



01.074

Neugestaltung des Finanzausgleichs

Réforme de la péréquation financière

Fortsetzung – Suite

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.10.02 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.10.02 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.10.02 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.06.03 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.06.03 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.06.03 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.03 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.03 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.06.03 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.09.03 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.03 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.10.03 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.10.03 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.10.03 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

1. Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

1. Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Art. 43a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bund übernimmt nur die Aufgaben oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

Abs. 2

Das Gemeinwesen, in dem Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, soll deren Kosten nach Massgabe des Nutzens tragen.

Abs. 3

Das Gemeinwesen, das Kosten einer staatlichen Leistung trägt, soll nach Massgabe der von ihm getragenen Kosten über diese Leistung bestimmen.

Abs. 4

Leistungen der Grundversorgung sollen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.

Abs. 5

Staatliche Aufgaben sollen bedarfsgerecht

Art. 43a

Proposition de la commission

Al. 1

La Confédération assume uniquement les tâches une réglementation uniforme par la Confédération.



**Al. 2**

Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat doit prendre en charge les coûts de celle-ci proportionnellement au bénéfice qu'elle en retire.

Al. 3

Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat a le pouvoir de décider de cette prestation proportionnellement aux coûts qu'elle supporte.

Al. 4

Les prestations de base doivent être accessibles à toutes les personnes dans une mesure comparable.

Al. 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(la modification ne concerne que le texte allemand)

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 43a handelt es sich, wie ich bereits im Eintretensreferat vermerkt habe, um Grundsätze, um Wegweiser für die Zuordnung und Erfüllung staatlicher Aufgaben. Absatz 1 umschreibt den Subsidiaritätsgrundsatz im Verhältnis Bund/Kantone. Dieser Absatz entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Absatz 2 von Artikel 42 und ergänzt diesen mit der Wendung "welche die Kraft der Kantone übersteigen". Dabei ist klar, dass damit nicht einzelne Kantone, sondern die Kantone als solche gemeint sind, als Gliedstaaten, ungeachtet ihrer Grösse in den verschiedensten Facetten. Wir werden dann bei Artikel 189 darüber zu befinden haben, ob dieser Grundsatz der Subsidiarität im Verhältnis Bund/Kantone – das sei unterstrichen – justiziabel gemacht werden soll.

Die Absätze 2 und 3 umschreiben das so genannte Äquivalenzprinzip. Es wurde ebenfalls bereits im Eintretensreferat erwähnt. In der Kommission wurde hierüber lange diskutiert. Die Lösung des Bundesrates erschien uns etwas allzu ökonomielastig. Der Antrag Ihrer Kommission bringt zum Ausdruck oder will wenigstens zum Ausdruck bringen, dass das Prinzip eben nicht absolut gelten kann, sondern in verschiedener Hinsicht der Relativierung bedarf.

Bei Artikel 43a Absatz 4 sehen Sie ebenfalls einen anderen Formulierungsvorschlag. Dieser bedeutet indes keinen Paradigmawechsel. Artikel 43a Absatz 4 betrifft Leistungen, die gesamtschweizerisch zu erbringen sind, Stichwort "Service public". Es ist klar, dass diese Leistungen nicht überall exakt gleich erbracht werden können. Differenzierungen sind möglich und auch nötig, aber sie dürfen ein gewisses Ausmass nicht überschreiten. Das soll im Begriff "in vergleichbarer Weise" in der Verfassungssprache zum Ausdruck gebracht werden.

Bei Absatz 5 haben Sie wiederum eine kleine Abschwächung der Ökonomielastigkeit, indem das Wort "sollen" das Wort "müssen" ersetzt. Anträge haben wir hierzu keine.

Angenommen – Adopté

Art. 46 Abs. 2, 3; 47 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 46 al. 2, 3; 47 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: In Artikel 46 Absätze 2 und 3 sowie in Artikel 47 Absatz 2 finden sich die angepassten verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Umsetzung des Bundesrechtes, aber auch bei den so genannten Verbundaufgaben. In Absatz 2 von Artikel 46 wird die Idee der Umsetzungsvereinbarung anstelle von Ausführungsvorschriften eingebracht. Absatz 2 des geltenden Rechtes wird neu zu Absatz 3. Der geltende Absatz 3 von Artikel 46 wird aufgeteilt, einerseits auf den Absatz 2 von Artikel 46 und andererseits auf den Absatz 2 von Artikel 47. Im neuen Absatz 2 von Artikel 47 werden drei Kernelemente des schweizerischen Föderalismus betont, nämlich der Grundsatz der schonenden Kompetenzausübung durch den Bund, die Respektierung der Organisationsautonomie sowie die Wahrung der Finanzautonomie der Kantone durch die Schonung des Steuersubstrates. Diese Bestimmungen haben in der Kommission zu keinen Diskussionen Anlass gegeben, und es liegen auch keine Anträge hierzu vor.

Angenommen – Adopté



Art. 48 Abs. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

AB 2002 S 858 / BO 2002 E 858

Minderheit I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Streichen

Minderheit II

(Cornu, Marty Dick)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 48 al. 4

Majorité

Biffer

Minorité I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Biffer

Minorité II

(Cornu, Marty Dick)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 48a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht

Abs. 1

Auf Antrag interessierter Kantone kann die Bundesversammlung in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

- a. Straf- und Massnahmenvollzug;
- b. kantonale Universitäten;
- c. Fachhochschulen;
- d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e. Abfallentsorgung;
- f. Abwasserreinigung;
- g. öffentlicher Agglomerationsverkehr;
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Abs. 2

Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

Minderheit I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Abs. 1

Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden

Minderheit II

(Cornu, Marty Dick)

Streichen

Antrag Maissen

Abs. 1





....
e. Abfallbewirtschaftung;

....
g. öffentlicher Agglomerations- und Regionalverkehr;

....

Art. 48a

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer

Al. 1

A la demande des cantons intéressés, l'Assemblée fédérale peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans les domaines suivants:

- a. exécutions des peines et des mesures;
- b. universités cantonales;
- c. hautes écoles spécialisées;
- d. institutions culturelles d'importance suprarégionale;
- e. élimination des déchets;
- f. épuration des eaux usées;
- g. transports publics en agglomération;
- h. médecine de pointe et cliniques spécialisées;
- i. institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

Al. 2

La loi définit les conditions requises pour la déclaration de force obligatoire et l'obligation d'adhérer et arrête la procédure.

Minorité I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Al. 1

A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut

Minorité II

(Cornu, Marty Dick)

Biffer

Proposition Maissen

Al. 1

....

e. gestion des déchets;

....

g. transports publics en agglomération et dans les régions;

....

Le président (Cottier Anton, président): L'article 48 alinéa 4 est en relation directe avec l'article 48a.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich möchte einen kurzen Überblick zu den Artikeln 48 und 48a geben.

Die Absätze 1 bis 3 von Artikel 48 sind unverändert. Absatz 4 enthält die verfassungsmässige Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Der Bundesrat will nicht nur Voraussetzungen und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit und ihrer Institute, sondern auch die neun Aufgabenbereiche im Gesetz regeln.

Die Mehrheit Ihrer Kommission will die neun Aufgabenbereiche – ich habe das bereits gestern erwähnt – , bei denen die Zusammenarbeit nötigenfalls erzwungen werden kann, auf die Verfassungsstufe anheben, mit der Wirkung, dass eine Änderung dieser Bereiche, sei es im Sinne einer teilweisen Aufhebung, sei es



im Sinne einer Erweiterung, nur über das obligatorische Verfassungsreferendum möglich ist. Gleichzeitig will die Mehrheit der Kommission die Kompetenz für die Allgemeinverbindlicherklärung und die Anordnung der Beteiligungspflicht der Bundesversammlung übertragen, und dies ebenso in der Bundesverfassung explizit so verankern. Dementsprechend soll Artikel 48 Absatz 4 gestrichen und durch einen neuen Artikel 48a ersetzt werden.

Die Minderheit I will die neun Zusammenarbeitsbereiche ebenfalls in der Verfassung verankern und stimmt insoweit mit der Mehrheit überein. Sie will aber die Kompetenzerteilung für die Allgemeinverbindlicherklärung und die Anordnung der Beteiligungspflicht – Bundesrat oder Bundesversammlung – auf Stufe der Verfassung offen halten und diese Fragen allenfalls differenziert im Gesetz regeln. Deshalb heisst es bei Artikel 48a Absatz 1 beim Antrag der Minderheit I nicht "die Bundesversammlung", sondern "der Bund".

Die Minderheit II schliesslich beantragt, dem Bundesrat zu folgen.

Schweiger Rolf (R, ZG): Herr Inderkum hat bereits gesagt, dass sich der Antrag der Minderheit I von jenem der Mehrheit nur in einem Punkt unterscheidet: nämlich darin, dass wir auf Stufe Verfassung offen lassen wollen, wer zuständig ist, solche Verträge für allgemein verbindlich zu erklären bzw. den Beitritt zu solchen Verträgen für einzelne Kantone zwingend zu machen. Hierfür gibt es zwei Gründe:

AB 2002 S 859 / BO 2002 E 859

Der erste Grund ist ein verfassungsrechtlicher. In Artikel 48 geht es um das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, und es entspricht der Systematik dieses Artikels, dass dort nicht einzelne Zuständigkeiten mit Bezug auf die Organe geregelt werden, sondern nur Zuständigkeiten mit Bezug auf die Frage, ob der Bund als solcher für etwas zuständig ist oder die Kantone als solche für etwas zuständig sind. Wir sind der Auffassung, dass es im Rahmen der Systematik liegt, wenn wir das auch bei dieser Frage offen lassen, also nur zum Ausdruck bringen, dass der Bund als solcher eine gewisse Kompetenz hat, diese Fragen zu entscheiden.

Der zweite Grund scheint mir noch fast wichtiger, und dieser betrifft die Effizienz. Es ist problematisch, wenn die Bundesversammlung mit Kompetenzen versehen wird, die unter Umständen nicht allzu bedeutungsvoll sind. Sie sehen im Katalog derjenigen Bereiche, in welchen die Kantone Verträge abschliessen können, bei denen es eine Allgemeinverbindlicherklärung bzw. eine Beteiligungspflicht geben kann, auch Bereiche wie z. B. die Abfallentsorgung und die Abwasserreinigung. Es kann nun sehr wohl Fälle geben, wo es um relativ banale Angelegenheiten geht – wie z. B. die Beteiligung an einem System von Kanalisationsleitungen oder wie die Organisation irgendwelcher Abfuhrorganisationen –, bei denen Verträge abgeschlossen werden, die sich unter Umständen mit sehr unbedeutenden Belangen beschäftigen. Wir glauben, dass es nicht opportun ist, die Bundesversammlung als solche über so kleine Dinge beraten zu lassen, und wir glauben, dass die Frage offen bleiben und bei diesen Belangen unter Umständen die Zuständigkeit des Bundesrates gegeben sein sollte.

Das sind die Gründe, warum die Minderheit I Ihnen beantragt, auf Stufe Verfassung den Bund für zuständig zu erklären und dann im Gesetz zu regeln, wer innerhalb des Bundes zuständig sein soll.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Dans son intervention d'hier, M. Schmid Carlo a justifié la proposition d'élever au niveau constitutionnel la liste des tâches intercantionales susceptibles d'être déclarées obligatoires par son souci de voir son canton préféré contraint de participer aux frais de la Züspa ou de l'Olma. La nécessité, pour modifier la liste des tâches intercantionales, du référendum obligatoire et donc de la double majorité des cantons et du peuple, serait de nature selon lui à réduire ce risque.

Bien que venant moi-même d'un petit canton, à tout le moins d'un canton aux moyens financiers très limités, je n'ai peur ni du Comptoir suisse, ni de la BEA, ni même des Jeux olympiques. Ce qui me frappe, c'est que ce que M. Schmid considère comme un danger potentiel pour les petits cantons est considéré au contraire dans le message, donc par la direction du projet, comme un moyen, comme un instrument visant précisément à renforcer la position des cantons, et en particulier des petits cantons, dans le système fédéral, en donnant à ceux-ci globalement plus de poids face à la Confédération.

Parmi les trois objectifs essentiels visés par l'extension de la collaboration intercantonale, on peut lire au chiffre 4.3 du message: "Prévenir, par l'intensification de la collaboration intercantonale, un développement exagéré de la centralisation. Les tâches supracantoniales pourront en effet être réalisées de manière judicieuse, sans qu'il soit nécessaire de les transférer à l'échelon de la Confédération." Relevons aussi que la Conférence des gouvernements cantonaux et la majorité des cantons – y compris, à ma connaissance, Appenzell Rhodes-Intérieures – se sont déclarés en faveur de ce chapitre du projet. Ce que dit au contraire la proposition de minorité II, dont je fais partie avec M. Marty Dick, c'est qu'il faut donner d'emblée à cette collaboration une



certaine souplesse.

Actuellement, on prévoit neuf tâches communes. Je ne vais pas les énumérer toutes ici, mais cela passe par l'exécution de peines, les universités, l'insertion et la prise en charge des personnes handicapées, etc. Nous sommes dans une société en mouvement. Ce qui est juste aujourd'hui ne le sera peut-être plus demain. Des domaines nouveaux apparaîtront rapidement. Or modifier la constitution est une procédure lourde; donc soumettre chaque modification éventuelle à cette procédure nous paraît excessif. Mais les petits cantons ne sont à notre sens pas pour autant abandonnés à l'arbitraire des cantons les plus forts. D'une part, toute modification de la liste des tâches intercantionales devra faire l'objet d'une modification de la loi, elle-même sujette à référendum. D'autre part, ce n'est pas parce que la loi aura été modifiée que la participation à la nouvelle tâche sera ou serait d'office imposée aux cantons qui ne le souhaitent pas. Ce n'est que dans des conditions très restrictives, celles qui sont prévues dans la loi et sur lesquelles nous reviendrons, qu'un canton récalcitrant pourra être contraint de collaborer.

Introduisons donc un minimum de souplesse dans cette nouvelle réglementation, réglons ces problèmes au niveau de la loi et non pas au niveau de la constitution. Je suis persuadé que malgré cela, Monsieur Schmid, vous pourrez continuer de visiter chaque année l'Olma et la Züspsa sans arrière-pensées!

Maissen Theo (C, GR): Ich möchte vorweg zu dieser Diskussion festhalten, dass ich mich mit Überzeugung der Mehrheit anschliesse. Denn ich bin der Auffassung, dass bei den Regelungen über die Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sichergestellt werden muss, dass auch das Ständemehr gilt. Damit wird verhindert, dass einige grosse Kantone bestimmen, wo die Zusammenarbeit und entsprechende Beitragsleistungen stattzufinden haben.

Zu meinen beiden Anträgen: Der erste Antrag betrifft bei Artikel 48a Absatz 1 Litera e den Begriff "Abfallentsorgung". Gemäss Umweltschutzgesetz wie auch von der bundesrätlichen Technischen Verordnung über Abfälle her sind wir gehalten – das ist im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Abfälle auch richtig so –, dass wir die Abfälle möglichst verwerten, wenn sie nicht vermieden werden können. Das Prinzip wäre: Abfälle zuerst vermeiden, dann, wenn es Abfälle gibt, diese verwerten und erst dann, wenn Abfälle nicht anders entsorgt werden können, diese endlagern oder über die Verbrennung entsorgen.

Diese Aktivitäten, die hier notwendig sind, kommen nach meinem Dafürhalten mit dem Begriff "Abfallentsorgung" zu wenig zum Ausdruck. Es geht je länger, je mehr darum, dass wir die Abfälle bewirtschaften, dass wir uns also überlegen, auf welche Art und Weise die Verwertung erfolgt und die Wertstoffe wieder in den Produktionskreislauf zurückgeführt werden können. Ich empfehle Ihnen hier, den Begriff zu ersetzen. Falls er irgendwelche Probleme bereiten sollte, könnte sich ja dann immer noch der Zweitrat mit dem Buwal darüber unterhalten.

