm. Für die Jugendförderung enthält der Voranschlag des Bundes seit 1972 eine Kreditubrik. Die Bundesversammlung – also National- und Ständerat – hat demnach seit 1972 zumindest über ihr Budgetrecht bei der Jugendförderung mitgewirkt.

Man hat bisher aber auch verschiedentlich ungeschriebene Verfassungskompetenzen in Anspruch genommen, die heute durch eine explizite Verfassungsbestimmung abgedeckt sind.

1. Beispiel: Forschung. Vor der Aufnahme des Forschungsartikels 27sexies in die Bundesverfassung im Jahre 1973 hatte der Bund die Forschung bereits seit langem und in erheblichem Umfang gefördert. 2. Beispiel: Landwirtschaft. Diese wurde seit dem letzten Jahrhundert unterstützt, die Verfassungsgrundlage aber erst 1947 geschaffen. 3. Beispiel: Radio und Fernsehen. Die erste SRG-Konzession geht auf das Jahr 1931, die Konzession für das Fernsehen auf das Jahr 1951 zurück, die Verfassungsgrundlage (Art. 55bis BV) wurde erst 1984 geschaffen.

Schliesslich gibt es auch heute noch in anderen Bereichen Förderungsmassnahmen, die sich nur auf stillschweigende Bundeskompetenzen abstützen lassen. Ein Beispiel müsste Herr Kollege Cavadini besonders interessieren: die Förderung des Schweizerischen Polizei-Instituts in Neuenburg. Dieses Institut wird vom Bund seit den sechziger Jahren unterstützt. Die Bundesversammlung hat diese Budgetposten ohne Verfassungsgrundlage stets gutgeheissen.

Selbst während dieser Session haben wir das Bundesgesetz über die Pharmakopöe verabschiedet, das sich grösstenteils bloss auf eine stillschweigende Verfassungskompetenz abstützen konnte. Ich zitiere aus der Botschaft, Ziffer 5, Verfassungsmässigkeit: «Die auswärtige Gewalt als stillschweigende und umfassende Kompetenz zur Regelung aller Gegenstände, die mit den auswärtigen Beziehungen zusammenhängen, ermächtigt den Bund zudem zur Rechtsetzung, soweit sie zur Ausführung internationaler Uebereinkommen notwendig ist.» Der Grossteil dieses Gesetzes – das erste Geschäft in der Junisession – basiert also auf einer stillschweigenden Verfassungskompetenz, und unser Rat hat bedenkenlos zugestimmt. Ich frage mich, weshalb dies nicht auch für die heutige Vorlage möglich sein sollte.

Auch nach dem negativen Ausgang der Abstimmung über die Einführung eines Kulturartikels in unsere Bundesverfassung bin ich persönlich der Ueberzeugung, dass der Bund nach wie vor grundsätzlich die Kompetenz besitzt, im Bereich der Kulturförderung aktiv zu werden. Dies um so mehr, als der Bundesrat im Zusammenhang mit der Legislaturplanung 1987 bis 1991 vom Ständerat beauftragt worden ist, noch in dieser Legislaturperiode einen neuen Kulturartikel vorzulegen. Daraus lässt sich meines Erachtens wiederum ableiten, dass zumindest die bisherige Kulturförderung – also auch die Unterstützung der ausserschulischen Jugendarbeit – weitergeführt werden soll.

Dabei versteht sich von selbst, dass der Bund nicht in die Zuständigkeiten der Kantone und Gemeinden eingreifen darf, weil dadurch die Kompetenzausscheidung gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung unterlaufen würde. Es ist daher von Bedeutung, dass der Bund nur jene Bereiche der ausserschulischen Jugendarbeit regeln wird, die von gesamtschweizerischer Bedeutung sind. In diesem Sinne stellen die vorgesehenen Förderungsmassnahmen des Bundes keine Konkurrenz der Kantone dar, sondern – wie der Herr Kommissionspräsident ausgeführt hat – eine sinnvolle und dringend erwünschte Ergänzung der anerkanntswerten Bemühungen der Kantone und Gemeinden.

Ich würde es also bedauern, wenn die heutige Vorlage aus rein formaljuristischen Gründen – die übrigens gar nicht stichhaltig sind – bachab geschickt würde. Solches würde denn auch von den zahlreichen Jugendlichen, die unsere Beratung mit Spannung erwartet haben, überhaupt nicht verstanden. Die Zustimmung zur Vorlage bedeutet zweifelsohne eine Investition in die Jugend, die sich lohnen wird. Gleichzeitig können damit aber auch die vielfältigen und wertvollen Bemühungen der Jugendlichen auf dem Gebiet der ausserschulischen Jugendarbeit formell anerkannt und auch aufgewertet werden.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

Seiler: Die Schaffung eines Jugendförderungsgesetzes ist für mich aus formellen und materiellen Gründen notwendig. Ueber die Verfassungsmässigkeit will ich mich nicht mehr äussern. Das hat Ständerat Kähler sehr kompetent und ausführlich getan. Er hat mich überzeugt, dass es nicht notwendig ist, dazu eine Verfassungsgrundlage zu schaffen.

Ich finde, es ist erstens sinnvoll und auch zeitgerecht, dass der Bund sich finanziell weiterhin und vermehrt in der Förderung der für den Staat wichtigen ausserschulischen Jugendarbeit engagiert. Es ist doch richtig, dass den Jugendorganisationen wesentliche staatliche und gesellschaftliche Bedeutung zukommt und dass Jugendliche in diesen Organisationen demokratische Spielregeln, Führungsverhalten, soziale Rücksichtnahme, Einordnung einüben, aber auch wichtige neue Impulse für die Entwicklung eigener Fähigkeiten und Leistungen erhalten. Sodann ist die offene Jugendarbeit wichtig, um soziale Randständigkeit zu verhindern oder abzubauen, also integrierend zu wirken.

Zweitens zahlt der Bund bereits heute Subventionen. Es ist also nichts als korrekt, dass diese nicht nur auf einem Bundesbeschluss beruhen, sondern dass von der Legislative bestimmt wird, wofür und in welchem Rahmen Subventionen erteilt werden.

Drittens entspricht die gesetzliche Verankerung eines faktisch bereits bestehenden und erwünschten Zustandes einem fundamentalen Grundsatz unserer Rechtsordnung. Zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit gehört auch, dass den ehrenamtlichen Jugendleitern zur Erlernung und Ausübung ihrer Funktion nicht nur ihre Ferien zur Verfügung stehen. Dazu ist die Gewährung eines Jugendurlaubes sinnvoll. Die Beschränkung auf eine Arbeitswoche pro Dienstjahr, die Gewährung ohne Lohnanspruch und die Beschränkung auf Jugendliche, die leitende, betreuende oder beratende Tätigkeiten wahrnehmen, ist meiner Ansicht nach richtig. Nachdem von den Gegnern immer wieder gesagt und auch attestiert wird, dass dieser Jugendurlaub in verschiedenen Firmen bereits gewährt wird, sollten wir gesetzlich verankern, dass diese Möglichkeit für Jugendliche in allen Gewerben und Betrieben geschaffen wird.

Iten: Ich bin für Eintreten. Ich gehe bei meinem Eintretensvotum von einem Satz der Botschaft aus, der sich auf den Jugendurlaub bezieht: «Damit soll vor allem eines der dringendsten Probleme vieler Jugendorganisationen, die zeitliche Verfügbarkeit der leitenden und verantwortlichen Personen, gemildert werden.» Das zentrale Problem nämlich ist die Zeit. Wir haben bei lokalen Umfragen unter Jugendorganisationen im Kanton Zug dafür eine Bestätigung bekommen. Der Wunsch nach Entschädigung wurde dabei im Vergleich zum Jugendurlaub kaum geäussert. Es geht nicht um Geld, es geht um Zeit. Damit signalisiere ich, dass ich gegen die Entschädigung des Erwerbsausfalls bin. Ich komme auf die Zeitproblematik noch zurück.

Dass die Jugendlichen bereit sind, Leiterfunktionen zu übernehmen und die dazu nötige Ausbildung ohne Entgelt zu absolvieren, bezeugt, dass der Vorwurf des fehlenden Idealismus, des mangelnden Engagements falsch und die Bereitschaft zur Uebernahme gemeinnütziger Arbeit nicht abhand gekommen ist. Die Jugend ist besser als ihr Ruf, den sie bei gewissen Leuten geniesst.

Es gab keine Zeitepoche, die an der Jugend nichts auszusetzen gehabt hätte. Es herrschte immer der Glaube vor, das Beständige und Bewährte sei besser, und es könne nur gutgehen, wenn sich die Jugend anpasse. Der Zweite Weltkrieg hat diese pädagogische Auffassung zerschlagen und aller moralisierenden Besserwisserei den Boden entzogen. Seither ist die Jugend kritischer, distanzierter, eigenständiger. Sie will stärker auf den Lauf der Geschichte einwirken. Jedenfalls trifft dies auf jene Jugend zu, die sich nicht zurückzieht und verweigert. Und nur um diese Jugend geht es hier. Wenn sie etwas vom Staat will, um in der ausserschulischen Jugendarbeit soziale Verantwortung zu übernehmen, dann dürfen wir es ihr nicht abschlagen. Wir sollten uns darüber freuen.

Arthur Hänsenberger hat meines Erachtens in der Kommission zu Recht darauf hingewiesen, dass er es nicht verstehen

könne, warum die Verfassungsfrage derart in den Vordergrund gerückt worden sei, obwohl schon über Jahre grosse Summen ausgegeben wurden, ohne dass die Verfassungsgrundlage genau geprüft worden wäre, so auch die 65 Millionen für die 700-Jahr-Feier, was ungefähr zwanzig Jahren Jugendarbeit nach dem vorliegenden Gesetz entspreche.

Im Mittelpunkt der Kritik am vorliegenden Gesetz steht der Jugendurlaub. Man kann sich nicht vorstellen, dass eine solche Forderung vor dreissig, ja noch vor zwanzig Jahren erhoben worden wäre und bei den eidgenössischen Räten Erfolg gehabt hätte. Was ist in der Zwischenzeit geschehen?

Unsere Gesellschaft hat sich verändert. Der Rahmen unseres Lebens ist nicht mehr der gleiche wie vor vierzig oder fünfzig Jahren. Wir registrieren eine Steigerung von industriell geleisteter Arbeit, einen Zuwachs an Wohlfahrt und sozialer Sicherheit, eine Expansion der Freizeiträume, eine Verdichtung des Netzes weltweiter Kommunikation, eine Ausdehnung des Dienstleistungssektors usw. Wir leben in einer Zeit des raschen sozialen Wandels. Dem Gewinn an Produktion von Gütern auf allen Gebieten steht ein Verlust an primärer Welt- und Lebenserfahrung gegenüber, so dass der Umgang mit der Zeit für unsere Lebensführung eine entscheidende Bedeutung gewinnt. Zeit wird zu einem knappen Gut, weil in der Freizeit nachgeholt werden muss, was man in der Berufswelt nicht mehr erlebt. In den letzten Jahren sind unzählige Bücher zum Thema Zeit erschienen. Es gibt Kurse über Zeitmanagement. Begriffe wie Effizienz sind geradezu Zauberworte der modernen Betriebsamkeit. Während das Tempo des modernen Lebens immer schneller wird, verlieren wir immer mehr das Gespür für die biologischen Rhythmen der Erde und können keine enge Verbindung mit der natürlichen Umwelt erleben.

Die Computer-Kommunikation verändert die Art, wie wir arbeiten, uns verständigen, ja wie wir gesellig sind und spielen. Geschwindigkeit dominiert unser Leben. Die technisch-industrielle Güterproduktion unterwirft sich die natürlichen biologisch-physischen Vorgänge und schafft eine künstlich kontrollierte Umwelt.

Zentral ist der Erfahrungsverlust. Die Natur des Menschen hat sich aber seit der Zeit der Griechen nicht verändert. Der Mensch will sich selbst erfahren und erleben. Dafür braucht er heute die Freizeit, in der er kompensieren und erleben kann, was er in der modernen Arbeitswelt nicht mehr erfährt, nämlich an die Grenzen seiner eigenen physischen Leistung zu gehen, sich selbst riskieren und in Gefahr bringen, Widerstände mit eigener Körperkraft überwinden usw. Die Phänomene, die wir beobachten und die diesen Drang bestätigen, sind etwa der grosse Zuspruch, den das Deltafliegen, das Surfen, das Velofahren, der Tauchsport, das Bergsteigen usw. erfahren. Wir stellen erstaunt fest, dass immer mehr Jugendliche mit Sack und Pack auf Weltreisen gehen und sich diversen Risiken und Strapazen freiwillig aussetzen. Die Welt des Computers und der Apparate, in der die Jugendlichen sonst berufstätig leben, ruft gebieterisch nach Kompensation mit echten, humanen Erlebnissen. Sie sind eine anthropologische Antwort auf unsere Druckknopf-Zivilisation.

Es ist daher verständlich und entspricht einem echten Bedürfnis, wenn auch die zur Führungsarbeit bereiten Jugendlichen ihre Freizeit intensiv für die Selbsterfahrung und humane Erlebnisvertiefung nutzen wollen. Der Jugendurlaub aber ist eine Möglichkeit, sie dennoch für die wichtigen sozialen Aufgaben im Rahmen von Jugendvereinen zu gewinnen.

Frau Simmen: Für viele von uns verbinden sich mit dem Begriff Jugendorganisation schöne Erinnerungen an die Zeit, da wir selber als heranwachsende Jugendliche in einer Organisation tätig waren, sei es bei den Pfadfindern, in kirchlichen Jugendgruppen, bei politisch engagierten Jugendverbänden, sei es als Mitglieder oder auch als Leiter. Jugendarbeit besitzt in der Schweiz eine lange Tradition und ist sowohl für die jungen Leute als Persönlichkeit als auch für Staat und Gesellschaft von grosser Bedeutung.

Noch nicht ganz so lang wie unsere eigene Tätigkeit zurückliegt, aber immerhin seit 1972, ist auch das Thema Bund und Jugendarbeit aktuell. Seit jenem Jahre nämlich unterstützt der Bund Jugendarbeit finanziell, allerdings ohne über eine ge-

setzliche Grundlage zu verfügen. Diese zu schaffen ist das Ziel der heutigen Vorlage.

Ist Jugendarbeit aber tatsächlich so wichtig, wie viele das darstellen? Ist Erziehung nicht eher der Familie vorbehalten? Gewiss, erster und unverzichtbarer Ort für Geborgenheit und Sozialisation ist die Familie. Aber Kinder werden grösser, sie erweitern ihren Erfahrungskreis und lösen sich von zu Hause ab. Das ist im Leben des einzelnen Menschen und jeder Familie eine kritische Phase, die oft nicht ohne Turbulenzen zu überstehen ist. Hier ist es von grosser Bedeutung, welchen neuen Leitbildern die Jugendlichen dabei begegnen. Das ist bei Kindern aus intakten Familien wichtig, es ist noch viel wichtiger bei Kindern, die solche Leitbilder zu Hause nicht einfach haben. Für diese wird eine Jugendgruppe nicht selten zur zweiten Heimat und der Leiter oder die Leiterin eine Bezugsperson, die auf das weitere Leben des Jugendlichen einen entscheidenden Einfluss ausübt. Es ist heute schwierig, erwachsen zu werden.

Anders als noch vor ein, zwei Generationen gibt es kaum noch feste Regeln, die zu befolgen wären. Diese Regeln waren gewiss oft ein Korsett, an dem man sich gelegentlich wund scheuerte, aber sie gaben auch Halt. Heute stehen Jugendliche einem riesigen Angebot an Konsumgütern, an Freizeitbeschäftigungen, an Weltanschauungen gegenüber, und ohne Hilfe können sie diese Fülle oft nicht bewältigen. Auch das Einüben in eine Gemeinschaft, die Auseinandersetzung mit und Rücksichtnahme gegenüber andern lernen heute die Kinder nicht mehr selbstverständlich in einem grossen Familienverband. Sie brauchen neben ihren Kleinfamilien einen Ort, an dem Verhaltensmuster für das Leben in einer grösseren Gemeinschaft vermittelt werden.

Aus all diesen Ueberlegungen sehen Sie, wie wichtig Jugendgruppen sind und welch grosse Anforderungen an Leiterinnen und Leiter gestellt werden. Kinder und Jugendliche erwarten von ihnen ein Angebot, das in der Konkurrenz mit andern Möglichkeiten der Freizeitgestaltung bestehen kann. Eltern wollen ihre Kinder nicht irgend jemandem anvertrauen, sondern fähigen, gut ausgebildeten Leitern, die für die Eltern auch Partner in der gemeinsamen Sorge für die Jugendlichen sind.

Wenn daher der Wert guter Jugendarbeit unbestritten ist, stellen sich drei Fragen: Braucht Jugendarbeit materielle Unterstützung? Braucht sie die Unterstützung des Bundes? Und: Ist ein Jugendurlaub sinnvoll?

Zum ersten Punkt: Braucht Jugendarbeit materielle Unterstützung? Wäre es nicht besser, die Jugendlichen müssten sich das Geld selber beschaffen? Dann würden sie es vielleicht noch mehr schätzen. Wer so fragt, kennt die Realität schlecht. Zum einen sieht die Vorlage im Artikel 5 vor, dass die Jugendlichen selber mindestens die Hälfte der Mittel selber beschaffen müssen. Es ist nicht leicht, Geld für einen ideellen Zweck lockerzumachen. Es ist schon für Erwachsene oft mühsam, und noch viel mühsamer ist es für junge Leute ohne Beziehungsnetz, ohne «Gewusst, wie!» und oft auch ohne Eltern, die etwas nachhelfen könnten. Die Mittelbeschaffung braucht viel Zeit und Kraft, die in der eigentlichen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen besser angelegt wären; und unabhängig macht die Geldsuche auch nicht. Wir brauchen keine Angst zu haben, unsere Jugendorganisationen würden wegen der finanziellen Beihilfe etwa zur Staatsjugend.

Zum zweiten Punkt: Braucht Jugendarbeit die Unterstützung des Bundes? In erster Linie ist Jugendarbeit Sache von Privaten, Gemeinden und Kantonen. Dort liegt die Hauptarbeit, und dort wird auch die finanzielle Hauptlast getragen. Doch gerade für die vielgestaltige, viersprachige Schweiz ist es wichtig, dass die Jugendarbeit nicht an den Gemeinde- und Kantonsgrenzen haltmacht, sondern dass die Jugend aus allen Landesgegenden Kontakte pflegen kann, und dies nicht nur im Jahre 1991. Wir sollten auch hier dem Rückzug in die kleinsten Räume Enge wehren. Aber es ist erfahrungsgemäss oft schwierig, Geld für überkantonale Vorlagen von den Kantonen zu bekommen, weil alle Teile sich für nicht zuständig erklären. Deshalb ist es notwendig, dem Bund die Möglichkeit zur Unterstützung von Vorhaben von gesamtschweizerischem Interesse zu geben.

Zum dritten Punkt: Braucht es einen Jugendurlaub für Leiter in

der Jugendarbeit? Ich betone: für Leiter. Wir werden in der Detailberatung auf diesen Punkt noch zurückkommen.

Ich habe Ihnen zu Beginn meiner Ausführungen dargelegt, wie wichtig die Persönlichkeit und die Arbeit der Leiterinnen und Leiter sind und welch grosse Ansprüche heute an sie gestellt werden. Das bedingt eine gute Grundausbildung und eine permanente Weiterbildung. Diese letztere wird zum grossen Teil während des Jahres und in der Jugendarbeit selber vermittelt. Aber diese Zeit genügt nicht. Manche Kenntnisse und Fertigkeiten können nicht an einem Wochenende oder an einzelnen Tagen vermittelt werden, sondern es braucht eine paar aufeinanderfolgende Tage dazu. Diese Leiterkurse sind keine Ferien, sondern anspruchsvolle Ausbildungswochen, die von den Besuchern viel verlangen. Die Möglichkeiten, sich für einen Kurs freizumachen, sind nun für die Teilnehmer sehr unterschiedlich. Während es Schülern und Studenten verhältnismässig leicht gelingt, eine oder zwei Wochen für einen solchen Kurs freizumachen, ist das für Lehrlinge mit fünf Wochen Ferien bedeutend schwieriger. Gewiss, die Semesterferien der Studierenden sind auch für Examensvorbereitungen da, sind keine Netto-Ferien. Aber junge Berufsleute und Lehrlinge sind in dieser Beziehung trotzdem wesentlich schlechter gestellt, und es wäre nicht gut, wenn sich aus diesem Grunde je länger, je weniger Lehrlinge und junge Berufstätige in der Jugendarbeit engagieren würden, denn gerade sie sind oft in einem gewissen Alter reifer als ihre studierenden Kollegen.