Der zweite Punkt, den ich Ihnen beantrage, betrifft Litera g. Hier wird festgehalten, dass diese Verpflichtung für den öffentlichen Agglomerationsverkehr gelten solle. Ich habe mich gefragt: Warum nur beim öffentlichen Agglomerationsverkehr und nicht auch beim öffentlichen Regionalverkehr? Es gibt auch beim öffentlichen Regionalverkehr, also beim Verkehr ausserhalb der Agglomerationen – wobei sich immer noch die Frage stellt, wie die Agglomerationen genau definiert werden –, verkehrsmässige Zusammenhänge, welche die Kantonsgrenzen überschreiten. Ich denke, es macht Sinn, dass allenfalls auch dort solche Modelle der Zusammenarbeit, wie sie mit dieser Bestimmung realisiert werden sollen, ermöglicht werden.

Ich habe ein Beispiel: Es gibt den Linienverkehr von Postautos über die Alpenpässe; diese Linien überschreiten oft die Kantonsgrenzen. Ich weiss aus meiner beruflichen Erfahrung, dass es eine durchgehende Verbindung zwischen Graubünden und dem Tessin über den Lukmanierpass gab, solange die Bahnlinie bis Olivone bestand und funktionierte. Als diese Bahnlinie aufgehoben wurde, ersetzte man sie durch eine Buslinie auf der Tessiner Seite. Seither gab es keine durchgehende Verbindung mehr über den Lukmanierpass. Die Leute, die von einem Tal in das andere wollten, mussten auf dem Lukmanierpass von einem Busbetrieb auf

AB 2002 S 860 / BO 2002 E 860

einen anderen umsteigen. Wir haben damals lange darüber diskutiert und sind in dieser Frage nicht weiter gekommen.

Das ist ein Beispiel, das zeigt, dass es auch beim öffentlichen Regionalverkehr darum geht, solche Formen der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit zu ermöglichen, und dass es wichtig ist, dass wir über entsprechende gesetzliche Grundlagen respektive eine verfassungsmässige Grundlage verfügen.

Ich möchte Ihnen empfehlen, bei Artikel 48a Absatz 1 Litera g meinem Antrag zu folgen. Auch hier kann sich der Nationalrat noch näher mit der Frage beschäftigen, ob dieser Weg richtig sei. Nach meiner Überzeugung und nach meiner Erfahrung wäre eine solche Bestimmung zweckmässig.



Schmid Carlo (C, AI): Ich unterstütze die Mehrheit und bitte Sie, ihr zuzustimmen. Ich werde mich dazu nachher noch ausführlich äussern.

Zur Minderheit I (Schweiger) besteht ein Unterschied, der aus meiner Sicht nicht überwältigend ist. Die Mehrheit beantragt, dass die Bundesversammlung von Verfassung wegen als die Instanz eingesetzt werden soll, die zuständig ist, die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungspflicht anzuordnen. Die Minderheit I will diese Kompetenz dem Bund übertragen. Sie kann sich auf Artikel 51 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung berufen: "Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes." Die Faktizität ist allerdings, dass die Bundesversammlung die Kantonsverfassungen gewährleistet. Mit der Mehrheit bitte ich Sie, das festzuschreiben, damit nichts anderes passieren kann.

Das hat auch etwas mit der föderalen Courtoisie zwischen Bund und Kantonen zu tun. Es ist völlig klar, dass eine Änderung der Kantonsverfassungen, unter Vorbehalt der Zustimmung des Volkes, vom höchsten Staats- und Verfassungsorgan, also von der Bundesversammlung, genehmigt werden muss. Das sollte eigentlich auch für die Fragen gelten, die hier anstehen. Wenn nämlich Kantone – da gebe ich Herrn Schweiger Recht – untereinander Kleinigkeiten regeln, mag es sein, dass es etwas hochgegriffen ist, dafür die Bundesversammlung zu bemühen. Aber wenn es um wichtige Dinge geht, im Vergleich zu denen die Streichung des Polizeiarikels in Appenzell Innerrhoden vor wenigen Wochen ein Klacks ist, wäre es falsch, wenn das nicht die Bundesversammlung, sondern ein Departement oder gar eine Sektion oder der Bundesrat als allgemein verbindlich erklären könnte. Sie werden mir entgegenhalten, man könne das auf Gesetzesstufe regeln. Ich bitte Sie, es in der Verfassung festzuschreiben.

Von Bedeutung ist aber vielmehr der Antrag der Minderheit II (Cornu). Hier geht es um zwei Fragestellungen: 1. Sind die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungspflicht eine Veranstaltung, welche zugunsten der grossen oder zugunsten der kleinen Kantone eingesetzt wird? Herr Cornu geht mit der Botschaft vor allem davon aus, dass es eine Veranstaltung zugunsten der kleinen Kantone ist.

Ich will das gar nicht vorweg bestreiten, aber ich möchte doch ein Gegenargument dagegenhalten. Aus meiner Sicht ist es ein Instrument zugunsten der grossen Kantone. Wir haben zwei Sorten Aufgaben, wenn man die gemeinsamen Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen auf der Seite lässt. Es gibt Aufgaben, welche Vollzugsaufgaben sind, welche der Bund den Kantonen zum Vollzug übergibt. Das sind Aufgaben, die der Kanton erfüllen muss. Darunter gibt es Aufgaben, die für kleine Kantone zu gross sind, da müssen sie mit grösseren Kantonen kooperieren.

Jetzt kommt Herr Cornu und sagt: Es könnte ja sein, dass die grossen Kantone sich weigern, den kleinen Kantonen zu helfen, dann kommt dieser Artikel 48 etwas ungut daher, denn die kleinen Kantone sollten die Möglichkeit haben, die grossen Kantone zu zwingen, ihnen zu helfen. Im Bereich der Bundesaufgaben werden sich die grossen Kantone aber hüten, den kleinen nicht zu helfen. Denn wenn es wegen der Weigerung der grossen Kantone dazu kommt, dass es kleine Kantone gibt, die Bundesaufgaben nicht vollziehen können, dann ist das der Nagel, den die grossen Kantone in den Sarg des Föderalismus eingeschlagen haben. Dann kommt nämlich die Zentralisierung. Es ist im eigenen Interesse der grossen Kantone, im Bereich der übertragenen Bundesaufgaben mit den kleinen zu kooperieren, sie mit ins Boot zu nehmen.

Mit Verlaub gesagt: Es ist mir kein Fall bekannt, wo das nicht schon auf freiwillige Art gespielt hätte. Wir haben z. B. in unserem Kanton kein grosses Spital. Ich habe nie gesehen, dass sich die St. Galler und die Zürcher geweigert hätten, unsere Patienten aufzunehmen – selbstverständlich gegen entsprechende Bezahlung, das ist die Konsequenz. Aber dass sie vor uns die Türe verschlossen hätten – nie! Unser Kanton hat keine Universität. Ich habe nie gesehen, Herr Cornu, dass die Universität Freiburg einen Innerrhoder Studenten nicht aufgenommen hätte; früher war es sogar gratis, heute zahlen wir dafür. Bei diesen Dingen habe ich die Auffassung, dass wir als kleine Kantone diese Bestimmung nicht brauchen. Es ist im Interesse der grossen, das auch ohne Zwangsveranstaltung zu tun.

2. Im Bereich der originären Kantonsaufgaben allerdings sieht es dann anders aus: Dort brauchen die kleinen Kantone einen Schutz. Zugegeben: Züspa, Olma und solche Veranstaltungen sind natürlich nicht gerade die intelligentesten Beispiele. Aber es sind Entwicklungen denkbar, bei denen – ich habe es gestern erwähnt – der eine Kanton eine andere Vorstellung vom Umfang seiner staatlichen Dienstleistungen hat als ein anderer Kanton. Ich will Ihnen das am Beispiel von Artikel 48a Absatz 1 Litera d, den Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, exemplifizieren. Ich bin ganz klar der Auffassung, dass die Kultur originäre kantonale Zuständigkeit ist. Ob Innerrhoden ein Theater will oder nicht, ist Sache der Innerrhoder und von niemandem anderem sonst. Man muss als Staat, als Kanton keine Kultur veranstalten; die Bundesverfassung schreibt uns das nicht vor, das ist eine originäre Aufgabe der Kantone.

Wenn nun ein Kanton Zürich glaubt, er müsse sich einen Christoph Marthaler leisten, dann soll er das tun, aber er soll nicht auch noch die relativ armen Appenzeller zur Kasse bitten, um diese Luxusveranstaltung



mitzufinanzieren. Wenn er das aber dennoch tun will, dann soll das aufgrund einer eidgenössischen Volksabstimmung von Volk und Ständen getan werden. Hier steht es: Wenn wir Absatz 1 Litera d akzeptieren, dann werden wir in Zukunft unseren Kernstädten halt auch für solche Dinge einen Obolus zutragen. Sei dem so, aber wir wollen keine ständige Vermehrung solcher Aufgaben ohne das Ständemehr.

Daher bitte ich Sie, der Minderheit II nicht zuzustimmen, denn dann wäre die Konsequenz, dass uns die grossen Kantone mit ihrer grossen Anzahl an Stimmen überrollen! Zürich hat 1,1 Millionen Einwohner, Bern hat 0,9 Millionen Einwohner, dann folgen die Kantone Waadt und Aargau mit je einer halben Million Einwohner. Der reine, von keinem Ständemehr gesicherte Mehrheitseffekt wird uns hier dazu führen, dass wir zu allen luxuriösen Veranstaltungen der grossen Kantone oppositionslos Ja sagen müssen.

Daher bitte ich Sie, die Anträge der Minderheiten I (Schweiger) und II (Cornu) abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich möchte mich nur kurz zum Antrag der Minderheit I Schweiger äussern, den ich mitunterzeichnet habe. Ich bin der Ansicht, dass es auf der Verfassungsstufe genügt – auch aus den Gründen, die Carlo Schmid jetzt ausgeführt und unterstützt hat –, wenn man sagt, der Bund könne hier die Allgemeinverbindlichkeit und die Beteiligungsverpflichtung aussprechen. Auf Gesetzesstufe würde ich eine differenziertere Lösung vorziehen als jene, die von der Minderheit I beantragt wird. Das hat sich in der Kommission nicht zu einem Antrag verdichtet, deswegen möchte ich darauf verzichten, einen Antrag zu stellen. Ich möchte aber den Gedanken zuhanden des Zweitrates eingeben.

Bei der Allgemeinverbindlicherklärung, die nicht erfolgen muss, aber erfolgen kann, bin ich der Ansicht, dass die

AB 2002 S 861 / BO 2002 E 861

Bundesversammlung zuständig sein muss. Hier geht es um die grossen Themen, die Herr Schmid erwähnt hat, und da sind meiner Meinung nach alle Kantone betroffen. Hier ist die Bundesversammlung das richtige Gremium. Wenn es hingegen darum geht, einen einzigen Kanton in einem Vertrag zwischen drei, vier oder fünf Kantonen zur Mitwirkung zu verpflichten, dann bin ich der Meinung, dass es eine Stufe zu hoch ist, wenn die Bundesversammlung, die mit vielen wichtigen Geschäften mehr als ausgelastet ist, das auch noch vornehmen muss. Deswegen möchte ich im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich eigentlich gerne diese mittlere Lösung zwischen der Fassung des Bundesrates und dem Antrag der Minderheit I einführen. Es soll nicht jetzt gemacht werden, weil der entsprechende Antrag nicht vorliegt. Ich bin aber der Meinung, dass das eine Zwischenlösung wäre, die im Zweitrat nochmals zu diskutieren ist.

Pfisterer Thomas (R, AG): Ich bitte Sie ebenfalls, in beiden Punkten der Mehrheit zu folgen. Nach meinem Verständnis sind beide Elemente Teil des Konsenses, den wir in den Kommissionsberatungen gefunden haben. Beide Elemente dürfen in ihrer praktischen Bedeutung aber nicht überbewertet werden. Wir werden ja alles unternehmen müssen, damit solche gesetzlichen Verpflichtungen nicht nötig werden und sich die Kantone freiwillig einigen. Dafür gibt es ein Streitbeilegungsverfahren, in dem sich die Kantone wenn immer möglich finden sollen. Trotzdem: Für diesen Konsens ist es wichtig, beide Elemente schon in der Verfassung festzuhalten, denn im Zeitpunkt der obligatorischen Abstimmung über die Verfassungsänderung ist das Gesetz ja nicht Gegenstand der politischen Diskussion, sondern höchstens Teil des Hintergrundmaterials. Im Zeitpunkt der Abstimmung spielt es eine Rolle, ob man sagen kann, diese Aufgabenbereiche seien umschrieben und es sei festgelegt, dass die Bundesversammlung das zuständige Organ ist. Das ist auch eine Frage des Ständemehrs.

1. Ich äussere mich zur Frage der Zuständigkeit der Bundesversammlung mit ein paar zusätzlichen Bemerkungen:

– Selbstverständlich ist nicht davon auszugehen, dass die Mitglieder der Bundesversammlung als solche besser in der Lage sind, das zu beurteilen. Das ist eine Frage des Verfahrens. Wenn wir die Bundesversammlung für zuständig erklären, dann findet ein öffentliches und transparentes Verfahren statt, bei dem sich nicht nur die Kantonsregierungen in der Anhörung, sondern in dem sich jedermann äussern kann, auch die Vertreter der Politik.

– Sodann haben wir in der Bundesversammlung mit dem Nationalrat und dem Ständerat eine doppelte Legitimationsbasis.

– Schliesslich werden in der Bundesversammlung nicht nur unter den Verwaltungen ausgehandelte Vereinbarungen bzw. Sachaspekte beurteilt – das gehört selbstverständlich auch dazu –, sondern es wird ein politischer Entscheid gefällt. Das Verfahren wird bewusst politisch entschieden.

2. Welche Stellung hat die Bundesversammlung in unserer Bundesverfassung? Ich meine, deren Stellung lege es nahe, auch die Fragen der Verpflichtung in diesen Kreis aufzunehmen. Die Bundesversammlung ist



beispielsweise für die Gebietsveränderungen zuständig; auch kleinste Gebietsveränderungen sind Sache der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung ist für die Genehmigung der Kantonsverfassungen zuständig. Das betrifft häufig auch kleinere, relativ unwichtige Fragen, die in unserer Runde gar nicht diskutiert werden, wir haben es in dieser Session wieder erlebt. Trotzdem taucht gelegentlich eine wichtige Frage auf, und dann soll eben die Bundesversammlung zuständig sein. Das ist der Sinn von Artikel 172 Absatz 2 der Bundesverfassung. Überhaupt ist nach unserer Bundesverfassung primär die Bundesversammlung für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen zuständig. Es gibt auch Einzelentscheide, die ganz bewusst in die Hand der Bundesversammlung gelegt wurden; Artikel 82 Absatz 2 enthält einen derartigen Entscheid.

3. Zur Gewichtung: Es geht darum, allenfalls Entscheide der Kantonsparlamente, ja des Volkes der Kantone beiseite zu schieben. Das betrifft möglicherweise gravierende Konflikte, bei denen es mir weise erscheint, sie in die Hand der Bundesversammlung zu legen.

4. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ist auch Teil der Beschränkung der "vierten Ebene". Es ging doch als relativ deutlicher Zug durch die Beratungen in unserer Kommission, dass wir die Ebene zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, diese so genannte vierte Ebene, möglichst bescheiden halten wollen. Wir haben uns bemüht, die Rechtsetzungskompetenz einzugrenzen. Wir haben uns bemüht, die Kantonsparlamente einzuschalten. Ein weiteres Element ist die Zuständigkeit der Bundesversammlung.