Ich habe Verständnis für die anfängliche Skepsis der Arbeitgeber, denn in jedem Betrieb, besonders in einem kleineren, spürt man natürlich das Fehlen eines jeden Mitarbeiters. Aber gerade die grosse Zahl von Arbeitgebern, die heute schon Urlaub gewähren, zeigt, dass auch die Arbeitgeber wissen, dass engagierte und motivierte Leute für den Betrieb einen Gewinn darstellen. Es ist eine erfreuliche Tatsache, dass junge Leute, die sich in ihrer Freizeit für die Allgemeinheit einsetzen, auch in Beruf und Schule in den meisten Fällen gute bis sehr gute Arbeit leisten. Der Urlaub sollte nicht von vorhandener oder fehlender Einsicht des Arbeitgebers abhängen, und deshalb ist er hier im Gesetz aufzunehmen.

Zur Frage einer allfälligen Entschädigung werde ich mich ebenfalls in der Detailberatung äussern.

Ich bin überzeugt, dass wir mit dieser Vorlage etwas für unsere jungen Mitbürgerinnen und Mitbürger tun können, das nicht nur ihnen, sondern dem ganzen Lande und allen Generationen zugute kommt. Diese jungen Leute haben in den letzten Jahren, fast eine Generation lang, nämlich seit 1973, viel Reife gezeigt und sind mit Geduld und Ausdauer den schwierigen und langwierigen Weg unserer demokratischen Instanzen gegangen. Sie verdienen unser Vertrauen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

M. Roth: Le débat concernant la constitutionnalité de la loi a très malheureusement pris, au cours de ces dernières semaines, une allure de guerre de religions entre, d'une part, les tenants d'un fédéralisme pur et dur pour caricaturer et, d'autre part, ceux qui prétendent se moqueraient comme de colintampon de ce même fédéralisme. Je pense être un fédéraliste convaincu et je viens d'ailleurs d'un canton très sourcilieux sur le principe de la souveraineté cantonale. Pourtant, je soutiens la loi devant le Conseil des Etats et je me prononcerai en faveur de l'entrée en matière, car je suis convaincu que la Confédération dispose de la base constitutionnelle pour le faire.

Cependant, je dis d'emblée, pour lever toute équivoque, que la question de la constitutionnalité est un problème juridique majeur et qu'il ne s'agit pas de l'occulter parce que l'on voudrait plaire à la jeunesse concernée par cette loi. L'examen du Parlement doit être d'autant plus minutieux qu'il est le seul à décider de la constitutionnalité des lois, à mesure où nous ne connaissons pas un tel contrôle par le Tribunal fédéral qui n'agit pas comme cour constitutionnelle.

Le message du Conseil fédéral se réfère à des compétences tacites, semble-t-il, pour la première fois, pour rapporter cette loi. En langue allemande, on parle de «stillschweigende Kompetenz». Un tel terme peut, et à juste titre, rendre les fédéralistes méfiants. On devrait donc, à l'avenir, bannir cette expression des messages du gouvernement, car elle est sans doute

à la source d'un vaste malentendu qui a fait s'émouvoir un nombre important de conseillers d'Etat et bien d'autres avec eux.

Ce qu'il faut dire en revanche, et pour en donner acte à M. Cavadini, c'est que la Confédération n'a que les compétences qui lui sont attribuées par la constitution. Celles qui ne lui sont pas données appartiennent bel et bien aux cantons, et l'article 3 ne renferme effectivement aucune lacune. Mais cela ne signifie pas que les textes attributifs de compétences soient d'interprétation stricte et qu'il ne faille pas les interpréter selon les méthodes ordinaires consacrées par la science juridique, notamment les méthodes historiques et téléologiques. En particulier, il n'est pas nécessaire que toute compétence se fonde sur un texte exprès. Cela signifie que la Confédération a aussi des pouvoirs implicites, ce que vous diront tous les auteurs constitutionnalistes.

En réalité, le message du Conseil fédéral est un peu court sur le plan de la constitutionnalité. Il ne suffit pas d'affirmer que la Confédération a des compétences implicites et qu'elles sont suffisantes dans le domaine culturel pour y inclure le travail des jeunes. Encore faudrait-il, à mon avis, expliquer sous quelles conditions une telle compétence implicite est possible. Je vais tenter de le faire. Il me semble qu'en matière culturelle la Confédération possède les compétences implicites pour les tâches qu'elle seule peut accomplir. Par exemple, seule la Confédération peut représenter la Suisse à l'étranger pour y promouvoir des objectifs culturels. Elle seule entretient Pro Helvetia, elle seule encore peut prendre en charge un musée national, elle seule enfin peut fournir l'essentiel de l'aide pour la promotion d'une culture suprarégionale.

La formation et l'éducation des jeunes sont reconnues comme étant des tâches culturelles. Les affaires scolaires et de formation relèvent de la compétence des cantons. L'article 27 de la Constitution fédérale est parfaitement clair à ce sujet. Il en découle que la compétence de la Confédération ne peut s'étendre qu'au travail extrascolaire des jeunes, et c'est bien le cas de la loi de promotion des activités de jeunesse extra-scolaires.

S'agissant du congé-jeunesse, la compétence de la Confédération peut aisément se fonder sur l'article 64 et cela ne constitue d'ailleurs pas le noeud du problème.

Dès lors que la loi n'a comme objet que de promouvoir le travail extrascolaire de la jeunesse, et que cette tâche revêt un caractère national, il m'apparaît que la Confédération s'en tient aux limites qui lui sont assignées. Il y a quand même les expertises juridiques des professeurs Saladin et Vischer, ainsi que celles de l'Office fédéral de la justice. Elles concluent à une compétence implicite de la Confédération.

Je ne crois pas, comme cela a été dit au Conseil national, qu'il s'agit de munition à l'usage du Conseil fédéral pour redonner un semblant de constitutionnalité à la loi. Cet avis est du reste partagé par le professeur Thomas Fleiner. Il est de poids puisqu'il vient de ce juriste qui préside à Fribourg l'Institut suisse du fédéralisme, et cela me semble devoir constituer un élément qui devrait quand même lever les derniers doutes à ce sujet.

Pour conclure, je soulignerai encore les éléments suivants. Au début de la session, on l'a rappelé tout à l'heure, notre conseil a voté sans opposition la loi fédérale sur la pharmacopée. Le message du Conseil fédéral, de nouveau à tort à mon avis, se référerait à une compétence tacite de la Confédération dans ce domaine. Alors, s'il s'agit réellement d'une question de principe, les mêmes scrupules auraient dû se manifester avec la même véhémence que ceux que l'on a entendus lors de ce débat. Or, précisément, nous n'avons pas entendu grand chose.

Pour ma part, je voterai l'entrée en matière parce que je crois très fermement que la compétence de la Confédération existe – si j'avais un doute, je peux vous affirmer que je refuserais cette entrée en matière – et aussi parce que, sur le fond, la loi concrétise un vœu des associations de jeunesse qui me semblent du plus grand intérêt.

Hefti: Ganz unabhängig von der vorliegenden Vorlage dürfen meines Erachtens die rechtlichen Ausführungen von Kollega

Küchler nicht unwidersprochen bleiben. Zumindest in ihrer Undifferenziertheit und in ihrer Unbegrenztheit führen sie dazu, das verfassungsmässige Verhältnis zwischen Bund und Kantonen zum Nachteil der kantonalen Kompetenzen auszuhehlen. Wenn eine Sache gesamtschweizerisch ist, bedeutet das noch lange nicht, dass der Bund dafür auch zuständig ist. Es ist gerade das Wesen eines Bundesstaates, dass auch gesamtschweizerische Angelegenheiten zum Teil Sache der Kantone sind. Andernfalls wären letzten Endes die Kantone ihres Sinnes entleert, und wir könnten uns mit Gemeinden und Bund begnügen. Grundsätzlich hat meines Erachtens Herr Kollege Cavadini recht, und ich kann mich ihm um so eher anschliessen, als es im Kanton Glarus möglich war, dieses Problem aus eigener Kraft zu lösen, und was Glarus tun kann, dazu sollten andere Orte auch imstande sein.

Danioth: Wir sind uns alle bewusst, dass die ausserschulische Betreuung der Jugend nicht in erster Linie eine staatliche Aufgabe ist. Diese Feststellung möchte ich an die Spitze meiner Ausführungen stellen. Hier sind nebst dem Elternhaus vorab die Jugendvereinigungen angesprochen; aber auch unsere Kirchen. Was der Staat aber leisten kann und soll, ist die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für diese wertvolle und unerlässliche Tätigkeit. Die Jugend soll dabei zur Uebernahme selbständiger Arbeiten und eigener Verantwortung angehalten werden.

In meiner Tätigkeit als Erziehungsdirektor habe ich immer wieder feststellen können, dass sich eine relativ kleine Zahl Jugendlicher und junger Erwachsener mit viel Idealismus und unter zeitlichen und finanziellen Opfern in der Jugendarbeit engagiert. Ich bin davon überzeugt, dass es vorab ihnen zu verdanken ist, dass unser ausgeprägtes, ja unersetzliches Milizsystem in der Jugendarbeit bisher erhalten werden konnte. Dieses Milizsystem wirkt in Form einer sinnvollen Koordination zwischen Staat und Wirtschaft, im Rahmen einer sinnvollen Aufgabenerfüllung von Kantonen und Bund. Herr Hefti, es geht nicht um das Eingreifen in die Aufgaben der Kantone, die diese bisher schon wahrgenommen haben; es geht um die überkantonalen, um die eidgenössischen Strukturen, die ebenfalls notwendig sind. Es geht heute darum, die seit 1972 schon bestehenden finanziellen Förderungsmöglichkeiten besser zu verankern und angemessen zu ergänzen, vorab durch Einräumung eines Jugendurlaubs.

Ich räume durchaus ein, dass es legitim ist, wenn sich Herr Kollege Cavadini und viele der Mitglieder dieses Aktionskomitees Fragen stellen und Sorgen machen um die Verfassungsmässigkeit. Auch die sinnvolle, die notwendige Jugendarbeit dispensiert uns nicht davon, uns auf eine saubere Gesetzgebung, auf Verfassungsgrundlagen abzustützen. Man sollte auch hier mit gleichen Ellen messen, und diese Ellen hat Herr Kollege Küchler vorher überzeugend, nicht undifferenziert, dargelegt. Wir haben im Verlaufe unserer Gesetzgebung immer auf diese historische Zusammenarbeit von Bund und Kantonen abgestellt. Die Aufgabenteilung, deren zweites Paket wir nun bearbeitet haben, zeigt uns die Möglichkeiten, aber noch vielmehr die Grenzen dieser Aufgabenteilung auf. Die Aufgabenverschränkung ist historisch gewachsen, die Kantone und der Bund haben im Verlaufe der Zeit eine kantonsübergreifende Aufgabe gemeinsam erfüllt.

Ich möchte in diesen Verfassungstreit nicht weiter eingreifen, sondern lediglich die Frage aufwerfen: Die bisherigen finanziellen Leistungen des Bundes, die immerhin respektabel sind, wurden – es ist bisher kein Gegenbeweis angetreten worden – nie wegen mangelnder Verfassungsmässigkeit in Frage gestellt. Sie ist ja auch für die Budgetierung notwendig. Warum soll diese Verfassungsmässigkeit nun nicht mehr gegeben sein, sobald diese Leistungen rechtlich formell abgestützt und besser geregelt werden sollen? Ich möchte nochmals betonen: Der Bund darf aufgrund des einleitenden Zweckartikels «Das Gesetz regelt die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse durch den Bund» nicht in die kantonale Hoheit hinein leigefrieren.

Ein Wort zum Jugendurlaub: Es ist eine Erfahrungstatsache, dass der Anteil der nichtstudentischen Jugendlichen in der Ju-

gendarbeit weiter rückläufig ist. Er war allerdings nie sehr hoch aus dem einfachen Grunde, weil es die Studierenden der Mittelschulen und der Hochschulen sind, die während der relativ langen Ferien, vor allem im Sommer, die zeitlichen und übrigen Möglichkeiten haben, sich zu engagieren. Hier sind die Lehrlinge, die jungen Arbeitnehmer in den Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben eingeschränkt. Wollen wir diese einseitige Entwicklung? Wollen wir eine weitere Verakademisierung der Jugendarbeit? Gerade das Gewerbe, die Wirtschaft haben Interesse an engagierten und positiv zu unserem Staat, zu unserer Gesellschaft eingestellten jungen Führungskräften, und es sind – wie Frau Simmen mit Recht sagt – in erster Linie diejenigen Menschen, die auch in Schule und Beruf gut sind. Wollen wir diese diskriminieren? Für deren Idealismus wird auch nach Annahme des Gesetzes ein breiter Raum verbleiben.

Ein Zweites: Wir müssen eine weitere faktische Diskriminierung sehen. Der Bund gewährt Experten und Leitern von Kursen von «Jugend und Sport» in der Regel eine Woche bezahlten Urlaub. Viele Kantone haben ähnliche Regelungen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im weiteren habe ich folgende Feststellung gemacht: Wenn es um eine Sportveranstaltung geht, und zwar neuestens nicht einmal mehr beschränkt auf nationale Veranstaltungen, sondern im Hinblick auf internationale Veranstaltungen, werden Urlaube von Schule, Lehre usw. in einem Ausmass begehrt, das mir für die Entwicklung dieser Jugendlichen nicht gut erscheint. Hier wagt niemand entgegenzutreten. Hier glaubt man, diese Opfer der Schule, der Berufsbildung und auch der Wirtschaft zumuten zu können. Ich bin für die Sportförderung, aber ich meine, es wäre nicht gerechtfertigt, wenn wir eine einseitige Privilegierung der sportlichen Tätigkeit in Kauf nehmen würden. Mit einem unbezahlten und daher verkraftbaren und tragbaren Jugendurlaub wird diese Diskriminierung weitgehend beseitigt.

Ich bin überzeugt, dass sich die Schaffung und Verbesserung der bundesstaatlichen Rahmenbedingungen für die wertvolle Jugendarbeit und damit für die Integration der Jugend in Staat und Gesellschaft positiv auswirken wird. Die Vorlage bringt keine Uniformierung der staatlichen Jugendförderung in der Schweiz, sondern respektiert die Vielfalt der in den Gemeinden und Kantonen geleisteten Förderungsarbeit und stärkt sie.

Ich möchte Ihnen mit voller Ueberzeugung empfehlen, auf die Vorlage einzutreten.

Frau Bühler: Ueber diese Vorlage ist sehr viel Gutes gesagt worden, das ich nur unterstützen kann. Ich habe da nichts beizufügen. Aber es drängt mich, meiner Betroffenheit und meiner Sorge Ausdruck zu geben, die der Nichteintretensantrag von Herrn Cavadini und insbesondere die Intervention der 44 Regierungsräte bei mir ausgelöst haben.

Es darf nicht sein, dass dieser Vorlage in unserem Rat etwas Schlimmes passiert! Dafür ist die Sache zu wichtig und der Bereich zu sensibel. Auf die Jugendlichen müsste ein Scheitern dieser Vorlage geradezu einen katastrophalen Eindruck machen. Dass dieses Gesetz aus Gründen der Verfassungsmässigkeit zum Scheitern gebracht werden soll, ist schlicht unverständlich. Ausgerechnet an dieser bescheidenen, moderaten, vernünftigen und pragmatischen Vorlage soll ein Exempel statuiert werden, soll eine Grundsatzdiskussion über die Verfassungsmässigkeit der Kulturförderung des Bundes geführt werden! Irgend etwas stimmt da mit den Proportionen nicht.

Es ist in höchstem Masse unglauwbüdig, dass das Objekt, an dem sich die Verfassungsskrupel entzündet haben, zufällig die Jugendförderung ist. «Man schlägt den Sack und meint den Esel» heisst ein altes Sprichwort. Ich möchte jedenfalls den Jugendlichen nicht erklären müssen, warum wir ausgerechnet, wenn es um die Jugend geht, päpstlicher als der Papst sein wollen. Denn darauf läuft es hinaus. Ich entnehme der Botschaft, den Verhandlungen im Nationalrat und den fundierten Ausführungen unserer Kollegen Küchler und Roth, dass die Verfassungsmässigkeit zwar nicht von vornherein zweifelsfrei gegeben ist, dass sie aber in guten Treuen angenommen werden darf. Bei dieser Sachlage ist es nicht einzusehen, dass

ausgerechnet hier die Alarmglocke gezogen wird. Die Jugendverbände werden seit 1972 regelmässig unterstützt. Es ist völlig undenkbar, dass das Rad zurückgedreht wird. Das will vermutlich auch niemand, obwohl die Logik der Puristen zu diesem Schluss führen müsste. Wenn aber weiterhin die Kredite gesprochen werden sollen, ist es sicher nicht falsch, eine gesetzliche Regelung zu treffen und sie dem Referendum zu unterstellen.

Wir haben im Laufe der jüngsten Zeit viele Zeichen und Signale von Jugendlichen erhalten. Ein letztes lag heute morgen auf dem Pult. Sie zeigen, wie wichtig dieses Gesetz für die Jugendarbeit ist und welches Gewicht die Jugendlichen selber diesem Gesetz beimessen. Wir sollten diese Signale ernst nehmen. Das Scheitern dieses Gesetzes könnte für die Heranwachsenden ein schlimmes Schlüsselerebnis sein. Sie müssten es als Paradebeispiel dafür nehmen, wie Politiker Anliegen zwar wohlwollend entgegennehmen, den Petenten jahrelang aufmunternd auf die Schultern klopfen, dabei aber untätig bleiben und schliesslich in der Stunde der Wahrheit, im letzten Augenblick, mittels eines kühnen Griffes in die juristische Trickkiste das Ganze torpedieren. Solcher Art müssten die Gedanken der Jugendlichen sein. Diese staatsbürgerliche Lektion sollten wir ihnen ersparen.

Ich bitte Sie, auf das Gesetz einzutreten und ihm zuzustimmen.

Rhinow: Ich möchte mich nur kurz zur Frage der Verfassungsmässigkeit äussern. Ich bin beeindruckt, mit welchem Aufwand die These vertreten wird, die hier in Frage stehenden Fördermassnahmen seien verfassungswidrig, weil sie sich auf keine Bundeskompetenz zu stützen vermöchten. (Ich hoffe freilich sehr, dass dieser Aufwand auch dann betrieben wird, wenn der politische Wind in eine andere Richtung weht.) Ich lehne die Auffassung ab, wir seien in unserer Entscheidung frei, wir dürften rein politisch entscheiden. Es ist an uns, den eidgenössischen Räten, die Verfassungsmässigkeit gründlich und seriös zu prüfen, gerade weil wir Hüter der Verfassung sind, weil auch eine bundesgerichtliche Zuständigkeit, eine Verfassungsgerichtsbarkeit, in diesen Fragen weitgehend fehlt.

Ich gehe in einer differenzierenden Sicht dieser Problematik von folgenden Feststellungen aus:

1. Die wissenschaftliche Lehre und die Staatspraxis anerkennen seit jeher, dass die Kompetenzen des Bundes der Bundesverfassung durch Auslegung entnommen werden müssen. Einer ausdrücklichen Kompetenzgrundlage im Verfassungstext bedarf es nicht. Insofern sind alle Erwägungen verfehlt, die ausschliesslich mit dem Text, dem reinen Wortlaut, operieren wollen. Niemand behauptet heute in unserer Gilde ernsthaft, man müsse nur den Text anschauen.
2. Unbestritten ist ebenfalls, dass es ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes gibt, Verfassungsrecht, das die Hürden einer förmlichen Verfassungsrechtsetzung nie genommen hat. Als Beispiele können erwähnt werden: ungeschriebene Grundrechte, ungeschriebene Verfassungsprinzipien, organisatorische Grundsätze.
3. Auch im Bereich der Bundeskompetenzen sind gewisse – ich betone: gewisse – Befugnisse des Bundes seit jeher als ungeschriebene anerkannt worden, ohne dass eine allgemeine Kategorie ungeschriebener Bundeskompetenzen bejaht worden wäre. Dies trifft nicht nur, aber auch – ich unterstreiche nochmals – für gewisse eng begrenzte Aufgaben im kulturellen Bereich zu. Die Herleitung dieser ungeschriebenen Kompetenzen ist nicht einheitlich, aber die Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung geht praktisch bis auf die Gründung unseres Bundesstaats zurück. Nicht restlos geklärt, das ist zuzugeben, sind Umfang, Grenzen und wissenschaftliche Herleitungen dieser ungeschriebenen Kompetenzen.
4. Die Abstimmung des Bundes über die Kulturinitiative und den Gegenvorschlag hat an dieser Rechtslage nichts geändert. Durch die Ablehnung einer neuen, umfassenden Bundeskompetenz im Kulturbereich – ich möchte nicht auf die Problematik des doppelten Ja eingehen – geht eine bisher existierende Rechtsgrundlage nicht automatisch unter.
5. Speziell bei der Kompetenz zur Kulturförderung bestehen in

der Lehre in der Tat keine einheitlichen Auffassungen. Das ist aber nicht nur in diesem Bereich so, damit müssen wir leben. Aber was für uns wichtig ist, ist, dass Bundesrat und Bundesversammlung eine einheitliche Praxis haben, und zwar eine lange einheitliche Praxis. Wir haben diese Bundeskompetenz noch nie verneint, weder beim Landesmuseum noch bei der Landesbibliothek noch bei der alten Kinogesetzgebung noch beim Denkmalschutz noch bei der Pro Helvetia usw. Und dieser langjährigen Praxis kommt ein um so grösseres Gewicht zu, als eben wir Verfassungshüter sind.