5. Darf ich ein Argument nachschieben, das an sich mit diesem Institut zusammenhängt? Die Verpflichtung zu diesen interkantonalen Verträgen ist an sich etwas Problematisches, weil man damit jemanden zwingt, einen Vertrag abzuschliessen. Es gibt solche Dinge in der Rechtsordnung andernorts auch, aber man muss sie immer mit besonderer Anstrengung regeln.

Das Projekt versucht, diese Spannung zu überwinden, indem man die Kompetenzen zerteilt. Man sagt, die Kantone seien für den Inhalt zuständig, und die Bundesbehörde – die Bundesversammlung, so hoffe ich – sei dafür zuständig, die normative Wirkung auszudehnen, also die weiteren Kantone vor allem verfahrensmässig einzubeziehen. Das ist mit "Verfahren" gemeint, aber der Inhalt soll Sache der Kantone bleiben. Auch wenn der Zwang unumgänglich ist, soll zwischen dem dazu Gezwungenen und den übrigen Kantonen auszuhandeln sein, wie weit der Vertrag eine Ergänzung eben nötig macht.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Stähelin Philipp (C, TG): Nur ganz kurz zur Frage, ob gemäss Minderheit I der Bund oder gemäss Mehrheit die Bundesversammlung die Genehmigung hierzu ausdrücklich auszusprechen hat: Frau Spoerry hat mich mit ihrem Votum beinahe überzeugt – ich betone: beinahe! –, indem sie darauf hinweist, es könne ja nur darum gehen, hier auch einen einzelnen Kanton zu verpflichten.

Ich frage mich unwillkürlich: Ja, um welchen Kanton handelt es sich dann? Ist es ein kleiner oder eben gerade ein sehr grosser Kanton? Das wird erfahrungsgemäss in aller Regel der sehr grosse Kanton sein – viel eher als ein kleiner Kanton –, der nicht durch die übrigen benachbarten kleinen Kantone alleine zum Mitziehen bewegt werden kann. Das ist beinahe eine Erfahrungstatsache. Es wird dann also darum gehen, dass mit Hilfe des Bundes ein wesentlich grösserer Kanton zum Mitmachen bewegt werden muss, vielleicht ein Kanton, der mehr Einwohner hat als die übrigen Kantone zusammen, welche etwas gemeinsam mit diesem grossen Kanton bewältigen möchten.

Sehen Sie, dann erhält doch dieser Vorgang, das "Mitzwingen" – darum geht es hier ja – des grossen Kantons mit den kleinen Kantonen eine politische Tragweite, welche, so meine ich, den Einbezug der Bundesversammlung tatsächlich rechtfertigt. Ich meine, man muss an diesen Aspekt denken, wie sich das dann in der Praxis auswirken wird.

Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Zu den beiden Grundsatzfragen der Anhebung auf Verfassungsstufe und der Kompetenz äussere ich mich nicht mehr, hier sind die Argumente gefallen.

Kurz zum Antrag Maissen: Dieser lag der Kommission nicht vor; ich kann deshalb nicht für die Kommission sprechen und nur eine Kurzbeurteilung wagen. Generell ist zu sagen, dass wir bei diesen Bereichen der Zusammenarbeit natürlich davon ausgegangen sind, dass die Kantone das so wollten. Deshalb haben wir uns hier auch zurückgehalten. Ich könnte mir vorstellen, dass man der Formulierung von Absatz 1 Buchstabe e, "Abfallbewirtschaftung" – das ist ein weiterer Begriff als "Abfallentsorgung" –, möglicherweise zustimmen

AB 2002 S 862 / BO 2002 E 862

könnte. Ich bin dann aber froh, wenn Herr Bundespräsident Villiger noch Stellung dazu nimmt. Hingegen geht es bei Buchstabe g doch um ein zusätzliches Element, dessen Tragweite abzuschätzen ich nicht in der Lage





bin. Da wäre es wahrscheinlich richtig, wenn das allenfalls dann in der Kommission des Nationalrates näher angeschaut würde.

Villiger Kaspar (,): Ich möchte zuerst eine Präzisierung zu einer Bemerkung von Herrn Inderkum anbringen. Er hat sie so nebenbei gemacht, aber ich kann sie so nicht stehen lassen, weil sie missverständlich sein könnte. Sie haben gesagt, wir würden bei Artikel 189 darüber diskutieren, ob dieser Grundsatz justiziabel gemacht werden solle. Dies betrifft die Frage der Subsidiarität bei Artikel 43a. Es ist wichtig, hier festzuhalten, dass es bei Artikel 189 nicht darum geht. Die Grundsätze in Artikel 43a, inklusive Subsidiarität, sind ganz klar nicht justiziabel. Ich wiederhole das, was ich gestern gesagt habe. In Artikel 189 Absatz 2 wird vorgesehen, dass das Bundesgericht Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen wegen Verletzung verfassungsmässiger Kompetenzen der Kantone durch den Bund beurteilen können soll, nicht aber Verletzungen der Grundsätze, die für die Kompetenzverteilung massgebend sind. Das ist eine wichtige Differenz. Ich wollte das einfach präzisieren, weil man das sonst anders hätte verstehen können.

Zu den vorliegenden Anträgen: Es geht hier – wie Sie wissen – erstens um die Möglichkeit, einen Kanton dazu zwingen zu können, sich einem interkantonalen Vertrag anzuschliessen. Zweitens geht es um die Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonalen Verträgen. Diese Unterscheidung ist noch wichtig für die Beurteilung der Frage, wer wofür zuständig sein soll. Es geht um die Bereiche, die dem unterworfen werden sollen, und um die Modalitäten.

Zu den Bereichen: Es geht hier um den Leistungskatalog; er umfasst jene Aufgaben, bei denen aus heutiger Sicht so genannte Spillovers festgestellt werden müssen: Es passiert in einem Kanton etwas, von dem der andere profitiert. Hier stellt sich die Frage, wo man das festschreiben soll: ob es richtig ist, dies mit sehr hohen Hürden zu versehen und in die Verfassung zu nehmen, oder ob es nicht besser in ein Gesetz aufgenommen würde. Ich muss Ihnen sagen: Rein von der Verfassungswürdigkeit her würde es der Bundesrat vorziehen, es ins Gesetz aufzunehmen, vor allem auch deshalb, weil hier eine gewisse zeitliche Dynamik auftreten kann. Die Situation kann sich natürlich verändern. Es kann nötig sein, hier neue Bereiche aufzunehmen. Es sind dies vor allem jene Bereiche, in denen sich ein Zentralisierungsschub durchaus aufdrängen könnte, wenn man nicht eine Möglichkeit findet, sie in der "vierten Ebene" einzuziehen. Wir versuchen aber, es nicht zu einer vierten Ebene zu machen, sondern es rechtlich so abzustützen, dass es dem Dreiebenenmodell einigermaßen entsprechen kann. Hier geht es also um Fragen der "Verfassungsschönheit", der Verfassungswürdigkeit usw. Ich spüre aber, dass hier bei den Kantonen gewisse Ängste vorhanden sind, es könnte zu leicht sein, etwas Neues hineinzunehmen. Das könnte natürlich auch im Abstimmungskampf durchaus zu einem Thema werden. Deshalb würde ich an sich die Lösung der Minderheit II (Cornu) vorziehen, werde aber nicht besonders frustriert sein, wenn Sie es trotzdem auf die unschönere Art machen. Ich habe für diese Ängste ein gewisses Verständnis.

Nun die Frage: Wer soll zuständig sein, hier die Entscheide zu fällen? Eigentlich sind es zwei Fragen: Wo wollen Sie die Zuständigkeit festsetzen, und wer soll dann zuständig sein? Ich bin klar der Meinung, dass man für die Zuständigkeit der Bundesversammlung sein kann und das trotzdem nicht in die Verfassung schreiben muss. Man kann das auch im Gesetz regeln; dann ist es nicht so zementiert. Bei der Beratung des Gesetzes können Sie diese Frage noch einmal diskutieren. Grundsätzlich sollte man Organzuständigkeiten eigentlich nicht in der Verfassung, sondern im Gesetz festlegen.

Das ist also der erste Grund, warum ich Ihnen empfehlen möchte, hier der Minderheit I (Schweiger) zuzustimmen und das nicht auf Verfassungsebene zu regeln.

Ich glaube aber, dass es auch richtig wäre, die Frage der Zuständigkeit doch etwas differenzierter anzuschauen. Ich habe schon etwas Verständnis dafür, dass man sagt, für ganz gewichtige Brocken möchte man die Zuständigkeit der Bundesversammlung vorsehen. Umgekehrt meine ich, dass man die Bundesversammlung nicht mit den eher weniger wichtigen Fällen belasten sollte.

Ich glaube, Sie haben in den schwergewichtigen politischen Bereichen genügend zu tun. Ist es wirklich richtig, irgendwelche kleinen, regionalen Verträge zu genehmigen, auch wenn Sie das natürlich gemäss einer entsprechenden Liste auf routinierte Art tun können und der Nationalrat das nach Kategorie V behandeln würde? Wenn Sie die Zuständigkeit dem Bund und nicht der Bundesversammlung übertragen, könnte ich mir vorstellen, dass man sich für das Gesetz noch eine Zwischenlösung überlegt: Man könnte sich überlegen, die Allgemeinverbindlicherklärungen in die Zuständigkeit der Bundesversammlung zu geben, weil das alle Kantone betrifft, und die Verpflichtung einzelner Kantone zur Beteiligung in der Zuständigkeit des Bundesrates zu belassen.

Ich lasse auch das Argument, das Herr Pfisterer gebracht hat, nicht gelten, wonach es sehr viel transparenter sei, wenn die Bundesversammlung zuständig ist. Der Bundesrat muss seine Begründungen usw. natürlich



auch sehr transparent machen: Er muss seinen Entscheid publizieren, er muss ihn begründen, er muss mit allen Beteiligten darüber reden usw. Hier ist Transparenz durchaus auch gewährleistet.

Das ist der Grund dafür, dass ich Ihnen empfehle, hier der Minderheit I (Schweiger) zuzustimmen. Beim ersten Bereich habe ich Sympathie für die Minderheit II (Cornu), habe aber ein gewisses Verständnis für die Ängste, die hier vorhanden sind.

Zum Antrag Maissen: Mit Absatz 1 Buchstabe e habe ich keine Probleme. "Abfallbewirtschaftung" ist wahrscheinlich das bessere Wort, das leuchtet ein. Hinsichtlich der Hinzufügung des Regionalverkehrs bei Buchstabe g geht es mir wie Ihrem Kommissionspräsidenten: Ich kann im Moment nicht ermessen, was das bedeutet, und es war in der kurzen Zeit auch nicht möglich, mit den Kantonen darüber zu reden. Ich entnehme dem Votum von Herrn Maissen, dass hier durchaus ein ernsthaftes Problem vorliegen könnte.

Ich möchte Ihnen beliebt machen, dem Antrag jetzt nicht zuzustimmen; ich würde mich dann aber verpflichten – und meine Mitarbeiter entsprechend anweisen –, das Problem im Hinblick auf die Behandlung im Zweitrat vertieft anzugehen, auch mit den Kantonen, mit der Konferenz der Kantonsregierungen, und das Anliegen dort einzubringen. Wir würden Sie dann selbstverständlich über die Resultate einer solchen vertieften Prüfung informieren.

Maissen Theo (C, GR): Ich möchte kurz Stellung nehmen zu dem, was der Bundespräsident zu meinem Antrag betreffend Artikel 48a Absatz 1 Buchstabe g gesagt hat: Es gibt noch andere Räume. Ich denke an den Regionalverkehr St. Galler Oberland und Bündner Rheintal.

Aber nachdem zugesichert worden ist, dass das abgeklärt wird, ziehe ich meinen Antrag zu Buchstabe g zurück. Wir werden sehen, was bei den Abklärungen herauskommt.

Cottier Anton (C, FR): Nous votons sur la proposition Maissen à l'article 48a alinéa 1er lettre e. La proposition à la lettre g est retirée.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Maissen 26 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 1 Stimme

Le président (Cottier Anton, président): La lettre e est donc modifiée dans le sens de la proposition Maissen. J'opposerai maintenant la proposition de la minorité I à celle de la minorité II et le résultat à la proposition de la majorité.

AB 2002 S 863 / BO 2002 E 863

Cornu Jean-Claude (R, FR): S'agissant de la proposition que vous faites concernant l'ordre des votes, je sais que cela correspond en principe au règlement: on oppose les proposition de minorité d'abord et ensuite celle qui l'emporte à celle de la majorité. Cependant, dans le cas particulier, il me semble que les propositions des minorités I et II ne sont pas contradictoires et ne s'opposent pas puisqu'elles ne traitent pas du tout de la même problématique. La proposition de la minorité II traite de la question de savoir si les domaines de tâches doivent se trouver au niveau législatif ou au niveau constitutionnel, alors que la proposition de la minorité I traite de la question de savoir s'il est de la compétence de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral de décider le cas échéant de la force obligatoire ou de l'adhésion forcée d'un canton à une convention.

Si j'ose dès lors me permettre de suggérer un ordre différent pour les votes, je pense qu'il serait plus judicieux d'opposer dans un premier temps la proposition de la minorité II à celle de la majorité et dans un deuxième temps celle de la minorité I à celle de la majorité, puisqu'il s'agit de régler des questions différentes; on pose des questions de principe qui se retrouvent aussi, finalement, au niveau de la loi.

Cottier Anton (C, FR): Ma proposition est fondée sur le règlement. Si vous voulez vous y opposer, vous devez présenter une motion d'ordre. Est-ce que vous souhaitez en présenter une? Si oui, dans quel ordre exact devons-nous procéder?

Cornu Jean-Claude (R, FR): Je formule cette motion d'ordre. Je propose que l'on tranche d'abord la question de principe: est-ce que la liste des tâches doit se trouver au niveau de la loi ou au niveau de la constitution? Cela signifie que dans le premier vote on oppose la proposition de la minorité II à celle de la majorité et, ensuite, celle de la minorité I à celle de la majorité.



Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Cornu 25 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Le président (Cottier Anton, président): Nous procédons donc au vote selon l'ordre proposé par M. Cornu. La proposition de la majorité est modifiée par la proposition Maissen que vous avez déjà acceptée.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit 32 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 8 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit 25 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 12 Stimmen

Art. 48 Abs. 5, 6

Antrag der Kommission

Abs. 5

Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag:

....

Abs. 6

Die Kantone beachten das interkantonale Recht.

Art. 48 al. 5, 6

Proposition de la commission

Al. 5

Les cantons peuvent, par une convention intercantonale, habiliter un organe intercantonal à édicter des dispositions contenant des règles de droit, qui mettent en oeuvre une convention intercantonale, à condition que cette convention:

....

Al. 6

Les cantons respectent le droit intercantonal.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Wir haben noch Artikel 48 Absätze 5 und 6 zu beraten, die nicht ganz unbedeutend sind.

Für Absatz 5 beantragt die Kommission die Ergänzung "die einen interkantonalen Vertrag umsetzen". Mit dieser Ergänzung will sie zum Ausdruck bringen – Kollege Pfisterer hat das gestern thematisiert –, dass interkantonale Organe natürlich nicht beliebig rechtsetzende Bestimmungen erlassen können, sondern nur solche, die der Umsetzung des entsprechenden Vertrages dienen bzw. hiezu erforderlich sind. Anders ausgedrückt: Die durch interkantonale Organe erlassenen Bestimmungen müssen durch den betreffenden interkantonalen Vertrag, der zudem die Voraussetzungen gemäss Absatz 5 Buchstaben a und b erfüllen muss, abgedeckt sein. Bei Absatz 6, bei dem wir einen gegenüber dem Entwurf des Bundesrates anders lautenden Antrag der Kommission vorliegen haben, geht es um die Regelung des Verhältnisses zwischen kantonalem und interkantonalem Recht in einem Konfliktfall. Hiezu muss ich noch einige Ausführungen machen. Die Bundesverfassung kennt zwei Konfliktmuster: Das erste Muster betrifft das Verhältnis von Bundesrecht und kantonalem Recht. Hierzu haben wir Artikel 49 Absatz 1, wonach Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht. Sodann enthält die Bundesverfassung eine Bestimmung zwecks Regelung des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht, es handelt sich um Artikel 5 Absatz 4: "Bund und Kantone beachten das Völkerrecht."