6. Die ungeschriebene Bundeskompetenz zur Kulturförderung ist eng begrenzt, punktueller Natur, bloss komplementär, darf nicht in die kantonale Hoheit und in Rechte Privater eingreifen. Sie nimmt vor allem den Kantonen nichts weg. Insofern begreife ich den ungewöhnlichen Widerstand kantonaler Exekutivmitglieder überhaupt nicht. Die Kantone haben sich noch nie gewehrt, wenn sie in Genuss von Bundessubventionen gelangt sind, obwohl die Verfassungsgrundlage auch dort manchmal alles andere als unzweifelhaft gewesen ist.

Was sollen wir tun, wenn wir die Verfassungsfrage ernsthaft angehen? Wir haben zwei Möglichkeiten. Entweder wir halten uns an unsere alte Praxis, die, wie gesagt, bis auf die Gründung des Bundesstaates zurückgeht. Dann müssen wir die Bundeskompetenz auch in diesem Fall bejahen. Oder wir ändern diese Praxis. Diese Möglichkeit haben wir auch. Wir erklären klipp und klar, dass wir eine entsprechende Bundeskompetenz verneinen. Dann müssen wir aber konsequenterweise alle Bundesstätigkeiten beenden, welche sich auf diese Grundlage stützen. Es ginge nicht an, nur gerade hier, ausgerechnet bei der Jugendförderung, rigid zu sein und sonst die Augen wieder zuzudrücken. Das wäre in hohem Masse wider Treu und Glauben – auch ein ungeschriebener Verfassungssatz –, wäre widersprüchliches Verhalten, und wir würden in klare Verfassungswidrigkeit verfallen.

Ich bitte Sie, auf dem Boden der Verfassung zu bleiben, die Kompetenz zu akzeptieren und auf das Gesetz einzutreten.

M. Béguin: S'agissant de la constitutionnalité de la loi, nous voici en pleine querelle juridique, querelle qui bien souvent rappelle les disputes théologiques. D'un côté les fondamentalistes de la constitution, acharnés à défendre la lettre du principe, de l'autre ceux qui tentent de distinguer, ce qui est le propre de l'intelligence, et de nuancer, ce qui est le propre de la sagesse. Querelle d'experts qui s'affrontent au nom de la même science! On ne s'en étonnera pas. Valéry n'a-t-il pas écrit qu'«un expert est un homme qui se trompe selon les règles»?

Pour ma part, je regrette aussi que la proposition de M. Guinand, conseiller national, n'ait pas été acceptée, qui très judicieusement cherchait à réconcilier les adversaires en traitant le projet en deux arrêtés, l'un pour les onze premiers articles, l'autre ne concernant que l'article 12. Cela eût permis de refuser l'entrée en matière des onze premiers articles en raison d'une compétence discutable de la Confédération de légiférer en la matière, sans pour autant mettre en cause le subventionnement qui existe depuis 1972, et d'accepter en revanche l'article 12, c'est-à-dire la modification du code des obligations sur la base de la compétence, alors indiscutable, tirée de l'article 64. Mais cette solution a été écartée et il faut choisir maintenant entre tout ou rien.

Je ne mésestime point les arguments développés par les opposants et exposés notamment avec fougue et talent par mon excellent collègue M. Cavadini. Ils ne me paraissent toutefois pas décisifs et on peut accorder autant de crédit à ceux qui défendent le projet. Alors, devant ce dilemme, j'en viens à me souvenir d'un arrêt du Tribunal fédéral rendu, il est vrai, dans un tout autre domaine. Lorsque, dans une affaire pénale, on est en présence de deux expertises psychiatriques contradictoires, qui concluent, l'une à l'irresponsabilité de l'auteur, et l'autre à sa responsabilité, le tribunal, l'heure du jugement venue, se trouve fort dépourvu. Dans ce cas de figure qui n'est pas rare, le Tribunal fédéral a estimé que les juges pouvaient légitimement choisir la solution que l'ensemble des circonstances et leur propre appréciation leur dictaient. En l'espèce, je me sens légitimé à penser, la science juridique étant divisée

contre elle-même, que je peux pencher là où ma préoccupation politique incline.

Face à la longue attente d'une jeunesse, prête à s'engager dans des activités d'intérêt général et qui ne comprendrait pas les subtilités byzantines d'un juridisme étroit, face à la montée des périls qui la menacent, favorisés par une société pauvre en idéal, je n'hésite pas à me rallier au projet du Conseil fédéral, amendé par notre commission. J'ajoute que je n'attends pas de miracle de cette loi, je pense simplement que nous n'avons pas le droit de décevoir ceux qui n'attendent qu'un geste de nous pour commencer à croire aux vertus que nous attribuons à notre société, et je pense surtout que nous n'y avons aucun intérêt.

M. Cavadini: J'ai également une citation. Comme disait un Père de l'Eglise, «il y a beaucoup de lions pour un seul chrétien». Parfois, la solitude est un peu pesante et je remercie M. Hefti de m'avoir fraternellement tendu la main.

Je voudrais tout de même vous rappeler qu'il ne s'agit pas simplement ici d'une mince affaire et qu'entre le tacite et l'implicite nous n'allons pas tomber dans la farce moliéresque. Si nous avons peu discuté du tacite sur le plan de la pharmacopée, Monsieur Roth, c'est que la définition des médicaments relève essentiellement du domaine médical et que celui-ci est de la compétence fédérale. Lorsque l'on parle des activités extrascolaires de la jeunesse, il s'agit d'un autre domaine, précisément celui où le fédéralisme a ses sensibilités particulièrement aiguës. C'est pourquoi c'est sur ce terrain-là que nous entendons livrer bataille et nous mourrons dans la dignité, croyez-le!

Je voudrais encore demander mille pardons à M. Küchler, mais je ferai deux remarques quant à son intervention fouguese. Lorsqu'il me dit: «Vous êtes malvenu à parler de l'inconstitutionnalité de la proposition fédérale au moment où à Neuchâtel vous disposez d'un institut de police grassement payé par la Confédération», non! Je crois que c'est discourtois et qu'en boxe vous auriez frappé en dessous de la ceinture. Nous avons là, me semble-t-il, d'autres motifs pour nous indigner car nous pouvons trouver sur le plan des subventions - et la Confédération est habilitée à accorder des subventions qui doivent avoir des bases constitutionnelles, nous en sommes tous d'accord - tellement de cas que je crois que celui de l'Institut suisse de police ne me paraît pas décisif.

Mais ce que je voudrais reprendre, dans votre intervention, mon cher collègue, c'est précisément l'argument que je ne voudrais pas entendre, et vous l'avez énoncé! «Ne nous arrêtons pas, avez-vous dit, à de pures questions de droit, mais investissons dans la jeunesse!» Eh bien, c'est précisément ce que nous souhaiterions ne pas faire, car ici le droit nous paraît fondamental. M. Rhinow a donné beaucoup de poids à sa démonstration, mais je tiens ici à sa disposition une expertise juridique qui démontre le contraire et qui conclut tout à fait nettement à l'absence de base constitutionnelle. Mais ne disputons pas, écoutons l'oracle, c'est-à-dire le Conseil fédéral.

Masoni: Viele Stimmen haben hier der Bestürzung gegenüber denjenigen Ausdruck gegeben, die die verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes in dieser Materie beanstanden. Ich bin dagegen Herrn Ständerat Cavadini und den 43 oder 44 Regierungsräten dankbar, die auf die implizite Verfassungskompetenz des Bundes reagierten. Dank ihnen kann die Problematik hier nur vertieft werden. Es ist zu bequem, in solchen Fällen zu sagen, die Gegner seien einfach gegen die Hilfe an die Jugend. Die Gegner, die diese Argumente vorbringen, möchten die Verfassungstreue noch bestärken und zugleich auf die Verantwortung anderer Instanzen, anderer Gremien, von der Familie zu den Kantonen, aufmerksam machen. Das sind Stimmen, die aus rechtlichem Gewissen kommen und die man mit Anerkennung hören muss, auch wenn man anderer Auffassung sein kann.

Ich bin gegenüber dieser impliziten Verfassungskompetenz des Bundes ebenfalls ablehnend. Aber kann man trotz dieser Ablehnung für Eintreten auf diese Vorlage stimmen? Ich glaube, dass wir eine beschränkte Kompetenz des Bundes in Kulturfragen haben. Das ergibt sich schon aus der Auslegung

der Bundesverfassung, und – das wurde sogar von den Gegnern des Kulturartikels bei der damaligen Beratung gesagt, ich war damals auch unter ihnen – jene ablehnende Haltung gegenüber dem Kulturartikel bedeutet in keinem Falle, der Bund solle von den heutigen Unterstützungen in Sachen Kultur Abstand nehmen. Kultur ist in der Politik immer ein Stiefkind gewesen, und wir dürfen im Rahmen dieser beschränkten Kompetenz des Bundes die Kultur sicher nicht vernachlässigen. In Jugendfragen könnte man sogar argumentieren – das ist auch meine Ueberzeugung –, dass eine Bundeskompetenz aus einer vernünftigen Auslegung der Artikel 27, 27quater, 27quinquies und sogar aus dem Artikel über die allgemeine Wehrpflicht und den Zivilschutz abgeleitet werden könnte. Es ist daran zu erinnern, dass die Tätigkeiten von gewissen Jugendverbänden jahrzehntelang Unterstützung durch den Bund im Rahmen der Subventionierung vordienstlicher Tätigkeiten gefunden haben. Es stimmt, dass die Verfassung heute, wie sie ist, nicht durch eine implizite Verfassungskompetenz erweitert werden soll, was sehr gefährlich wäre. Das würde einen schweren Einbruch in unsere Grundordnung darstellen. Aber man darf sicher diese Kompetenz durch vernünftige Auslegung aus verschiedenen Bestimmungen ableiten. Ich bin deswegen für Eintreten, werde aber beim Jugendurlaub, wo mir diese Kompetenz nicht so überzeugend scheint, für die einschränkenden Anträge stimmen. Aber ich bin trotz grosser Anerkennung für Herrn Kollege Ständerat Cavadini und für diese Regierungsräte, die uns sicher auf ein wichtiges Problem aufmerksam gemacht haben, für Eintreten auf die Vorlage.

M. Cotti, conseiller fédéral: M. Rhinow a fait tout à l'heure une observation qui me paraît tout à fait fondamentale. Il a dit, en se référant au Conseil des Etats et au Parlement en général, qu'ils ne sont pas libres de statuer en cette matière de manière autonome et non ancrée sur des bases constitutionnelles. C'est une vérité de La Palice, mais il est juste de la rappeler au moment où on a presque l'impression que ceux qui ne partagent pas les profondes opinions juridiques de M. Cavadini s'écarteraient de la constitution, voire la violeraient, d'une manière consciente et coupable.

Il faut en revenir aux questions essentielles. Personne n'a le privilège de la sauvegarde de la constitution, Monsieur Cavadini. Je crois que nous sommes tous concernés dans cette salle par la constitution et nous essayons de la respecter. Il peut y avoir, comme l'a dit M. Masoni, des opinions différentes, mais on ne peut pas décréter qu'il n'y a qu'une partie des députés qui sont fidèles à la constitution.

Après que M. Rhinow eut décrit point par point la situation en se fondant sur un raisonnement logique, et que M. Küchler eut rappelé les précédents dans ce domaine, je dois vous dire que le fait que le Conseil fédéral et une large majorité de votre commission concluent par une réponse affirmative n'est pas l'effet de l'arbitraire. Cette réponse positive l'emporte sur les doutes évoqués ici ou là.

Je me permettrai encore de vous répéter ce que je vous ai déjà dit en commission, Monsieur Cavadini: ne considérez surtout pas cela comme un coup au-dessous de la ceinture. Vous avez dit tout à l'heure que les subventions elles-mêmes doivent avoir une base constitutionnelle. Or, vous avez systématiquement, depuis que vous êtes membre du Parlement, voté ces mêmes subventions qui obtiennent maintenant une base légale, mais qui, selon vous, n'avaient pas de base constitutionnelle jusqu'ici. Il faudrait quand même, pour mieux appuyer votre thèse, par ailleurs tout à fait soutenable, que vous présentiez la carte de visite de vos «non» précédents, lorsque ces mêmes subventions avaient été soumises au Parlement. Telle est mon opinion, mais je suis prêt à écouter la vôtre. Je dis simplement que nous pouvons nous pencher objectivement sur ce problème sans mauvaise conscience.

J'en arrive à la conclusion que ce qui a été dit ici par les défenseurs de la thèse constitutionnelle correspond parfaitement à la thèse du Conseil fédéral. J'ai largement développé cette thèse devant le Conseil national. Je vous épargnerai donc la répétition de ces arguments. Je dirai pourtant encore une chose, que j'avais d'ailleurs déjà dite ici lorsque vous avez voté le crédit en faveur de Pro Helvetia, il y a une année, après la vo-

tation de l'article constitutionnel sur la culture. Il est exact, qu'on ne peut laisser passer cette votation fédérale sans en tirer des conséquences.

Nous considérons, et nous l'avons dit dans le message, que la Confédération, du moins jusqu'à l'éventuelle approbation d'une nouvelle base constitutionnelle sur la culture, ne fera que continuer à exercer les tâches qu'elle a exécutées jusqu'à maintenant sur la base d'une coutume qui date du début de son existence. Nous n'assumons pas de nouvelles tâches, et dans la proposition qui vous est faite, nous ne faisons que sanctionner sur le plan de la forme légale ce qui se fait depuis vingt ans.

J'ajouterais encore que ces dix articles vous permettent quand même d'établir des principes et que cette opération, à votre avis, Monsieur Cavadini, douteuse, se fera désormais sur la base d'un contrôle renforcé du Parlement et non sur la base de l'arbitraire pur et simple de l'administration. Je me mets à votre place et vous dis que cela devrait pouvoir vous convaincre que ce serait quand même le moindre des maux que ceux auxquels vous avez prêté votre vote depuis dix-huit ans.

J'en viens aux aspects matériels de la politique de la jeunesse. Nous savons bien que ce n'est pas par ce message que nous offrons une contribution fondamentale à nos jeunes. Moi, je suis reconnaissant à tous ceux qui ont manifesté ici beaucoup de confiance envers notre jeunesse. Certains ont même dit que sa valeur dépasse de loin sa renommée. A mon avis, la renommée de la jeunesse est excellente dans ce pays, et sauf pour ce qui a trait à la tentation que nous ressentons tous, quand nous avançons en âge, et à laquelle nous devons résister, de nous référer toujours à l'époque de notre jeunesse comme à des temps meilleurs, plus sages, plus fructueux, nous pouvons constater avec joie que ce pays dispose d'une jeunesse à laquelle il peut tranquillement léguer un jour cette société, avec ses valeurs.

Je pense que tous ceux qui ont une famille peuvent l'admettre en regardant leurs enfants dans les yeux. Nous n'offrons pas beaucoup à la jeunesse d'aujourd'hui. Nous octroyons environ 2 millions de subsides aux organisations de jeunesse en précisant les détails – c'est un point important qui est reconnu – et nous offrons en même temps un congé de jeunesse fondé sur l'article 64 de la constitution, qui représente certainement la nouveauté la plus importante. Ce dernier n'est pas rétribué, car il est juste que la jeunesse assume elle-même sa part de sacrifices, mais du point de vue du temps surtout, il est clairement justifié. D'ailleurs, ce congé est réservé aux dirigeants des mouvements de jeunesse, ce qui est une excellente chose, parce qu'ils font preuve d'un engagement particulier.

Si l'on considère au Conseil fédéral et au Parlement que la politique de jeunesse touche tous les aspects de nos décisions quotidiennes – ce que les Suisses alémaniques appellent de façon très appropriée une «Querschnittsaufgabe» – en relation avec toute l'activité de l'administration, il serait heureux que nous puissions aujourd'hui offrir spécifiquement avec bonne conscience – pas dans le cadre de la «Querschnittsaufgabe» – une contribution d'appréciation et d'estime à la jeunesse pour ce qu'elle est et pour ce qu'elle fait. Merci pour votre vote d'entrée en matière.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	3 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission*

Abs. 1 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

.... können namentlich in

Art. 2*Proposition de la commission*

Al. 1 et 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

.... peuvent notamment être exercées

Onken, Berichterstatter: Wir haben bei Absatz 2 wieder die offenere, grosszügigere Formulierung des Bundesrates gewählt. Der Nationalrat hat das Wort «namentlich» gestrichen. Die Aufzählung, die in diesem Absatz 2 enthalten ist, wird damit eine abschliessende. Mit den drei umschriebenen Tätigkeiten wäre die Jugendarbeit sozusagen endgültig aufgezählt. Wir halten jedoch dafür, dass Jugendarbeit etwas Offenes, Entwicklungsfähiges sein muss, dass zu einem späteren Zeitpunkt vielleicht auch neue Formen dazukommen können und dass diese abschliessende Enumeration deshalb falsch wäre. Die einstimmige Kommission schlägt Ihnen vor, die bundesrätliche Fassung zu übernehmen.

*Angenommen – Adopté***Art. 3, 3bis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Onken, Berichterstatter: Aus Absatz 2 dieses Artikels 4 hat der Nationalrat den Begriff «Beratung», der vom Bundesrat vorgeschlagen war, herausgestrichen. Wir haben für einen kurzen Augenblick überlegt, ob wir dieses Wort wieder in die Fassung aufnehmen sollten, haben dann aber darauf verzichtet, eine Differenz zu schaffen. Ich möchte hier jedoch zuhanden der Auslegung festhalten, dass wir durchaus der Meinung sind, dass eine solche Beratung erforderlich ist, dass sie aber sozusagen zu den Grundaufgaben des Bundes gehört und deshalb nicht explizit erwähnt werden muss. Die Jugendverbände sind jedoch auf eine angemessene Form der Beratung durch den Bund angewiesen.

*Angenommen – Adopté***Art. 5***Antrag der Kommission*

Abs. 1

.... betragen höchstens

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 5*Proposition de la commission*

Al. 1

(Ne concerne que le texte allemand)

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 6 und 7***Antrag der Kommission*

(Betrifft nur den französischen Text)

Art. 6*Proposition de la commission*

.... des activités régulières d'un organisme responsable (art. 4, 1er al.). (Biffer le reste de l'alinéa)

Art. 7*Proposition de la commission*

.... les activités régulières d'un organisme responsable.

*Angenommen – Adopté***Art. 7a (neu)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Simmen, Onken, Roth)

Titel

2bis. Abschnitt: Erwerbsausfall

Abs. 1

Zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit kann der Bund den Erwerbsausfall, der beim Bezug eines berechtigten Jugendurlaubs nach Artikel 329e Obligationenrecht entsteht, entschädigen.

Abs. 2

Der Anspruch, die Entschädigungsarten und ihre Bemessung sowie die Rechtspflege und die Strafbestimmungen richten sich nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige (EOG).

Abs. 3

Mit dem Vollzug beauftragt der Bundesrat die Organe der Alters- und Hinterlassenen-Versicherung, und er vergütet die durch diese Aufgabe zusätzlich entstehenden Aufwendungen. Er erlässt die weiteren Ausführungsbestimmungen.

Abs. 4

Die erforderlichen Mittel werden in den Voranschlag eingestellt.

Art. 7 (nouveau)*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Simmen, Onken, Roth)

Titre

Chapitre 2bis. Perte de gain

Al. 1

Afin d'encourager les activités de jeunesse extra-scolaires, la Confédération peut verser des indemnités en cas de perte de gain qui résulte d'une prise de congé en vertu de l'article 329e CO.

Al. 2

Le droit à l'indemnité, les différents types d'indemnités et leur calcul ainsi que les dispositions pénales, les dispositions de procédure et les voies de recours s'appliquent selon la loi sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile (LAPG).

Al. 3

Le Conseil fédéral charge de l'exécution des présentes dispositions les organes dont relève la LAVS, et il indemnise les frais résultant de l'accomplissement de cette tâche supplémentaire. Il arrête les dispositions d'exécution ultérieures.

Al. 4

Les fonds nécessaires seront prévus dans le budget.

Frau **Simmen**, Sprecherin der Minderheit: Ich möchte Ihnen empfehlen, in Artikel 7a eine Entschädigung für den Jugendurlaub vorzusehen. Ich sage mit Absicht nicht eine Bezahlung; denn es soll sich lediglich um eine Entschädigung der anfallenden Spesen für die jungen Leute handeln.