Es ist selbstverständlich, dass interkantonale Verträge wie auch andere Verträge einzuhalten sind. Ihre Kommission vertritt aber die Auffassung, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Regel, wonach interkantonales Recht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgehe, zu absolut sei. Denn nicht jedes interkantonale Recht kann in jedem Fall kantonalen Verfassungen und Gesetzen vorgehen. Interkantonales Recht entsteht nämlich auch beispielsweise durch Vereinbarungen zwischen Kantonsregierungen oder auch durch Vereinbarungen



von Amtsstellen, die Kantonsregierungen unterstehenden, wie etwa Polizeikommandos. Auch Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit bei der Erfüllung lokaler oder regionaler Aufgaben bilden interkantonales Recht. Es scheint offensichtlich, dass solche Vereinbarungen gegenüber Kantonsverfassungen, die immerhin vom Volk angenommen worden sind und überdies vom Bund, konkret von der Bundesversammlung, gewährleistet werden müssen, nicht auch Vorrang geniessen dürfen. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Formulierung – wie sie auch für das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht gilt – "die Kantone beachten das interkantonale Recht" angemessener ist. Es wird damit zum Ausdruck gebracht, dass es schwierig ist, dieses Verhältnis in generell-abstrakter Norm auf Stufe der Verfassung festzuhalten. Die Formulierung "beachten" scheint uns deshalb angemessener zu sein. Das will aber nicht bedeuten – das möchte ich klar unterstreichen –, dass die Konfliktregel im Verhältnis Völkerrecht/Landesrecht einfach mutatis mutandis auf das Verhältnis von interkantonalem Recht und kantonalem Recht angewendet werden kann.

Angenommen – Adopté

Art. 60 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 60 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: In Artikel 60 haben wir in Absatz 2 – im Rahmen der

AB 2002 S 864 / BO 2002 E 864

Entflechtung – eine Bestimmung des Inhaltes, dass die Beschaffung der Bekleidung und der Ausrüstung für Armeeangehörige, die bis anhin zumindest teilweise noch bei den Kantonen lag, nun ausschliesslich Sache des Bundes ist. Es wird Sie nicht überraschen, wenn ich Ihnen eröffne, dass diese Bestimmung in der Kommission zu keinen Diskussionen Anlass gegeben hat.

Angenommen – Adopté

Art. 62 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 62 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Hier befinden wir uns jetzt in einem Bereiche, der politisch heikel ist, wie dies schon in der Eintretensdebatte zum Ausdruck gekommen ist. Gestatten Sie mir deshalb einige Ausführungen hierzu.

Bereits heute stellt die Sonderschulung eine kantonale Aufgabe dar. Die Kantone wurden dabei aber bisher durch die IV unterstützt, in der Grössenordnung von etwa 500 bis 600 Millionen Franken. Diese Unterstützung entfällt nunmehr. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung obliegt den Kantonen, wobei diese aber zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet sind.

Man mag sich fragen, ob diese Bestimmung erforderlich sei, nachdem ja die Sonderschulung schon heute eine kantonale Aufgabe ist. Zwei Gründe sprechen dafür, dass diese Bestimmung in die Verfassung aufgenommen wird: ein politischer und ein rechtlicher. Politisch gesehen erscheint es der Kommission ausserordentlich wichtig, diese Bestimmung in die Bundesverfassung aufzunehmen, damit klar und unmissverständlich zum Ausdruck kommt, dass die Kantone diesbezüglich in die Pflicht genommen werden sollen; und die Kantone wollen dies auch.

In kompetenzrechtlicher Hinsicht erscheint es von Bedeutung, dass die Sonderschulung bis zum 20. Altersjahr geht. Sie geht also weiter als die Verpflichtung gemäss Artikel 62 Absatz 2 der Bundesverfassung, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen. Diese Verpflichtung für einen ausreichenden Grundschulunterricht gemäss Absatz 2 schliesst die Sekundarstufe nämlich nicht ein. Insoweit geht Absatz 3 also weiter. Von



Bedeutung ist schliesslich, dass der Anspruch auf ausreichende Sonderschulung in Verbindung mit Artikel 19 der Bundesverfassung nunmehr einen individualrechtlichen Rechtsanspruch verkörpert. Anders ausgedrückt: Aufgrund von Artikel 19 der Bundesverfassung kann der Anspruch auf Sonderschulung wie derjenige auf Grundschulunterricht durchgesetzt werden.

Der Begriff "ausreichend" in Absatz 3 – analog der Formulierung in Absatz 2 – bedeutet, dass die Kantone für einen Unterricht zu sorgen haben, der für die Behinderten sowohl in qualitativer als auch in räumlich-organisatorischer Hinsicht angemessen ist. Falls erforderlich, hätte der Bund gestützt hierauf die Möglichkeit, in generell-abstrakter Form festzulegen, was unter "ausreichend" zu verstehen ist.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Je me permets d'intervenir pour évoquer une problématique que nous n'avons pas examinée en détail en commission, à savoir celle des subventions octroyées aux organismes formant des spécialistes dans le domaine du social. Si nous n'avons pas examiné cette question et ses conséquences, c'est simplement parce qu'il s'agit d'un domaine où des changements importants seront introduits, mais pas au niveau constitutionnel, pas au niveau de la loi fédérale sur la péréquation financière, mais bien au niveau légal.

Ces changements ne nécessitent pas, comme je l'ai dit, une révision des bases constitutionnelles. Il s'agit de tous les domaines évoqués au chiffre 6.2 du message. Et si j'en parle maintenant, ce n'est pas que j'anticipe le débat que nous aurons sur le deuxième paquet, à savoir sur les modifications à apporter à de nombreuses lois, mais simplement parce que si un correctif doit être apporté, à mon sens c'est maintenant qu'il faudrait le faire, par exemple au niveau des dispositions transitoires, comme nous l'avons fait s'agissant de l'encouragement de l'intégration des invalides – ce sera l'article 112b – et de l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées – article 112c. Pour ces articles, nous avons introduit des dispositions transitoires afin d'opérer la transition vers le nouveau régime.

Plus concrètement, voilà où se situe ma préoccupation. Depuis plus de quarante ans, l'Institut de pédagogie curative de l'Université de Fribourg forme des spécialistes en matière de réadaptation et d'assistance aux personnes handicapées. Actuellement, ce sont plus de 700 étudiants qui sont en formation. Chaque année, ce sont 170 à 180 nouveaux diplômés qui sont décernés à des étudiants venant de tous les cantons et de toutes les régions linguistiques de notre pays. A ma connaissance, c'est du reste le seul institut du genre en Suisse romande. Or le financement de cet institut dépend essentiellement de l'assurance-invalidité, qui verse par année environ 3,3 millions de francs en application de l'article 74 alinéa 1er lettre d de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité. La nouvelle péréquation financière, répartition des tâches, supprimera ce subventionnement, compromettant par là même la survie de cet institut. En effet, en l'état il est exclu que le canton de Fribourg puisse reprendre à son compte un pareil montant. Ainsi, la poursuite des études pour les étudiants actuellement en cours de formation serait remise en question. Certes des solutions pourront être trouvées pour l'avenir, ce domaine relevant des tâches intercantionales auxquelles les cantons devront collaborer. Toutefois, la mise en place de ces nouveaux mécanismes de collaboration prendra plusieurs années. Dans l'intervalle, il s'agira de trouver une solution.

J'ai voulu évoquer cette problématique, mais plutôt que de formuler à la va-vite une disposition transitoire dont nous n'aurions pas eu le temps d'examiner toutes les conséquences dans le cadre de la commission – disposition transitoire qui sera assez complexe, du reste –, j'ai préféré pour l'instant évoquer ce problème en plénum – problème qui n'est apparu que tout récemment – pour demander au deuxième Conseil de lui trouver une solution, la formation dans ce domaine restant essentielle. Cela ne vaut du reste pas seulement pour l'Institut de pédagogie curative de l'Université de Fribourg, mais bien pour tous les établissements qui dispensent ce genre de formation en Suisse.

Je remercie donc la commission du Conseil national et la direction de projet de l'administration de bien vouloir reprendre cette question dans le cadre des débats de la commission. Je prie aussi le Conseil national de prendre en considération ma suggestion.

David Eugen (C, SG): Ich spreche zu Artikel 62 Absatz 3, zu Artikel 112b Absatz 2 und zu Artikel 112c Absatz 2. Die drei Bestimmungen gehören eigentlich zusammen, denn es betrifft die Sonderschulen, die Heime und Werkstätten für Behinderte und die Spitex. Diese drei Institutionen werden aufgrund dieser Verfassungsbestimmungen kantonalisiert. Es geht hier um das weitaus grösste Volumen, das kantonalisiert wird, denn es geht um Beträge von etwa 1,8 Milliarden Franken.

Nach der bisherigen Ordnung sind diese Institutionen in den Kantonen gewachsen und weit überwiegend von ihnen finanziert worden; die Sonderschulen und Heime, aber zum Teil auch die Spitex unterstehen jedoch der bestehenden AHV/IV-Gesetzgebung, also klar dem Bundesrecht. Das Bundesrecht hat in diesem Sinne auch



Rechtsansprüche für diesen Personenkreis bewirkt.

Wenn wir jetzt diese Aufgaben kantonalisieren, stellen sich natürlich viele Eltern von behinderten Kindern die Frage, wie es mit ihren Institutionen weitergeht. Ich denke, wir müssen

AB 2002 S 865 / BO 2002 E 865

auf die Sorgen dieser Eltern eine Antwort geben und insbesondere die Frage beantworten: Können diese Institutionen weiterleben, oder werden sie aufgelöst? Im heutigen Stadium der Beschlussfassung wissen wir darüber sehr wenig.

Das ist der Grund meines Votums: Ich finde, in der weiteren Beratung – insbesondere auch im Nationalrat – muss diesem Punkt, zusammen mit den Kantonen, unbedingt Beachtung geschenkt werden. Es muss von den Kantonen konkreter aufgezeigt werden, wie die bestehenden Institutionen in die Zukunft geführt werden können. Sonst entsteht eine grosse und schädliche Unsicherheit. Diese Unsicherheit wird gefördert durch den Umstand, dass hinter dem ganzen Finanzausgleich der Gedanke steht, dass die Kantone damit frei verfügbare Mittel haben. Wenn wir aber ehrlich sind, sind diese Mittel eben nicht frei verfügbar. Diese 1,8 Milliarden Franken sind heute absolut gebunden – in institutionellen Beiträgen, in den Sonderschulen, in den Heimen und Werkstätten für Behinderte und in den Spitex-Institutionen.

Mit anderen Worten: Es ist auch eine Illusion zu meinen, die Kantone könnten diese Mittel dem erwähnten Bereich als frei verfügbar entziehen und neuen Zwecken zuführen. Im Gegenteil, in der Realität ist es wahrscheinlich dann so, dass sie in den weitaus meisten Fällen eine bestehende Aufgabe übernehmen. Ich bin auch davon überzeugt, dass die Kantone das tun werden. Aber für die Institutionen und insbesondere für die Eltern und auch für die Betroffenen selbst ist es wichtig, Klarheit bezüglich ihrer konkreten Situation zu erhalten.

Ich möchte bezüglich des Rechtsanspruchs auf einen Punkt aufmerksam machen, der für mich nicht befriedigend geklärt ist. Ich bin aber froh um das Votum des Kommissionspräsidenten, denn er hat den Text, der hier steht, in dem Sinn interpretiert, dass ein individueller Rechtsanspruch auf die Sonderschulung wirklich besteht. Allerdings bezieht sich Artikel 19 der Bundesverfassung, der ja diesen Rechtsanspruch für den Grundschulunterricht enthält, nicht auf die Zeit nach der Grundschule, also nicht auf das 13. bis 20. Altersjahr. Es muss aber nach meiner Meinung klar zum Ausdruck kommen, dass man wirklich die Auffassung hat, dass diese Sonderschulung sichergestellt ist.

Was die Heime und Werkstätten anbelangt, besteht heute nach meiner Meinung aufgrund der IV-Gesetzgebung auch ein Rechtsanspruch auf Eingliederung. Dieser Rechtsanspruch ist stark tangiert, wenn die Eidgenossenschaft diese Eingliederung nicht mehr über die AHV/IV-Gesetzgebung, insbesondere über die Werkstätten, umsetzt. Also muss auch in diesem Sektor klar definiert werden, ob und inwieweit dieser Eingliederungsanspruch für die Behinderten, insbesondere auch für die behinderten Jugendlichen, besteht.

Schliesslich gilt das auch bei der Spitex. Dort ist die Krankenversicherung tangiert. In welchem Umfang muss jetzt die Haushalthilfe, die nicht durch die Krankenversicherung abgedeckt ist, anders finanziert werden, wenn die AHV, die hier zuständig ist, wegfällt? Hier besteht einfach noch konkreter Klärungsbedarf, insbesondere für die betroffenen Institutionen und die Personen, die nachher diese Leistung in Anspruch nehmen dürfen, damit sie wissen, wie sich dieser Finanzausgleich für sie auswirkt.

Mein Anliegen geht daher dahin, dass man die Übergangsregelungen – also die Regelungen, die gelten, bis die Kantone diese Aufgaben definitiv übernommen haben – nochmals genau überdenkt. Es sollte nicht dazu kommen, dass die Kantonalisierung zur Zerstörung guter, gewachsener Institutionen führt, allein beispielsweise deshalb, weil jetzt die Kantonsgrenzen eine Rolle spielen, die vorher – also unter dem alten Recht – für diese Institutionen ohne Bedeutung waren. Es gibt beispielsweise im Bereich der Blindenschulen, aber auch der Gehörlosenschulen und der Schulen für behinderte Kinder viele Institutionen, die sich völlig von den Kantonsgrenzen gelöst haben. Der Umstand, dass jetzt plötzlich die Kantonsgrenzen eine zentrale Bedeutung bekommen, verändert natürlich die Situation vollkommen.

Ich bin daher der Meinung – und das ist eigentlich auch eine Bitte an die Kantone –, dass die Kantone im Vorfeld, also bevor diese ganze Vorlage zur Schlussabstimmung kommt, hier ihre Vorstellungen verdeutlichen, wie sie diese Übergangsregelungen zusammen mit dem Bund treffen wollen.

Ich möchte in diesem Sinne auch den Appell an den Nationalrat richten, dass man dieses Anliegen in der weiteren Beratung aufnimmt.

Villiger Kaspar (,): Wir sind hier in der Tat beim ersten Punkt, wo es Diskussionen in grösserem Ausmass gegeben hat, ob die Kantone wirklich gewillt und in der Lage sind, diese Aufgaben zu übernehmen, ob damit nicht etwas geschehe, was die Rechte z. B. Behinderter beeinträchtigen könnte. In dieser Diskussion kam



natürlich auch ein gewisses Misstrauen den Kantonen gegenüber zum Ausdruck. Herr David hat eben darauf hingewiesen, dass die Zuweisung freier Mittel an die Kantone ihnen natürlich ermöglicht – sonst wären es keine freien Mittel –, diese nach ihren Prioritäten einzusetzen. Es stellt sich die Frage, ob sie diese dann wirklich dort einsetzen wollen und müssen, wo eben solche Aufgaben gelöst werden müssen.

Ich muss vielleicht etwas zur Bedeutung des Ganzen sagen. Alleine diese Sonderschulungsfrage führt zu einem Entflechtungsvolumen von über 600 Millionen Franken, das ist also ein ganz beachtlicher Betrag. Wir können solche Beträge nicht ausgliedern, ohne dass das Ganze substanzlos wird. Herr David hat berechtigterweise eindringlich auf die Probleme hingewiesen, weil sie auch von aussen so perzipiert werden; ich bin froh, dass er zum Prinzip steht.

Die Kantone können und werden aber natürlich versuchen, diese Probleme möglichst effizient zu lösen. Je höher die Stufe ist, auf der man sie löst – wenn man das zum Beispiel dem Bund überträgt –, desto mehr muss man dann auch Vorschriften machen, damit nicht übermarcht wird, wenn das Geld einfach vorhanden ist. Man muss dann die Anzahl Krankenschwestern pro Quadratmeter, die Raumhöhen, alle diese Details festlegen und dafür sorgen, dass das einigermassen vernünftig vollzogen wird. Alles das ist nicht nötig, wenn es in kantonaler Kompetenz liegt.

Es ist mir völlig klar, dass die Kantone – um es modern zu sagen – hier ein klares "commitment" abgeben müssen, dass sie gewillt und in der Lage sind, diese Probleme zu lösen. Ich bin überzeugt, dass sie das können. Ich habe gestern beim Thema der Altersheime darauf hingewiesen. Dort hat das alles – und eigentlich zur Zufriedenheit von allen – bestens funktioniert.

Jetzt zu den Sachfragen. Es ist in der Tat so, dass allein aus Absatz 3 kein individueller Rechtsanspruch abgeleitet werden kann. Dieser entsteht aber in Verbindung mit Artikel 19, der den grundrechtlichen Anspruch auf Grundschulunterricht festlegt. Das sollte eigentlich dicht sein. Sie haben, Herr David, noch die Fragen der Spitex und des Eingliederungsanspruchs für Behinderte erwähnt; darauf kommen wir dann bei Artikel 112 noch einmal zurück.

Wir sind auch der Meinung, dass mit der neuen Lösung gewisse Vorteile verbunden sein werden, indem z. B. integrative Konzepte, die Durchlässigkeit zur Normalschule usw., erleichtert werden. Die Kantone werden die Probleme durchaus auch innovativ lösen können – vielleicht sogar besser als heute. Wir stellen auch fest, dass die Behindertenorganisationen nicht einhellig Front dagegen machen. Manche tun es; es gibt aber auch andere, bei denen diese Kantonalisierung der Sonderschulung auf Zustimmung stösst. Sie sehen nämlich, dass damit eine Chance entsteht, lokal besser angepasste Lösungen mit weniger administrativem Aufwand zu erreichen und die Integration der behinderten Kinder sogar zu verbessern. Es liegt in der neuen Lösung also durchaus eine Chance.

Wie ist das Verhältnis zu den freien Mitteln? Wenn die Mittel frei verfügbar sind, ist ein Anreiz vorhanden, auch eine kostenmässig optimale Lösung zu finden. Wir wollen mit diesem Absatz 3 aber auch festschreiben, dass die Aufgabe auch qualifiziert gelöst werden muss. Ich bin durchaus mit Ihnen einig, dass die Kantone aufgerufen sind, im Laufe der Diskussionen – bis es zur Volksabstimmung kommt – diese Verpflichtung klar zu artikulieren und vielleicht schon zu

AB 2002 S 866 / BO 2002 E 866

skizzieren, in welcher Richtung sie das dann konkretisieren wollen.

Vom Problem, das Herr Cornu angesprochen hat, habe ich heute zum ersten Mal gehört. Ich glaube aber, Ihnen Folgendes sagen zu können: Es geht hier anscheinend um ein heilpädagogisches Institut in Freiburg, das aufgrund von Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung finanziert wird. In der Tat zieht sich hier die IV zurück. Nach Auskunft meiner Fachleute ist aber vorgesehen, dass der Bund diese Aufgabe weiterfinanziert, aber neu auf der Basis des Hochschulartikels, sofern diese Ausbildung Hochschul- oder Fachhochschulniveau hat. In diesem Sinne müsste das Problem eigentlich gelöst werden können.

Es gibt keine anderen Anträge, aber es schien mir wichtig, diese Fragen noch kurz zu diskutieren. Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie der vorgesehenen Lösung zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 66 Abs. 1; 75a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



**Art. 66 al. 1; 75a***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 82 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Unverändert

Antrag Maissen

.... gebührenfrei. Die Bundesversammlung kann Ausnahmen bewilligen, insbesondere für Strassen in Städten und Agglomerationen sowie für Alptransitrouten.

Art. 82 al. 3*Proposition de la commission*

Inchangé

Proposition Maissen

.... de taxes. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions, en particulier dans les villes et les agglomérations urbaines ainsi que pour les routes à travers les alpes.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 82 Absatz 3 hatte der Bundesrat vorgesehen, dass er Ausnahmen bewilligen könne, insbesondere für die Benützung von Strassen in Städten und Agglomerationen. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der NFA nicht zum Anlass genommen werden sollte, eine grosse Diskussion über das Road Pricing – um das geht es ja – zu führen. Es wäre nach Auffassung der Kommission insbesondere auch falsch, wenn der Bundesrat beispielsweise über Tunnelgebühren am Gotthard entscheiden könnte. Die Zuständigkeit, allenfalls Ausnahmen zu bewilligen, soll wie bisher bei der Bundesversammlung bleiben, ohne dass diese grundsätzliche Ausnahmemöglichkeit noch mit Beispielen angereichert wird.

Maissen Theo (C, GR): Mit dem Entwurf des Bundesrates ist ein Thema aufgegriffen worden, das uns in Zukunft beschäftigen muss. Nach meinem Dafürhalten ist es richtig, wenn wir in diesem Zusammenhang – das gehört in den Rahmen des Finanzausgleichs – ein gewisses Signal geben, dass es in dieser Frage eine Öffnung gibt und dass man hier neue Lösungen suchen muss. Ich bin aber selbstverständlich der Meinung, dass die Kompetenz dazu bei der Bundesversammlung bleiben muss. Aber wenn man nun, wie es der Bundesrat vorschlägt, mit dem Wort "insbesondere" darauf hinweist, wo die Probleme liegen und wo man sie lösen kann und soll, dann denke ich, dass man es vollständig machen sollte.

Bei den ganzen Fragen um die Belastung der Strassen mit solchen Gebühren geht es im Prinzip um drei Fragen. Eine Frage ist die Finanzierung. Im Kommentar zu diesem Artikel in der Botschaft stellt sich der Bundesrat vor allem auf den Standpunkt, das sei eine Möglichkeit, um Finanzierungsmittel zu beschaffen.

Aber es gibt natürlich noch zwei ganz andere Elemente, und diese sind für mich mindestens so wichtig. Da ist einmal der mögliche Lenkungseffekt. Wenn man zum Beispiel daran denkt, dass man Gebühren je nach Tageszeit anders staffeln kann, kann man den Verkehr entsprechend lenken.

Das dritte Element ist, dass solche Gebühren im Gegensatz zu anderen Gebühren oder Abgaben, die wir für die Strassen erheben, verursachergerecht sind. Es geht also um das Road Pricing oder um Mautgebühren, oder wie immer man dem auch sagen will.

Ich bin der Meinung, dass wir diesen Weg in nächster Zeit sowohl in Agglomerationsräumen wie auch bei den Alpentransitrouten beschreiten müssen. Denn wenn wir die anderen Modelle betrachten, die zur Diskussion stehen – zum Beispiel Preiserhöhungen bei oder zusätzliche Abgaben auf Treibstoffen –, so sehen wir: Hier würden völlig ungezielte Abgaben erhoben. Sie sind nicht lenkungswirksam, sie sind nicht verursachergerecht. Dazu kommt, dass wir plötzlich wieder in Konkurrenz mit dem Ausland sind, wenn wir die Abgaben über die Treibstoffe wesentlich anheben. Wir haben dann überhöhte Preise, und dann tanken die Ausländer, die durch unser Land fahren, im Ausland voll und fahren durch. Damit entgehen uns diese Abgaben.

Ich denke, dass der Weg, wie er vom Bundesrat aufgezeigt worden ist, richtig ist. Wir sollten die Gelegenheit benützen, diesen Pflock einzuschlagen – im Wissen darum, dass es letztlich die Bundesversammlung ist, die



diese Regelungen trifft, und dass wir dann die Möglichkeit haben, über Details zu sprechen. Vor allem bezüglich der Alpentransitrouten sehe ich noch eine andere Problemstellung. Mit welchen Wirkungen müssen wir – abgesehen vom fehlenden Lenkungseffekt bei ungezielten Abgaben – rechnen? Wenn die Verkehrsbelastung, vor allem am Gotthard, weiterhin zunimmt, haben wir mit dem heutigen Abgabesystem – vor allem mit der LSVA – nur einen unzureichenden Lenkungseffekt. Hier muss ich ganz klar deklarieren, dass eine Erhöhung der LSVA aus der Sicht der ländlichen Räume und der Berggebiete nicht infrage kommt, und zwar deshalb, weil dies weitere ungezielte flächendeckende Belastungen gibt, welche überhaupt nichts mit dem alpenquerenden Transitverkehr zu tun haben. Daher wird die Lösung jene sein, dass man über die Möglichkeit von Tunnelgebühren spricht. Dazu gehört dann auch, dass man die Verhandlungen mit der EU im Bereich des Landverkehrsabkommens reaktiviert und diese Fragen anspricht. Wenn wir eine solche Präzisierung machen, wie sie der Bundesrat vorschlägt – nach meinem Antrag allerdings mit Kompetenz bei der Bundesversammlung –, geben wir ein Signal für diese notwendigen Diskussionen. Diese haben auch im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ihre Bedeutung, und sie haben somit einen Zusammenhang mit dieser Vorlage.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor, deshalb kann ich mich nicht im Namen der Kommission äussern. Als Urner habe ich natürlich gewisse Sympathien für den Antrag Maissen; als Kommissionspräsident muss ich Ihnen aber empfehlen, ihn abzulehnen. Ich habe Ihnen dargelegt, dass die Kommission der Auffassung ist, der NFA solle nicht zum Anlass genommen werden, über Road Pricing oder über zusätzliche Gebühren auf den Transitstrecken zu diskutieren. Wir können damit nämlich zusätzliche Opposition schaffen. Wir haben gestern festgestellt, wie schmal der Pfad ist, auf dem wir uns bewegen. Natürlich muss das Problem, das Kollege Maissen

AB 2002 S 867 / BO 2002 E 867

angesprochen hat, gelöst werden. Aber es besteht die grundsätzliche Möglichkeit, dass die Bundesversammlung Ausnahmen bewilligen kann. Ich muss Sie daher bitten, den Antrag Maissen abzulehnen.

Villiger Kaspar (,): Es handelt sich hier um eine Frage, die irgendwann einmal angepackt und gelöst werden muss. Ich habe einige Sympathie für das Road Pricing, aber es ist in der Tat kein eigentliches Kernanliegen dieser Vorlage und des Finanzausgleichs und enthält doch einiges an Ablehnungspotenzial. Ich habe viel Verständnis dafür, dass die Kommission die Vorlage von Dingen entlasten will, die nicht dringend nötig sind und – kumuliert mit anderen – die Chancen des Gesamtpaketes nur verringern. Deshalb ist es politisch klug und weise, hier keine neue Formulierung zu bringen, sondern beim Alten zu bleiben. Das kommt dann gar nicht in die Vorlage, sondern es bleibt einfach beim bisherigen Wortlaut der Verfassung. Damit wird auch der Antrag Maissen in diesem Sinne gegenstandslos.

Hätten Sie dem Bundesrat zugestimmt, so hätte ich sagen müssen, dass wir die Tragweite auch dieses Antrages noch vertieft prüfen müssten. Das hätte dann auch etwas mit dem Verkehrsvertrag mit der EU und all diesen Dingen zu tun und hätte schon eine gewisse neue Dimension. Ich habe dafür einiges Verständnis, aber ich glaube, wir sollten eine solche Spezialfrage, die vielleicht einmal für sich eine Verfassungsabstimmung rechtfertigen würde, nicht in dieses Paket einbauen.

Deshalb bin ich der Meinung, dass die Kommission hier einen nicht unweisen Entschluss gefällt hat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 30 Stimmen

Für den Antrag Maissen 6 Stimmen

Art. 83

Antrag der Kommission

Abs. 2

.... oder teilweise öffentlichen, privaten

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 83

Proposition de la commission

Al. 2





Adhérer au projet du Conseil fédéral
(la modification ne concerne que le texte allemand)

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 83 weise ich darauf hin, dass Sie hierzu in Form von Artikel 197 Ziffer 2 eine Übergangsbestimmung finden und dass es bei Absatz 2 einen Änderungsantrag der Kommission gibt, den ich Ihnen ganz kurz erläutern möchte: Das Wort "staatlichen" soll durch "öffentlichen" ersetzt werden. Der Grund besteht darin, dass gemeindliche Trägerschaften streng genommen nicht zu den staatlichen Trägerschaften gezählt werden. Mit staatlichen Trägerschaften sind lediglich Bund und Kantone gemeint. Es ist aber klar, dass nach dem Inhalt dieser Verfassungsbestimmung auch Gemeinden als Trägerschaften erfasst werden sollen und können.

Daher beantragt Ihnen die Kommission, das Wort "staatlichen" durch "öffentlichen" zu ersetzen.

Angenommen – Adopté

Art. 86 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

....

bbis. Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs;

....

Minderheit

(Spoerry, Forster, Plattner)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Maissen

....

f. Beiträge an Kantone ohne oder mit vergleichsweise geringem Anteil an Nationalstrassen.

Art. 86 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

....

bbis. mesures destinées à améliorer le trafic des agglomérations;

....

Minorité

(Spoerry, Forster, Plattner)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Maissen

....

f. contributions aux cantons dépourvus ou avec une part comparativement minimale de routes nationales.

Spoerry Vreni (R, ZH): Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen, bei Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe bbis bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben und die Formulierung "in Städten und Agglomerationen" nicht zu streichen.

Die Begründung liegt darin, dass der Begriff "Städte und Agglomerationen" bereits in Artikel 50 Absatz 3 der Bundesverfassung vorkommt und damit definiert ist. Er umfasst die grossen Ballungszentren der Schweiz, nämlich Lugano/Locarno, Genf, Lausanne, Bern, Basel, Zürich, Winterthur, St. Gallen und Luzern. Bei der Änderung der Terminologie ist in der Kommission eigentlich nicht ganz klar geworden, was denn damit materiell tatsächlich bezweckt wird. Die Verwaltung hat ausgeführt, dass für sie mit dieser Änderung keine materiellen Konsequenzen verbunden seien, dass das Weglassen des Wortes "Städte" aus ihrer Sicht am materiellen Gehalt dieses Artikels nichts ändere.



Dafür spricht eigentlich auch die Geschichte der Beratungen in der Kommission, die letztlich zu diesem Entscheid geführt haben. Zunächst wurde nämlich beantragt, anstelle der vom Bundesrat vorgeschlagenen Formulierung "Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Städten und Agglomerationen" die Formulierung "Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Siedlungsschwerpunkten" zu wählen. Die Verwaltung hat einen Bericht vorgelegt, in dem sie festhielt, dass unter den "Siedlungsschwerpunkten" praktisch das ganze Mittelland verstanden werden könne, dass es aber Ziel des neuen Finanzausgleichs sei, mit den im Rahmen des Finanzausgleichs zur Verfügung stehenden 40 Millionen Franken eine Konzentration auf die Realisierung von Grossprojekten vorzunehmen, die im Rahmen eines Zweckverbandes – die Schaffung eines Zweckverbandes sei eine Voraussetzung – erfolge und die Kräfte der betroffenen Städte und deren Agglomerationen übersteige. Es handle sich um eine subsidiäre Hilfe, denn grundsätzlich sei der Agglomerationsverkehr eine Aufgabe, die gemäss der Verfassung zu den Bereichen gehört, bei denen eine Pflicht zur Zusammenarbeit der Kantone stipuliert wird. Aufgrund dieses Berichtes wurde der erste Antrag zurückgezogen und durch eine neue Formulierung ersetzt, mit dem Wortlaut "Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Gross-, Mittel- und Kleinzentren".