Das Hauptargument gegen eine Entschädigung ist, dass damit der Idealismus, den man von jungen Leuten verlangen kann, zugrunde gerichtet werde. Fände die Jugendarbeit nur in der einen Leiterkurswoche statt, so hätte diese Befürchtung vielleicht eine gewisse Berechtigung. Aber das Jahr hat 52 Wochen, und auch in den 51 andern, die nicht mit einem Kurs belegt sind, wird Jugendarbeit geleistet. Das braucht tagtäglich viel Idealismus, persönlichen Einsatz und oft auch beträchtliche Teile des Taschengeldes. Selbstverständlich wird diese Arbeit während des grössten Teils des Jahres ohne irgendwelche Entschädigung geleistet. Während der Jugendurlaubswoche aber erleidet der Jugendliche zusätzlich eine Einkommenseinbusse, während die fixen Kosten für ihn weiterlaufen und zusätzliche Kosten entstehen, indem auch Kurs, Reise und Verpflegung in den meisten Fällen vom Teilnehmer bezahlt werden müssen. Nur sehr wenige Organisationen sind in der Lage, einen Teil davon zu übernehmen. Die Kursbesucher sind junge Leute ohne finanzielle Polster, für die eine Entschädigung – es würde sich um etwa 200 Franken pro Woche handeln – eine echte Erleichterung bedeuten würde.

Mein Antrag zu einem Artikel 7a sieht vor, dass die Finanzierung nicht über die Arbeitgeber erfolgen soll; denn diese leisten ja bereits einen beträchtlichen Teil, indem sie die jungen Mitarbeiter freistellen. Vielmehr soll die Entschädigung aus allgemeinen Bundesmitteln erfolgen, und zwar nach den Vorschriften der Erwerbsersatzordnung. Für den Vollzug wären die Organe der AHV zuständig. Die Kosten halten sich in einem recht bescheidenen Rahmen. Die maximal 5 Millionen Franken, die das Bundesamt für Kultur geschätzt hat, liegen bei anderen Budgetposten noch im Rahmen der Schätzungsfehler. Wenn Sie diese Kosten von 5 Millionen gar vergleichen mit denjenigen, die im Zusammenhang mit jungen Menschen anfallen, welchen es nicht gelungen ist, sich in unsere Gesellschaft einzufügen, und die den Ausweg in Drogen gesucht haben, dann sehen Sie unschwer, dass auch hier die Prophylaxe besser und günstiger ist als die Therapie.

Vielleicht denken Sie nun: Diese Frau Simmen hat eben ein gutes Herz für die jungen Leute. Das ist möglich, und es ist ja auch nicht etwas Schlechtes. Aber hier geht es um mehr als nur um das gute Herz. Hier geht es um eine Investition in die Zukunft dieses Landes. Neben dem rein materiellen Wert wäre es auch ein Zeichen unsererseits, indem wir den grossen Einsatz dieser jungen Leute das ganze Jahr hindurch mit etwas mehr als dem strikten Minimum einer unbezahlten Urlaubswoche anerkennen würden.

Ich bitte Sie daher, Artikel 7a über die Entschädigung ins Gesetz aufzunehmen.

Onken, Berichterstatter: Wo mein Herz schlägt bei diesem Antrag von Frau Simmen, brauche ich nicht zu sagen; das steht beim Minderheitsantrag auf der Fahne. Ich möchte hier aber als Kommissionspräsident in korrekter Weise die Ueberlegungen darlegen, die die Kommission dazu geführt haben, den Antrag von Frau Simmen abzulehnen, und zwar mit 7 gegen 4 Stimmen.

Zunächst möchte ich nochmals betonen: Die Kommission begrüsst und bejaht den Jugendurlaub; sie bekräftigt das durch den Antrag – den wir nachher noch diskutieren werden –, die Alterslimite von 25 auf 30 Jahre anzuheben. Auf der andern Seite aber – sozusagen kompensatorisch – möchte sie an der Freiwilligkeit, an der Unentgeltlichkeit des Jugendurlaubs festhalten. Sie hält es für richtig, dass ein «Motivationsbeweis» er-

bracht wird. Einen solchen Verzicht – denn es ist ein Verzicht, das müssen wir sehen, das müssen wir anerkennen – halten wir mehrheitlich für tragbar. Das Opfer wollen wir andererseits durch die grosszügigere Ausgestaltung des Jugendurlaubs auffangen.

Kommt dazu, dass es hier auch gewisse verfassungsrechtliche Bedenken gibt. Sie haben gehört, dass der Jugendurlaub als solcher auf Artikel 64 der Bundesverfassung abgestützt werden soll, also auf die Kompetenz zur Gesetzgebung im Privatrecht. Die Entschädigung jedoch, die Frau Simmen anregt, könnte natürlich nicht darauf abgestützt werden, sondern sie müsste ihre Grundlage wieder in der stillschweigenden Kompetenz des Bundes zur Kulturförderung finden; und dies wiederum würde zu gewissen Problemen führen.

Schliesslich hat die Kommission auch referendumspolitische Bedenken. Man hat gesagt, man solle das Fuder nicht überladen und noch eine solche Bestimmung in das Gesetz aufnehmen; es würde nur Widerstand erregen, vielleicht gar ein Referendum provozieren, was wir natürlich vermeiden möchten. Im übrigen betone ich, dass Regelungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorbehalten bleiben. Es kann durchaus im Rahmen eines Gesamtarbeitsvertrags eine grosszügigere Lösung gefunden werden, die eine gewisse Entschädigung beinhaltet; wir möchten aber darauf verzichten, sie ins Gesetz aufzunehmen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Kommissionmehrheit, den gutgemeinten Antrag von Frau Simmen abzulehnen.

Küchler: Die Ausführungen von Frau Simmen haben zweifelsohne etwas für sich, aber ich glaube, es handelt sich um eine referendumsträchtige Bestimmung. Wenn wir das Fuder überladen, haben die Jugendlichen überhaupt nichts mehr, wenn die Vorlage allenfalls hernach in einer Volksabstimmung verworfen werden sollte. Ich meine also, das Sprichwort «Der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach» sollte auch hier Beachtung finden. Gleichzeitig haben die Jugendlichen die Möglichkeit, einen Tatbeweis, einen Motivationsbeweis zu erbringen. Der Arbeitgeber soll die Gewissheit haben, dass nur Jugendliche um einen solchen Urlaub nachsuchen, die auch ernsthaft gewillt sind, die zusätzliche arbeitsfreie Zeit für einen aktiven Einsatz in der Jugendarbeit zu erbringen.

Der Nationalrat hat diesen Antrag mit 92 gegen 45 Stimmen verworfen. Ich möchte Sie ersuchen, dem Antrag ebenfalls keine Folge zu geben.

M. Cotti, conseiller fédéral: Je prie simplement le Conseil des Etats de refuser la proposition de Mme Simmen, bien que j'aie beaucoup de compréhension à son égard. Ceci pour une raison principale que j'ai indiquée lors de la discussion d'entrée en matière et que je répète.

A mon avis, il faut éviter de perdre le caractère de gratuité de l'engagement des dirigeants de mouvements de jeunesse avec vot d'intervention. Cette sorte d'esprit de sacrifice – si vous voulez utiliser ce terme – me paraît essentiel à tout engagement. Nous savons grâce à notre expérience que cela est aussi important pour la jeunesse. Le fait d'éviter de subventionner de quelque manière que ce soit ces services rendus est au fond un élément éducatif supplémentaire. Pour une fois, nous contribuons à l'éducation en nous abstenant de prendre des normes excessives.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen

Art. 8

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

4. Abschnitt*Antrag der Kommission**Titel*

Rechtsschutz und Anhörung

Chapitre 4*Proposition de la commission**Titre*

(Ne concerne que le texte allemand)

*Adopté***Art. 9 – 12***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Adopté***Art. 329 Randtitel, 329b Abs. 2 OR***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 329 titre marginal, 329b al. 2 CO*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Adopté***Art. 329e OR***Antrag der Kommission**Mehrheit*

.... vollendeten 30. Altersjahr (Rest: Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates)

Minderheit

(Cavadini, Dobler, Meier Hans)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 329e CO*Proposition de la commission**Majorité*

.... 30 ans révolus (Pour le reste: Adhérer à la décision du Conseil national)

Minorité

(Cavadini, Dobler, Meier Hans)

Adhérer à la décision du Conseil national

Onken, Berichterstatter: Bevor Herr Cavadini den Minderheitsantrag begründen wird, möchte ich noch eine Präzisierung anbringen. Es hat sich auf der Fahne ein Fehler eingeschlichen, der vorab korrigiert werden muss: Bei den Anträgen des Ständerats heisst es dort «gemäss Bundesrat». Das ist so nicht richtig. Wir halten an der nationalrätlichen Fassung fest, mit der einen Ausnahme, dass wir die Alterslimite auf 30 Jahre festlegen. Der Nationalrat hat ja zwei Aenderungen vorgenommen: Er hat die Altersgrenze von 30 auf 25 Jahre gesenkt und die wichtige Einschränkung «für leitende, betreuende oder beratende Tätigkeit im Rahmen ausserschulischer Jugendarbeit» gemacht. Diese Formulierung übernehmen wir.

M. Cavadini, porte-parole de la minorité: La difficulté est de définir exactement où s'arrête la jeunesse pour un responsable de ces mouvements, quelle est la borne à placer et quels arguments il convient d'apporter à la définition de ce terme. Nous considérons que la marge de 25 ans doit être retenue et nous vous demandons de le faire.

Nous avons un argument de droit. En effet, dans notre système suisse, il y a peu de références à la définition de la jeunesse. Il y a celle du Conseil de l'Europe, il y a celle du bon sens, mais nous avons deux indications, dans le droit suisse, concernant le terme. La première se trouve à l'article 100 du Code pénal, où on mentionne une catégorie de jeunes adultes qui peuvent être soumis à des peines d'éducation au travail et

non pas aux peines ordinaires, étant entendu que leur jeune âge ne les engage pas encore à subir les peines réservées aux adultes. L'autre définition légale que nous avons de ce terme de 25 ans, nous le trouvons dans la loi sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité, je cite l'article en question: «Les salariés auxquels un même employeur verse un salaire annuel supérieur à 14 880 francs sont soumis à l'assurance obligatoire pour les risques de décès et d'invalidité dès le 1er janvier qui suit la date à laquelle ils ont eu 17 ans et pour la vieillesse, dès le 1er janvier qui suit la date à laquelle ils ont eu 24 ans.»