Aufgrund der unveränderten Argumentation der Verwaltung wurde dieser Vorschlag zunächst abgelehnt. Es wurde dann in einer späteren Sitzung ein Rückkommensantrag gestellt, wiederum mit dem gleichen Inhalt. Die erneute Diskussion zu diesem Thema hat dann am Schluss zur Fassung geführt, die Sie jetzt als Antrag der Mehrheit vor sich haben. Da muss ich nun einfach sagen: Aufgrund der gewalteten

AB 2002 S 868 / BO 2002 E 868

Diskussion in der Kommission, aufgrund der klaren Aussage der Verwaltung, dass diese Änderung eigentlich keine materiellen Konsequenzen hätte, trägt der Antrag der Mehrheit nicht zur Klärung bei.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, der Fassung des Bundesrates zu folgen – an welcher der Bundesrat meines Wissens auch festhält –, damit der Minderheit zuzustimmen und nicht durch eine Begriffsänderung mehr offene Fragen zu schaffen, statt sie zu beantworten.

Maissen Theo (C, GR): Wenn man diese ganze Vorlage durchsieht, merkt man, dass es darin einige symptomatische Elemente gibt. Ein solches Element, für das ich selbstverständlich Verständnis habe, ist die Frage der Agglomerationen, der Städte. Sie spielt im NFA eine neue, eine andere Rolle als bisher, vorab beim Lastenausgleich mit der Einführung des Ausgleiches bezüglich der soziodemographischen Situation.

Wir sehen zudem, dass nun zusätzlich die Probleme der Agglomerationen bezüglich des öffentlichen Verkehrs berücksichtigt werden sollen. Auch dafür habe ich grundsätzlich Verständnis. Wenn man aber nun schaut, was sonst in dieser Vorlage enthalten ist, dann kann man erkennen, dass hier eben nicht nur Neues gegeben, sondern dass Bestehendes an anderen Orten weggenommen wird, ohne dass das entsprechend kompensiert wird.

In der Botschaft ist zu Absatz 3 Litera f, zu der ich jetzt spreche, zu lesen, dass die Beiträge an die Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, die älteste Subvention seien, die es gebe, und dass man darauf verzichten könne. Das Alter einer Subvention kann ja nicht allein Grund dafür sein, dass sie abgeschafft werden muss. Die Kantone im Alpenraum sind offensichtlich mit dieser Abschaffung einverstanden, weil die Bedeutung dieser Beiträge nicht mehr besonders gross ist.

Wenn man eine Situation neu beurteilt und sagt, die entsprechende Regelung sei überholt, so sollte man berücksichtigen, dass es auf der anderen Seite auch neue Situationen gibt. Ich meine damit die ganze Frage der Nationalstrassen. Sie haben gemäss Entwurf des Bundesrates die Bestimmung – ohne Beiträge an die Alpenstrassen –, dass es Beiträge an die Kantone ohne Nationalstrassen geben soll. Nun ist das eine Grundlage für einen Beitrag, die irgendwie nicht befriedigt. Denn es ist nicht unbedingt ein Kriterium für die Benachteiligung eines Kantons, wenn er keine Nationalstrasse hat; es ist vielmehr auch von Bedeutung, wie weit die Gebiete in einem Kanton von einer Nationalstrasse entfernt sind und wie stark sie von dieser Erschliessung profitieren. In Bezug auf die konkreten Auswirkungen dieser Bestimmung in der vorgeschlagenen Form muss ich erkennen, dass die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden gemeint sein müssen, denn diese haben meines Wissens keine Nationalstrassen; gleichzeitig sind diese Kantone aber von der Grösse und vom verkehrspolitischen Umfeld her gar nicht so schlecht gestellt und haben auf relativ kurze Distanz Anschluss an Nationalstrassen.

Das ist z. B. im Kanton Graubünden völlig anders. Da haben wir Gebiete, die weit weg von der einzigen Nationalstrasse sind, welche als Alpentransitroute durch den Kanton führt. Damit ist die Benachteiligung für diese Teilräume mindestens so gross wie eben für einen Kanton, der überhaupt keine Nationalstrasse hat. Man könnte sich ja vorstellen, dass es, im Grunde genommen, Teile des Kantons Graubünden ohne Nationalstras-



sen gibt, die an sich durchaus die Grösse eines Kantons hätten, sowohl von der Fläche wie auch von der Bevölkerungszahl her. Darum meine ich, dass man dies hier eben als Kompensation zum Wegfall der Beiträge an die Alpenstrassen berücksichtigen sollte. Es ist nun mal eine Tatsache, dass es grossräumige Kantone gibt, die bezüglich ihrer Erschliessung über das Nationalstrassennetz wesentliche Teilräume bzw. Regionen haben, die mindestens so stark benachteiligt sind wie einzelne Kantone ohne Nationalstrassen. In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Antrag – als Kompensation zum Wegfall der Beiträge an die Alpenstrassen – zuzustimmen, um damit zu berücksichtigen, dass wir tatsächlich verkehrspolitisch und verkehrsstrukturell neue Verkehrssituationen haben.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich fasse mich kurz. Zunächst hat Frau Spoerry zu Recht darauf hingewiesen, dass wir zu Absatz 3 Buchstabe bbis eine lange Diskussion hatten. Worum geht es? Es geht um Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs, und dieser bildet ja einen der neuen Bereiche der Zusammenarbeit. Eine Voraussetzung dafür ist die Gründung von Zweckverbänden, und der Bund hat sich nun bereit erklärt, diesen die aus der gestrichenen Subventionierung der Niveauübergänge resultierenden Gelder zukommen zu lassen. In der Globalbilanz – dessen muss man sich bewusst sein, Frau Spoerry hat es zu Recht gesagt – sind dafür etwa 40 Millionen Franken eingestellt. Das sind also relativ geringe Mittel. Wir haben uns schliesslich beim Begriff "Agglomerationsverkehr" gefunden, im Wissen darum, dass dieser identisch ist mit den neuen Bereichen der Zusammenarbeit. Für mich ist klar – ich glaube, ich darf dies auch namens der Mehrheit sagen –, dass zum Begriff Agglomeration zwangsläufig die Nähe zu einem städtischen Siedlungsgebiet sowie eine hohe kombinierte Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte und eine überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung gehören.

Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen, damit wir im Bereich der Zusammenarbeit keine unterschiedlichen Begriffe haben. Das könnte sonst ebensogut Anlass zu unterschiedlichen Interpretationen sein.

Der Antrag Maissen lag der Kommission nicht vor. Ich muss Ihnen beantragen, diesen abzulehnen, weil ich dessen Tragweite ebenfalls nicht einschätzen kann.

Pfisterer Thomas (R, AG): Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Es geht äusserlich um eine redaktionelle Anpassung; ich verweise auf das, was der Präsident gesagt hat. Es geht darum, die Zahl der unterschiedlichen Begriffe, die in der Botschaft und im Entwurf des Bundesrates verwendet werden, zu reduzieren. In der Sache geht es darum, dass wir nach wie vor vom Konzept ausgehen, dass es in der Schweiz eine Anzahl gleichberechtigter grösserer, mittlerer und kleinerer Zentren mit ihrer Umgebung gibt. Selbstverständlich haben diese unterschiedliche Rollen, selbstverständlich haben die Grossstädte andere Probleme als die kleinen Städte. Aber es ist nicht der Sinn des Projektes NFA zu entscheiden, wer in diesen Kreis gehört. Nach der Minderheit bzw. nach den Ausführungen in einem Bericht der Verwaltung hat man ausdrücklich auf eine Konzentration auf die grossen Ballungsräume hingewiesen, wie sie aufgezählt worden sind; das sei offenbar die nationale Priorität. Damit würden Zentren und ihre Umgebung wie Freiburg, Chur, Sitten, Delsberg, Frauenfeld, Stans, Baden-Wettingen, Zug, Neuenburg und Schaffhausen von vornherein herausfallen.

Ich meine, diese Entscheidung müsse nicht hier getroffen werden. Wir gehen nach wie vor vom Konzept aus, wie es der Bundesrat in seinem Agglomerationsbericht dargestellt und wie es das Parlament in den "Grundzügen zur Raumplanung" festgelegt hat. Wir gehen vom Konzept aus, wie es üblicherweise auch in der Definition des Bundesamtes für Statistik festgelegt ist. Das heisst, wir gehen von einer regelmässigen Verteilung – nach Massgabe unterschiedlicher Rollen selbstverständlich – über das Land hinweg aus. Ich bitte Sie noch einmal, der Mehrheit zuzustimmen.

Bieri Peter (C, ZG): Sie wissen, dass ich die Arbeitsgruppe "Finanzierung des Agglomerationsverkehrs" präsidiert habe. Im Rahmen dieser Arbeit haben wir auch entsprechende Vorschläge ausgearbeitet. Wenn wir hier nun die Frage der Agglomerationen diskutieren, meine ich doch, dass es ganz entscheidend ist, wie wir den Begriff der Agglomerationen definieren. Eigentlich war ich gewillt, für die Minderheit zu sprechen. Nachdem ich nun aber Frau Spoerry gehört habe, sehe ich, dass sich hier eine ganz erhebliche Differenz

AB 2002 S 869 / BO 2002 E 869

ergibt. Frau Spoerry will unter diesem Begriff nur die Grossagglomerationen subsumieren, während Herr Pfisterer Thomas in seiner Argumentation vom Begriff ausgeht, den wir auch in der Arbeitsgruppe verwendet haben und wie ihn das Bundesamt für Statistik verwendet.

Es ist ein erheblicher Unterschied, ob wir von sieben Grossagglomerationen oder von den rund fünfzig Agglo-





merationen sprechen, welche das Bundesamt für Statistik unter diesem Begriff subsumiert. Ich muss Ihnen sagen: Um eine Akzeptanz für die Anliegen der Agglomerationen zu erreichen und um die effektiven Probleme im Verkehrsbereich zu lösen – nicht nur die Probleme der Grossagglomerationen, sondern auch diejenigen der kleineren Agglomerationen; wenn ich etwa an die Agglomeration meines Kantons denke, sind sie immer noch gross genug –, müsste ganz sicher jener Weg gewählt werden, welcher garantiert, dass eben nicht nur die Grossagglomerationen, die meistens ohnehin zu den eher finanzstarken Gebieten gehören, von diesen neuen subsidiären Unterstützungsmassnahmen des Bundes profitieren können. Damit wir auch auf die Akzeptanz bei einer Mehrheit von Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen sowie bei einer Mehrheit von Ständen zählen können, müssen wir dringend auf diese Definition verweisen können.

Wenn ich mich hier zu entscheiden habe, dann muss ich wissen, was wir unter diesem Begriff im grossen Ganzen – auch wenn er vielleicht noch nicht abschliessend definiert ist – verstehen wollen oder eben nicht verstehen wollen. Ich muss Ihnen auch sagen, dass es bezüglich der Frage, mit welchen Beträgen der Bund in Zukunft die Agglomerationen bei der Lösung dieser hängigen Probleme unterstützen will, auch sehr offene Zahlen gibt. Es wird teilweise von 40 Millionen Franken gesprochen, es wird aber auch – zum Beispiel in der Botschaft des Bundesrates zur Avanti-Initiative – von Beträgen gesprochen, die wesentlich höher sind. Wir haben in unserer Arbeitsgruppe Beträge für Investitionen in der Höhe von rund 300 Millionen Franken pro Jahr ausgemacht. Hier gibt es eine Differenz, die eine Potenz mehr oder weniger ausmacht.

Bevor ich mich nun entscheide, möchte ich gerne wissen, was der Bundesrat in Zukunft unter dem Begriff Agglomerationen verstehen will.

Villiger Kaspar (,): Sobald es ums Geld geht, wird es lebhaft. (*Heiterkeit*) Es geht hier um die neuen Lösungen im Agglomerationsverkehr. Sie wissen, dass sich der Bund aus der Finanzierung der Verkehrstrennung ausserhalb der Agglomerationen zurückziehen will. In der Tat wurde in der Kommission sehr eingehend über diese Begriffe diskutiert. Der Bundesrat wählte für die räumliche Abgrenzung der Agglomeration die Formulierung "Städte und Agglomerationen", weil für beide darin enthaltenen Begriffe anerkannte Definitionen des Bundesamtes für Statistik vorliegen. Ich glaube, wir müssen gar nicht gross darüber streiten, ob nur grosse oder auch kleine Agglomerationen gemeint sind; es geht nachher darum, wie wir die unterstützungswürdigen Projekte charakterisieren. Dazu kann ich ein paar Bemerkungen machen.

Wir stimmen dem Antrag der Minderheit zu bzw. möchten an der bundesrätlichen Formulierung festhalten. Wir glauben nicht, dass die Formulierung der Mehrheit zu einer Klärung führt. Die Reduktion auf den Begriff Agglomerationsverkehr verzichtet auf die Definition irgendeines Perimeters, und es soll auch nicht in erster Linie der Verkehrsablauf verbessert werden, sondern es geht um die weiter gefasste Aufgabe des Agglomerationsverkehrs. Das gibt wieder neue Unklarheiten, es muss definiert werden, was damit gemeint ist. Wir sind der Meinung, die Definition gemäss Entwurf des Bundesrates sei besser. Wir erachten vor allem das Weglassen des Begriffes "Städte" als ein politisch heikles Signal. Das ganze Paket ist ja auch von den Städten mit begleitet worden, und die Städte haben immer wieder kritisiert, sie würden in das Ganze zu wenig einbezogen. Sie haben dann aber am Schluss ihre Zustimmung gegeben. Wir sind der Meinung, dass es richtig ist, wenn sie hier auch mit erwähnt werden.

Aber die Kriterien, nach welchen dann die Beiträge an Agglomerationen ausgerichtet werden, werden Sie in der Bundesgesetzgebung festzulegen haben; das können wir nicht jetzt schon abschliessend definieren. Richtig ist aber, dass der Bund hier eine subsidiäre Rolle hat, weil der Agglomerationsverkehr grundsätzlich eine kantonale und interkantonale Aufgabe ist. Der Bund unterstützt ein Vorhaben dann, wenn die betroffenen Kantone und Agglomerationen offensichtlich nicht in der Lage sind, die Investitionen allein zu tragen. Es geht also um eine Konzentration der Bundesmittel und sie für Aufgaben einzusetzen, die sonst wirklich nicht erfüllt werden können.

Herr Bieri, ich glaube nicht, dass man jetzt allen alles versprechen kann. Dazu werden die Bundesmittel schlicht fehlen. Wir werden dann vor Weihnachten darüber diskutieren, in welchem Mass der Bund noch "Weihnachtsmann" sein kann. Hier muss sich der Bund subsidiär auf jene Projekte beschränken, wo es wirklich nötig ist und anders nicht geht.

Ich muss nochmals darauf hinweisen, dass der Agglomerationsverkehr obligatorischer Bestandteil interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist; es muss also primär vor allem von dieser Seite finanziert werden. Der Bund wird lediglich Investitionen unterstützen, und zwar bis zu maximal etwa 50 Prozent, aber Betriebsbeiträge wird er nicht ausrichten können. Die Hürden sind also relativ hoch. Die Kantone werden Agglomerationsprogramme erarbeiten müssen, aus denen dann hervorgeht, wie eine koordinierte Verkehrspolitik und -entwicklung aussehen muss. Diese Agglomerationsprogramme sind ein Instrument, welches die Abstimmung zwischen Verkehr, Siedlungsschwerpunkten und Umwelt sicherstellen soll. Es wird natürlich dem



Bundesgesetzgeber obliegen, die näheren Voraussetzungen der Bundesbeteiligung an Investitionen festzulegen. Welche Agglomerationen dann konkret in den Genuss solcher Beteiligungen kommen werden, kann man deshalb heute so noch nicht sagen.

Im Übrigen sind die Voraussetzungen, wie sie auch in der Botschaft bezüglich der Zweckverbände genannt werden, gültig.

Wir sind also der Meinung, die Fassung der Minderheit sei hier vorzuziehen.

Zur Frage, die Herr Maissen aufgeworfen hat: Alle Kantone mit Ausnahme der Kantone Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden werden durch die neue Lösung entlastet. Der besonderen Situation dieser Kantone kann man im Rahmen des Verteilschlüssels für nichtwerkgebundene Beiträge Rechnung tragen. Sie haben gesagt, diese beiden Kantone seien von der Lage her gut ins Nationalstrassennetz eingebunden. Aber sie werden eben nicht entlastet; Sie ersehen das alles aus den Bilanzen. Wir glauben, dass unsere Lösung mit Beiträgen an Kantone ohne Nationalstrassen am Schluss zu einem ausgewogenen Resultat führt.

Wir empfehlen Ihnen, den Antrag Maissen abzulehnen. Bestimmte Kantone könnten sonst in doppelter Hinsicht entlastet werden, und das würde die Bilanz wieder stören. Denn erstens würden diese Kantone dank der neuen Lösung im Nationalstrassenbereich entlastet, und zweitens würden sie wegen eines noch zu definierenden Beitragsschlüssels nochmals Mehreinnahmen erhalten. Es würde damit eine neue Subventionskategorie geschaffen, und dann müssten die nichtwerkgebundenen Beiträge wieder entsprechend gekürzt werden. Das halten wir für nicht gut.

Die Kürzung widerspricht den Zielen des NFA – mehr freie Mittel – und würde auf Kosten anderer Kantone erfolgen. Es fehlt in der Formulierung des Antrages auch die Vergleichsgrösse für den Anteil an Nationalstrassen. Worauf beziehen Sie das? Wenn Sie es nur auf die Gesamtlänge der Hauptstrassen beziehen, würden Graubünden und ein paar andere Kantone etwas besser fahren. Wenn Sie aber auf das ganze Strassennetz Bezug nehmen, dann sind die Kantone Bern und Zürich mit rund 1,5 Prozent gegenüber 4,4 Prozent viel tiefer als der Kanton Graubünden. Dieser Zahlenvergleich hat mich überrascht. In diesem Fall würden diese Kantone mehr erhalten.

Es stellen sich hier also einige Fragen, die nicht geklärt sind. Weil das so ist und weil der Antrag Maissen systemwidrig ist,

AB 2002 S 870 / BO 2002 E 870

möchte ich Ihnen empfehlen, ihn abzulehnen. Wir haben ja in der Botschaft auch erwähnt, dass wir das Problem der beiden Spezialfälle Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden gesondert angehen werden.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 8 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 35 Stimmen

Für den Antrag Maissen 1 Stimme

Art. 112 Abs. 2 Bst. abis, Abs. 3 Bst. b, Abs. 4, Abs. 6; Art. 112a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 112 al. 2 let. abis, al. 3 let. b, al. 4, al. 6; art. 112a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 112b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Bütiker

Abs. 2





.... die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen. Der Bund übernimmt dabei die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen.

Abs. 3

.... die Grundsätze sowie die Kriterien für die Unterstützung durch den Bund fest.

Art. 112b

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Büttiker

Al. 2

.... procurer un logement et un travail. La Confédération assume les tâches qui vont au-delà de ce que peuvent faire les cantons.

Al. 3

.... des invalides ainsi que les critères pour le soutien par la Confédération.

Art. 197 Ziff. 3

Antrag der Kommission

Titel

Übergangsbestimmung zu Artikel 112b (Förderung der Eingliederung Invalider)

Text

Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre.

Antrag Büttiker

Titel

Übergangsbestimmung zu Artikel 112b (Förderung der Eingliederung Invalider)

Text

Die Kantone und, soweit nötig, der Bund übernehmen

Art. 197 ch. 3

Proposition de la commission

Titre

Disposition transitoire ad article 112b (Encouragement de l'intégration des invalides)

Texte

Dès l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les cantons assument les prestations actuelles de l'assurance-invalidité en matière d'institutions, d'ateliers et de homes jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie en faveur des invalides, qui doit être approuvée, mais au minimum pendant trois ans.

Proposition Büttiker

Titre

Disposition transitoire ad article 112b (Encouragement de l'intégration des invalides)

Texte

.... les cantons, et si nécessaire, la Confédération assument

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 112b handelt es sich ebenfalls um eine zentrale, wenn nicht um die zentrale Bestimmung.

In Absatz 1 wird verfassungsrechtlich der Grundsatz verankert, dass der Bund für die individuellen Leistungen gemäss IVG die volle Verantwortung trägt.

Absatz 2 ist das Kernstück. Die Behindertenorganisationen, insbesondere aber auch die Institutionen, befürchten, es würde im Vergleich zu heute ein substanzieller Leistungsabbau erfolgen, wenn dieser Bereich in die Verantwortung der Kantone überginge. Es ist in diesem Zusammenhang aber auch an einige besonders betroffene Kantone zu denken, wie etwa die beiden Appenzell.



Folgendes sei hierzu festgehalten:

1. Im Gesetz, d. h. im Rahmen des zweiten Paketes, werden die Ziele und – soweit erforderlich – die Grundsätze der Eingliederung festzulegen sein. Das ist übrigens der Inhalt von Artikel 112b Absatz 3. Stichworte hierzu sind: formelle Eingliederungsziele, materielle Eingliederungsziele, Begutachtung der kantonalen Konzepte durch ein Fachgremium, das breit abgestützt ist, und schliesslich die Genehmigung der kantonalen Eingliederungskonzepte durch den Bund. Ich weise hier auf die Ausführungen auf den Seiten 2440ff. der Botschaft hin.
 2. Der Bereich "Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden" gehört zu den neun Aufgabebereichen, bei denen eine interkantonale Zusammenarbeit erzwungen werden kann. Es ist von grosser, ja wohl entscheidender Bedeutung, dass gerade in diesem politisch ausserordentlich sensiblen Bereich möglichst rasch ein gesamtschweizerischer Vertrag zustande kommen wird. Die Lastenregelung in diesem Bereich muss geregelt sein, wenn der NFA in Kraft tritt.
 3. Die Kommission beantragt zu diesem Artikel eine Übergangsbestimmung in Artikel 197 Ziffer 3, des Inhaltes, dass die Kantone ab Inkrafttreten der NFA die bisherigen Leistungen der IV an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime übernehmen, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren. Eine solche Übergangsregelung wurde im Übrigen in der Botschaft für die Gesetzgebung – mit anderen Worten für das zweite Paket – in Aussicht genommen. Es erschien der Kommission jedoch aus den genannten politischen Gründen wichtig, diese Übergangsbestimmung jetzt in der Verfassung festzuschreiben.
- Ich beantrage Ihnen, hier der Kommission zu folgen und den Antrag Büttiker, der noch begründet wird, abzulehnen.

Büttiker Rolf (R, SO): Herr Bundespräsident, ich habe Ihrer gestrigen Standpauke zu diesem Bereich aufmerksam zugehört. Ich habe aber auch gehört – der Kommissionspräsident hat es jetzt bestätigt –, dass wir uns hier in einem sehr sensiblen Bereich befinden. Sie haben das gestern auch zugegeben. Selbstverständlich bin ich ein Befürworter des NFA und werde es auch bleiben. Gerade für meinen Kanton ist diese Vorlage äusserst wichtig. Aber eines ist auch sicher – das haben Sie in den vergangenen Wochen auch gemerkt -:

AB 2002 S 871 / BO 2002 E 871

Bei den Behinderten und ihren Organisationen weckt diese Vorlage gewisse Ängste. Sie haben grosse Sorgen, und diese Sorgen müssen wir ernst nehmen. Ich meine, wir müssen nach Lösungen suchen, um den NFA als Ganzes eben nicht zu gefährden – darum geht es mir. Ich meine, mein Antrag zielt darauf hin, dass wir die Substanz des NFA eben nicht gefährden, aber für die Behinderten und ihre Organisationen eine Brücke bauen.

Warum haben die Behinderten und ihre Organisationen vor allem Sorgen und Nöte mit dieser Bestimmung in Artikel 112b?

1. Es wird immer wieder gesagt – es war heute Morgen auch wieder zu hören –, dass der NFA den Kantonen vermehrt zusätzliche ungebundene Mittel in Aussicht stelle. Gleichzeitig müssen wir aber auch sagen, dass für die Behinderteneinrichtungen Leistungen der IV in der Grössenordnung von über 1 Milliarde Franken wegfallen. Ich stimme der Aussage auch zu, dass eine Kantonalisierung nicht a priori ein Schlechterstellung der Behinderten und ihrer Organisationen bedeuten wird, und bin sogar davon überzeugt. Aber es besteht eben die Möglichkeit, dass insbesondere in den finanzschwachen Kantonen die Aussicht auf eine Verschlechterung der Situation natürlich durchaus gegeben ist. Wenn man dann in verschiedenen – kantonalbankgeschädigten und anderen – Kantonen die Sparprogramme anschaut, kommen z. B. bei einer gesamthaften Leistungskürzung natürlich auch diese Bereiche unter den "Rasenmäher".

Und genau in diesem Spannungsfeld orten die Behinderten und ihre Organisationen die Gefahren für ihre Zukunft, und diese Zukunftsängste müssen wir ernst nehmen. Denn mit der total revidierten Bundesverfassung wird eigentlich der Auftrag des Bundes zur Eingliederung der Behinderten noch verstärkt. Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung besagt ganz klar, dass der Bund beauftragt ist, Menschen mit einer Behinderung nicht zu diskriminieren. Und mit Absatz 4 wird der Gesetzgeber aufgefordert, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen.

Und ausgerechnet im heutigen Zeitpunkt, da erstmals griffige Instrumente für eine kohärente nationale Behindertenpolitik am Entstehen sind, soll das soziale Netzwerk für Menschen mit Behinderungen mindestens zum Teil zerrissen und damit ein im Grossen und Ganzen funktionierendes Integrationssystem aufs Spiel gesetzt werden, indem erhebliche Aufgaben dem Bund entzogen und den Kantonen übertragen werden sollen! Nichts anderes könnte die Folge der vom Bundesrat beantragten totalen Kantonalisierung der Beiträge an den Bau



und den Betrieb von Behinderteneinrichtungen sein.

Auch wenn Sie den Antrag der Kommission zu Artikel 112b mit der Übergangsbestimmung von Artikel 197 Ziffer 3 kombinieren, wird es nicht besser. Sie müssen sehen, dass diese drei Jahre die Sache für die Kantone und für die Behinderten und ihre Einrichtungen nicht besser machen. Man muss ja die Frage stellen: Was ist nach drei Jahren? Was geschieht innerhalb dieser drei Jahre, wenn die Kantone nicht in der Lage sind, diese Aufgaben zu erfüllen? Die Beiträge der IV an Einrichtung, Ausbau, Erneuerung und Betrieb von Wohnheimen und Eingliederungsstätten für behinderte Personen stellen einen der wichtigen und tragenden Grundpfeiler der nationalen sozialen Sicherheit dar. Weil die Finanzierung der Einrichtungen an einheitliche Standards und Regelungen gebunden ist, schafft die eidgenössische Invalidenversicherung landesweit einheitliche Voraussetzungen und Transparenz, genau gleich wie dies auch bei den individuellen Versicherungsleistungen der Fall ist. Beide Leistungsarten ergänzen sich. Deshalb ist es eben etwas system- und sachfremd, wenn man hier nun unterschiedliche Zuständigkeitsebenen schaffen will.

2. Eine Optimierung des Angebotes ist nicht zu erreichen. Eine Kantonalisierung der Finanzierung lässt sich mit sachlichen Argumenten nicht begründen. Es ist weder für die Einrichtungen noch für die Kunden eine Optimierung des Angebotes zu erwarten. Es kann höchstens zu einem Abbau – der eben befürchtet wird – oder zu einer Verschlechterung der Leistungen kommen. Die teilweise strapazierten kantonalen Haushalte lassen dies vermuten. Ich habe schon am Anfang gesagt, es geht vor allem um einzelne Kantone, die eben als finanzschwach gelten und Mühe haben, die Finanzen in Ordnung zu behalten.

3. Eine Aufgabenentflechtung wird nicht realisiert. Carlo Schmid hat diese Aufgabenentflechtung gestern auch in Bezug auf die Föderalismusreform eindrücklich erklärt. Aber hier haben wir es nicht mit einer Aufgabenentflechtung zu tun. Der Bund macht den Kantonen durch eine Rahmengesetzgebung Vorschriften, er wird aber nichts mehr bezahlen. Eine Entflechtung der Aufgaben ist dadurch nicht zu erreichen, im Gegenteil: Auf Bundesebene werden die Vorgaben gesetzt, die kantonale Ebene muss diese umsetzen und bezahlen. Es ist fraglich, ob sich die Kantone durch den Bund etwas vorschreiben lassen, etwa durch die Genehmigungspflicht ihrer Kompetenz, ohne gleichzeitig Abgeltung zu verlangen. Selbst wenn das ganze System so funktioniert, wie es uns Kollege Schmid gestern eindrücklich erklärt hat – in diesem Bereich ist das eben nicht der Fall.

4. Die Fassung des Bundesrates und der Kommission führt nach meiner Überzeugung zu einer Aufblähung der administrativen Strukturen statt zu mehr Effizienz. Anstelle einer einigermaßen kohärenten nationalen Behindertenpolitik, welche durch eine einzige Verwaltungsstelle des Bundes gesteuert wird, soll ein bunter Flickenteppich von 26 kantonalen Konzepten mit entsprechend aufgeblähten Verwaltungseinheiten entstehen. Daher soll die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren eine koordinierende Aufgabe übernehmen, womit eine zusätzliche Instanz mit entsprechendem Personal für die Umsetzung geschaffen wird.

5. Die Fassung des Bundesrates und der Kommission führt für die behinderten Menschen auch zu einem Abbau des Rechtsschutzes und zu einer Einschränkung ihrer Wahlfreiheit. Die Menschen mit Behinderung und deren Organisationen werden die Rechte und die Anliegen inskünftig auf drei Ebenen vertreten müssen: auf Bundesebene im Zusammenhang mit dem Fachgremium für die kantonalen Konzepte, auf der interkantonalen Ebene mit der Sozialdirektorenkonferenz für die interkantonalen Vereinbarungen sowie auf 26 kantonalen Ebenen. Bei einer Teilkantonalisierung ist das jedem Menschen gemäss Bundesverfassung zustehende Recht auf freie Wahl des Wohn- und Arbeitsortes nicht mehr gesichert. Aus Kostengründen und mangels genügender Koordination dürften die Kantone vermehrt dazu übergehen, behinderten Menschen vorzuschreiben, wo sie wohnen und arbeiten dürfen. Nicht die Lebensqualität der Personen wird dabei das Kriterium sein, sondern die Belastung der kantonalen Finanzen. Bereits heute haben wir die Situation, Herr Bundespräsident, dass es Fälle gibt, in denen behinderte Menschen, die in Werkstätten arbeiten, die aus der Heimvereinbarung entstandenen Kosten dem Fürsorgeamt ihrer Wohngemeinde rückerstatten müssen.