Nous avons là au moins deux définitions légales d'un terme et c'est la raison pour laquelle nous vous demandons de retenir cette proposition de 25 ans et de ne pas aller au-delà.

Onken, Berichterstatter: Im Namen der Kommissionsmehrheit möchte ich Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zu folgen. Ich wiederhole kurz: Der Nationalrat hat zwei Einschränkungen vorgenommen. Er hat das Alter von 30 auf 25 Jahre herabgesetzt und die Tätigkeiten, für die der Jugendurlaub gewährt werden soll, auf leitende, betreuende und beratende innerhalb der ausserschulischen Jugendarbeit begrenzt. Daran wollen wir festhalten. Das ist ein wichtiges Zugeständnis. Der Jugendurlaub wird damit *de facto* – nicht Defago! – zu einem Urlaub für Leiterinnen und Leiter. Er richtet sich also an hochmotivierte, engagierte junge Leute, die für diese eine Woche, die ihnen gewährt wird, ohnehin ungleich viel mehr Zeit in Vorbereitung und Nachbearbeitung investieren.

Die zweite, wichtige Einschränkung haben Sie vorhin selbst bekräftigt: Indem Sie den Antrag von Frau Simmen abgelehnt haben, halten Sie fest an der Unentgeltlichkeit, an der Ehrenamtlichkeit dieser Leitertätigkeit. Diesen «Motivationsbeweis» braucht es nach wie vor. Ihn werden nur die wirklich Begeisterten, die wirklich Engagierten zu erbringen bereit sein, die es um der Sache der Jugend willen tun und die deshalb auch dieses Opfer auf sich nehmen werden.

Es sind also zwei Leitplanken gesetzt, die Gewähr bieten, dass der Jugendurlaub wirklich nur denen zugute kommt, denen er wegen ihrer Einsatzbereitschaft, ihrer Hingabe an die Sache der Jugend auch zusteht. Das sind, wie Frau Simmen schon beim Eintreten ausgeführt hat, zumeist junge Menschen, die auch im Betrieb tüchtig und einsatzfreudig sind und denen man entsprechend auch gerne eine gewisse Anerkennung zuteil werden lässt.

Im Rahmen dieser Leitplanken ist die Erhöhung der Altersgrenze von 25 auf 30 Jahre gerechtfertigt. Man muss sich doch einmal klarmachen, dass die Tätigkeit als Jugendleiterin, als Jugendleiter nur ausgeübt werden kann, wenn eine gewisse Ausbildung durchlaufen worden ist. Wenn sich diese jungen Leute über verschiedene Stufen hinweg die Sporen verdient haben, wenn sie Erfahrungen gesammelt und eine gewisse Reife erlangt haben, sollen nun alle diese Qualitäten und Fähigkeiten brachliegen und damit den Jugendorganisationen entzogen werden, nur weil die Leiterinnen und Leiter älter sind als 25? Aus der Sicht der Jugendorganisationen ist es von eminenter Bedeutung, dass sie sich gerade auf diese besonders befähigten, ehrenamtlichen Leiterinnen und Leiter stützen können. Die Jugendorganisationen müssen auf eine gewisse Kontinuität aufbauen. Sie sind personell keineswegs auf Rosen gebettet und müssen die Besten, die Erfahrensten etwas länger bei der Stange halten können für diese eminent wichtige Aufgabe.

Schliesslich muss man auch die Relationen sehen. Sie sprechen ebenfalls dafür, dass wir hier grosszügig sind. Nach den Schätzungen des Bundesamts sind es rund 1000 Leiterinnen und Leiter, die bei einer Erhöhung der Altersgrenze auf 30 Jahre zusätzlich in den Genuss dieses Jugendurlaubes kämen. Nur 1000, könnte man sagen. Also, was soll's? Aber eben, für die Jugendorganisationen sind diese 1000 Leiterinnen und Leiter unersetzlich und von ganz wesentlicher Bedeutung. Das sind die guten Gründe, die für Offenheit, für Grosszügigkeit gerade auch des Ständerats sprechen.

Ich erinnere mich bei dieser Gelegenheit daran, dass nach der nationalrätlichen Debatte, als der Entscheid gefallen war –

sehr knapp übrigens –, die Altersgrenze auf 25 Jahre zu senken, der Kommissionspräsident zu mir gekommen ist und mir gönnerhaft gesagt hat, er bedaure diesen Entscheid eigentlich sehr, er hätte ihn gerne dem Ständerat überlassen. Jetzt würden wir womöglich an einer anderen Bestimmung des Gesetzes herumflicken. Das tun wir nicht! Im Gegenteil, ich beantrage Ihnen jetzt hinzugehen und zu sagen, wir legen die Altersgrenze bei 30 Jahren fest und strafen für einmal dieses Bild des Ständerats Lügen!

Frau Simmen: Ich weiss nicht, ob Sie selber Jugendgruppenleiter persönlich kennen. Ich kenne viele, und ich stelle immer wieder fest, dass diese 24-, 25-, 26jährigen erwachsener sind als manche 40jährige, die noch nie etwas anderes in ihrem Leben getan haben, als zu konsumieren. Es geht nicht um den Zeitpunkt des Erwachsenwerdens, es geht darum, dass Jugendorganisationen ganz natürlicherweise eine grosse Rotation kennen. Wir sehen das z. B. auch in Schüler- oder Studentenorganisationen. Da ist es eben wichtig, dass ein paar wenige Kaderleute länger bleiben, um die Kontinuität sicherzustellen. Eine Kontinuität, von der auch wir, als ihre Gesprächspartner, immer wieder profitieren. Es sind zahlenmässig nicht viele, der Kommissionspräsident hat es gesagt. Aber Sie haben für die Organisationen eine Bedeutung, die weit über ihre Anzahl hinausgeht.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Kommissionmehrheit zu unterstützen.

Meler Hans: Ich bin für die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit gemäss Vorlage und habe auch für Eintreten gestimmt. Wenn ich bei diesem Artikel den Minderheitsantrag unterstütze, so aus einem wichtigen Grund: Die ganze Regelung ist umstritten. Das haben nicht nur die Verhandlungen im Nationalrat bewiesen, das ist auch heute in diesem Rat offensichtlich geworden. Unter diesen Umständen erscheint mir der Beschluss des Nationalrates als akzeptabler Kompromiss. Wir sollten ein Pingpongspiel zwischen den beiden Räten hinsichtlich der Altersgrenze vermeiden, dies um so mehr, als der Beschluss des Nationalrats auch zahlreichen Mitgliedern Zustimmung erlaubte, die grundsätzlich gegenüber der Vorlage kritisch eingestellt waren.

Wenn man erwartet, der Ständerat solle hier weitergehen, möchte ich doch an das abgedroschene Schlagwort der ewigen Bremser des reaktionären Ständerats erinnern. Aeusserungen aus diesen Kreisen können uns doch in keiner Weise davon überzeugen, dass wir uns mit der Festsetzung auf das 30. Altersjahr von diesem Odium befreien können. Die Zustimmung zum Nationalrat scheint mir aus diesem Grund auch im Interesse der Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit zu liegen.

Küchler: Wenn dies die einzige Differenz wäre, die noch verbleiben würde, könnte man eventuell einen Ermessensentscheid fällen und sagen: Wir schliessen uns dem Nationalrat an, obwohl auch er sich lediglich mit einem Zufallsmehr von fünf Stimmen für die Altersgrenze 25 ausgesprochen hat. Aber die Befürworter einer Herabsetzung der Alterslimite gehen von einer missverständlichen Interpretation des Jugendurlaubs aus. Der Jugendurlaub soll ja nicht in erster Linie ein Urlaub für Jugendliche, sondern für die in der Jugendarbeit engagierten Menschen sein. Für eine gewisse Kontinuität in der Jugendarbeit – wie gesagt worden ist – ist es unerlässlich, dass im Bereich des Kadere keine allzu grossen personellen Wechsel stattfinden. Der Hinweis von Herrn Kollege Cavadini auf die Legaldefinition in anderen Gesetzen ist in diesem Zusammenhang natürlich irrelevant.

Die eigentliche unmittelbare Arbeit mit Kindern und Jugendlichen wird im wesentlichen von den sogenannten Jugendleitern getragen; Jugendarbeit steht und fällt mit der Qualität dieser Jugendleiter, mit ihren persönlichen Charaktervoraussetzungen, mit ihrer Kommunikationsfähigkeit, mit ihrem Geschick im Umgang mit jungen Menschen. Diese Voraussetzungen sind doch viel eher bei der Altersgruppe 25 bis 30 gegeben.

Es geht zahlenmässig um eine kleine, aber um eine sehr wich-

tige Gruppe für die Jugendorganisationen. Aus diesem Grunde bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit und dem Bundesrat auf 30 Jahre zuzustimmen.

Bundesrat Cotti: Ich habe laut Protokoll im Nationalrat bei dieser Frage folgende Bemerkung gemacht: «Die Frage, wie lange man jung sei, ist sehr delikate. Ich persönlich neige dazu, die Zeitspanne mindestens bis zum 49. Jahr inklusive anzusetzen.» Ich könnte Ihnen heute dasselbe sagen, nur müsste ich hinzufügen: bis zum 50. Jahr. Und wenn es wegen der Differenzen noch ein bisschen dauert, kommen wir vielleicht noch bis zum 51. Jahr. Das sage ich nur, um dieser Problematik den richtigen Stellenwert zu geben. Ab und zu hat man den Eindruck – das ist auch normal in der Politik –, sekundäre Fragen würden zum Hauptproblem.

Der Bundesrat hat bewusst 30 Jahre vorgeschlagen. Das Argument von Frau Simmen, wonach es aufgrund von Schätzungen nur um rund tausend junge Leute geht, spricht ja für die Lösung des Bundesrats. Andererseits kann man das – dessen bin ich mir bewusst – auch umkehren und sagen: Da es um so wenige geht, ist es kein weltbewegendes Argument. Ich stehe natürlich zum Antrag des Bundesrats. Mit den paar Worten habe ich aber hoffentlich dem Thema den richtigen Stellenwert gegeben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	13 Stimmen

Le président: Vous venez donc d'approuver la limite d'âge de 30 ans. Pour le reste, vous avez adopté la version du Conseil national.

Art. 362 Abs. 1 OR

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 362 al. 1 CO

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	28 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

Abschreibung – Classement

Le président: Le Conseil fédéral propose de classer selon la page 1 du message l'intervention parlementaire 85.981.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

Ausserschulische Jugendarbeit

Activités de jeunesse extra-scolaires

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.079
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1989 - 08:00
Date	
Data	
Seite	377-390
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 675

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.