Mein Antrag wird die Konzeption und die Substanz des NFA nicht infrage stellen. Mit ihm will ich ja nur dafür sorgen, dass der Bund in Notlagen – das Gesetz muss natürlich dann die Einzelheiten regeln – bei den finanzschwachen Kantonen einsteigen muss, wenn diese die Mittel nicht mehr zur Verfügung stellen können. Wir haben nach wie vor eine klare Aufgabenzuteilung, die nicht verwischt wird. Das Konzept, das der Bundesrat vorschlägt, bleibt bestehen, aber der Bund wird, Herr Bundespräsident, in Notlagen subsidiär in die Pflicht genommen. Er wird also, bevor er sich "verabschiedet", zum "Rockzipfel" für die finanzschwachen Kantone. Es ist für die Behinderten und deren Organisationen wichtig, dass der Bund in Notlagen immer noch da ist. Das wäre eine Art von Libero-Funktion des Bundes, eine Notbremse vor allem für die finanzschwachen Kantone. Sie könnten an den Bund gelangen – das Gesetz muss die Einzelheiten regeln –, wenn die eigene Finanzkraft für die behinderten Menschen nicht ausreichen würde.

Mit diesem Antrag können wir für die behinderten Menschen und deren Organisationen eine Brücke bauen. Es ist ein moderater Vorschlag, ein Kompromissvorschlag. Eines muss man sehen: Diese Verfassungsbestim-



mungen unterliegen auch noch der Volksabstimmung. Ich glaube, dass wir mit

AB 2002 S 872 / BO 2002 E 872

diesem Antrag die Behinderten und ihre Organisationen doch noch auf unsere Seite ziehen können, damit sie trotz Einbussen, trotz Kantonalisierung diesem NFA auch zustimmen können – weil der Bund eben in Notsituationen quasi noch als Libero da ist.

Villiger Kaspar (,): Hier geht es in der Tat um eine wichtige Frage, und wir haben es uns bei der Suche nach Lösungen nicht leicht gemacht. Es geht um die neuen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bei der Eingliederung von Invaliden. Der Bund fördert die Eingliederung durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen, und die Finanzierung der individuellen Leistungen erfolgt dann durch die IV. Die Kantone fördern die Eingliederung insbesondere dadurch, dass sie für die IV Beiträge an Bau und Betrieb von Institutionen übernehmen.

Das Votum von Herrn Büttiker hatte nach meinem Eindruck zwei Teile: Im ersten ist Vertrauen gegenüber den Kantonen zum Ausdruck gekommen, und im zweiten hat er alle Argumente aufgezählt, warum es problematisch ist, diese Aufgabe den Kantonen zu übertragen. Ich verstehe die Ängste schon, und ich respektiere an sich auch den Willen, eine Lösung zu suchen, die diese Ängste abbauen kann. Ich darf aber noch einmal auf das Beispiel aus den späten Achtzigerjahren hinweisen, wo der Bund AHV-Leistungen an Altersheime nicht mehr ausgerichtet hat und die Kantone das übernommen haben. Das hat ausgezeichnet funktioniert. Ich habe nie eine Klage gehört, man würde die Alten abdrängen und ins Ghetto verbannen, sondern es sind dann aus der räumlichen Nähe heraus Lösungen entstanden. Was sind das für Lösungen? Sie betreffen Gebäulichkeiten, Räume usw., das sind Dinge, die in der Region am besten beurteilt werden können und wo auch dank der Nähe sicherlich das Herz bei der Lösung des Problems mitspielt. Wenn wir schon das Subsidiaritätsprinzip haben, sollte man das, was man in der Nähe der Bürgerinnen und Bürger bewältigen kann, auch dort machen, und das ist so ein Punkt. Deshalb macht diese Aufgabenteilung ganz klar Sinn. Aber um die Ängste abzubauen, haben wir eigentlich drei Instrumente eingefügt. Wir sind der Meinung, dass sie genügen würden.

1. Das erste Instrument ist die Rahmengesetzgebung. Es ist interessant: Wir haben es eingeführt, Herr Büttiker, um das Problem zu entschärfen, und jetzt werfen Sie uns sozusagen vor, das Rahmengesetz enthalte eigentlich keine echte Aufgabenübertragung. Wir wollten ursprünglich darauf verzichten, aber wir haben dann eben gesehen, dass die Angst besteht, dass dann gewisse Mindeststandards nicht festgelegt werden könnten; deshalb haben wir diesen kleinen Sündenfall begangen. Er ist eigentlich ein bisschen das ist, was Sie vorschlagen, nur wollen Sie es noch verstärkt.

2. Wie wir gesagt haben, gibt es hier eine Pflicht und nicht nur die Möglichkeit zur interkantonalen Zusammenarbeit. Hier erwarten wir natürlich – das habe ich gestern beim Eintreten gesagt –, dass die zuständige Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren vor der Volksabstimmung ihre Hausaufgaben macht und diese Probleme löst. Sie wird eine neue Rolle haben. Ich habe die Erwartung, dass die Vorarbeiten, die jetzt im Gange sind, bis zur Abstimmung auch abgeschlossen sind, damit man wirklich beurteilen kann, was sie tun.

3. Sie haben sich gefragt, was die Übergangslösung wert ist. Sie wurde in die Verfassung aufgenommen; dem werde ich mich nicht widersetzen, obwohl eine Lösung auch auf dem Gesetzeswege möglich wäre. Das ist einer der Punkte, von denen Herr Pfisterer gestern gesprochen hat. Das Gesetz kommt dann etwas später. Wir wollen also heute absichern, dass es zumindest drei Jahre lang genau gleich weitergehen wird. Das gibt dann auch die Zeit, um die verlangten Konzepte aufzubauen.

Wir sind klar der Meinung, mit diesen drei Instrumenten könne man den Betroffenen die Ängste nehmen, die ohnehin unberechtigt sind. Aber damit könnte man das absichern. Ich fürchte sehr, dass das, was Sie uns vorschlagen, Herr Büttiker, letztlich eben doch wieder zu einer "Rezentralisierung" führt. Der Bund soll Aufgaben übernehmen, welche die Kraft der Kantone übersteigen. Dann wird einmal der Streit darum beginnen, welche Aufgaben das sind, und bevor man eine interkantonale Zusammenarbeit macht, wird der stärkere Partner dem schwächeren sagen, er sei ja nicht in der Lage, dies zu tragen und solle mal zum Bund gehen. Damit hätten wir einen neuen Subventionstatbestand, und die Entflechtung ist dadurch wenigstens partiell rückgängig gemacht. In diesem Fall müssten wir mit den Kriterien noch mehr eingreifen und wären zumindest in gewissen Bereichen wieder beim alten Zustand.

Ich habe Ihren Antrag ja vorgängig nicht gesehen. Wir haben den Kantonen und einer Arbeitsgruppe den Auftrag gegeben, Lösungen zu suchen, die noch weiter gehen, als wir dies ursprünglich wollten. Sie sind zum Schluss gekommen, dass das, was wir mit den drei Punkten, die wir Ihnen hier vorschlagen – Rahmengesetz, Pflicht zur Zusammenarbeit, Übergangsbestimmung – an die Grenze dessen gegangen sind, was die Kantone noch als Entflechtung betrachten und wo sie wirklich mitmachen können. Das ist der Grund dafür – in Respek-



tierung des Willens, vielleicht noch etwas Besseres zu finden –, dass ich meine, Sie sollten der Kommission zustimmen.

Lauri Hans (V, BE): Es ist völlig unüblich, dass ich jetzt noch einmal das Wort ergreife, aber vorher hatte ich nicht die Gelegenheit dazu. Ich wiederhole keinen Satz des Bundespräsidenten. Ich sage nur etwas, das nicht er als Bundesrat sagen kann, sondern nur ein Vertreter eines Kantons:

Ich finde es nicht in Ordnung, dass hier gesagt wird, es gebe "kantonalbankgeschädigte Kantone", bei denen die Gefahr bestehe, dass sie das, was wir jetzt besprechen, dann nicht in genügender Form in die Praxis umsetzen. Das müsste ich eigentlich zurückweisen – vielleicht wurde das für den Kanton Solothurn gesagt. Ich muss einmal mehr daran erinnern, dass die kantonalen Parlamente dafür sorgen, dass diese wichtige Aufgabe auch in der Verantwortung der Kantone gut und genügend umgesetzt wird.

Es ist mir ein Anliegen, das vor der Abstimmung festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 24 Stimmen

Für den Antrag Büttiker 8 Stimmen

Art. 112c

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Kantone sorgen für

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 112c

Proposition de la commission

Al. 1

Les cantons pourvoient à l'aide à domicile et aux soins à domicile en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 197 Ziff. 4

Antrag der Kommission

Titel

Übergangsbestimmung zu Artikel 112c (Betagten- und Behindertenhilfe)

Text

Die bisherigen Leistungen gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), Artikel 101bis, an die Hilfe und Pflege zu Hause für Betagte und Behinderte werden durch die Kantone weiter ausgerichtet bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause.

AB 2002 S 873 / BO 2002 E 873

Art. 197 ch. 4

Proposition de la commission

Titre

Disposition transitoire ad article 112c (Aides aux personnes âgées et aux personnes handicapées)

Texte

Les cantons continuent de verser aux personnes âgées et aux personnes handicapées les prestations qui leur sont actuellement allouées en vertu de l'article 101bis de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) au titre de l'aide et des soins à domicile, jusqu'à ce qu'ils aient eux-mêmes mis en vigueur une réglementation en la matière.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 112c geht es um die Betagten- und Behindertenhilfe. Auch hier gibt es natürlich Ängste und Bedenken gegen diese Regelung.





Die Kommission hat versucht, diesen Ängsten wie folgt entgegenzutreten: Wir beantragen Ihnen, bei Absatz 1 die Formulierung aufzunehmen: "Die Kantone sorgen für" In diesem Zusammenhang darf ich auf den Artikel über das Schulwesen und die Sonderschulung hinweisen, in dem wir auch den Begriff "sorgen" haben. Wir wollten damit zum Ausdruck bringen, dass die Kantone diese Aufgabe ernst nehmen.

Im Übrigen möchte ich schon noch einmal unterstreichen, was gestern Herr Bundespräsident Villiger und vorhin Herr Kollege Lauri gesagt haben: Es ist nicht so, dass es in diesen Kantonen nur Regierungen gibt, die gleichsam auf dem Verordnungsweg dekretieren können, sondern es gibt daselbst die Parlamente, es gibt daselbst auch noch das Volk.

Der zweite Mechanismus, den wir eingebaut haben, besteht in einer Übergangsbestimmung; Sie finden diese in Artikel 197 Ziffer 4. Im Übrigen haben wir auch hier die betroffenen Organisationen angehört. Ich glaube sagen zu dürfen, dass sich diese mit unseren Anträgen einverstanden erklären können.

Maissen Theo (C, GR): Mir ist es ein Anliegen, zu unterstreichen, dass die Formulierung der Kommission sehr zu befürworten ist; damit werden die künftige Pflicht und die Aufgaben der Kantone eindeutig festgelegt. Aber das ist im Moment nicht mein Kernanliegen.

Ich habe über viele Jahre im Bereich Spitex gearbeitet und mitgeholfen, im Kanton Graubünden entsprechende Institutionen aufzubauen. Man muss feststellen, dass sehr viel Gutes und Wirksames getan worden ist, vor allem für die Betagten.

Wir befinden uns mit Spitex im Bereich der Diskussionen über Kosten: Verteuert Spitex das Gesundheitswesen oder nicht? Ich bin überzeugt: Wenn wir Spitex nicht hätten, hätten wir im Gesundheitswesen zusätzliche Kosten, weil wir mehr stationäre Leistungen erbringen müssten. Man kann den heutigen und den früheren Zustand nicht vergleichen: Wir haben heute mehr Betagte, die entsprechende Betreuung und Pflege brauchen. Was ich bei dieser Entwicklung bedaure, ist, dass wir eine Altlast übernehmen, die der Bund verursacht hat. Das hier darzulegen ist mir ein Bedürfnis, nachdem ich während Jahren ohne Erfolg gegen eine Situation gekämpft habe, die heute eine Altlast ist. Seinerzeit, bei der Einführung der Beiträge des Bundes an die Betagtenhilfe über die AHV-Gesetzgebung, hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass nur Institutionen des privaten Rechtes Beiträge erhalten. Der Ausgangspunkt war damals eine Auseinandersetzung in den grossen Städten zwischen privaten Institutionen und Institutionen der öffentlichen Hand. Die Privaten befürchteten, dass die öffentliche Hand – vor allem in den grossen Städten – Aufgaben an sich reissen würde. Das führte dazu, dass wir in den ländlichen Regionen neben den bestehenden öffentlich-rechtlichen Institutionen praktisch künstliche Gebilde privaten Rechtes schaffen mussten, damit wir die Beiträge beziehen konnten.

Heute muss man feststellen, dass man damals die Chance verpasst hat, effiziente bestehende Strukturen der Zusammenarbeit oder Trägerschaften des öffentlichen Rechtes – ich denke an öffentlich-rechtliche Trägerschaften von Gemeindeverbänden – zu benutzen. Ich hoffe, dass es jetzt – vielleicht etwas spät – möglich ist, diese Altlast in den Kantonen abzarbeiten. Das ist im Nachhinein wirklich zu bedauern.

Ich möchte nun dem Zweirat noch das Anliegen weitergeben, das auch Kollege David angesprochen hat. Wir müssen beim Übergang zur neuen Regelung darauf achten, dass sichergestellt ist, dass den Trägerschaften, die heute im Bereich Spitex tätig sind, finanziell nicht "der Schnauf ausgeht". Es gibt dort sehr viele Institutionen, die heute praktisch von der Hand in den Mund leben und keine freien Liquiditäten haben. Sie warten alljährlich auf die für das Vorjahr gesprochenen Beiträge des Bundes. Zum Teil gibt es bei der Auszahlung dieser Beiträge auch Stockungen, und die Organisationen müssen sich dann abmühen, dass sie finanziell überhaupt über die Runden kommen. Das ist ein sehr fragiles Gebilde, und wir dürfen nicht riskieren, dass finanzielle Lücken entstehen. Die Kosten dieser Organisationen sind ja grossmehrheitlich Personalkosten und betreffen Leistungen, die sie selber erbringen. Ohne Liquidität bekommen sie sehr rasch Probleme.

Ich möchte dem Zweirat dringend das Anliegen weitergeben, dass man hier saubere Übergangslösungen findet, damit diese Institutionen ihre Tätigkeit zum Wohle der Betagten und Behinderten weiterführen können.

Villiger Kaspar (,): Ich nehme den Hinweis auf diese Altlast zur Kenntnis; das war mir so nicht bewusst. Es ist ein interessantes Problem. Ich teile die Meinung von Herrn Maissen, dass die Kantone dafür sorgen müssen, dass dieser Übergang gut gelingt. Gerade die Übergangsfrist, die wir auch hier eingefügt haben, soll das ermöglichen. Es muss zunächst gleich weitergehen, und dann können die Strukturen so geschaffen werden, dass es nachher weiterläuft. Ich habe auch hier keine Bedenken, dass das in den Kantonen nicht gut gelöst wird. Ich halte die Spitex wie Sie für etwas sehr Gutes und weiss auch, dass sie im Volk sehr gut verwurzelt ist. Das Volk in den Kantonen wird schon für gute Regelungen sorgen.

Angenommen – Adopté



Art. 123 Abs. 2

Antrag der Kommission

Der Bund kann Vorschriften zum Straf- und Massnahmenvollzug erlassen. Er kann

Art. 123 al. 2

Proposition de la commission

La Confédération peut légiférer sur

Angenommen – Adopté

Art. 128 Abs. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Steuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Rohertrag der Steuer fallen mindestens 17 Prozent den Kantonen zu. Der Anteil kann bis auf 15 Prozent gesenkt werden, sofern die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erfordern.

AB 2002 S 874 / BO 2002 E 874

Minderheit

(Schweiger, Plattner, Spoerry)

Die Steuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Rohertrag der Steuer fallen mindestens 17 Prozent den Kantonen zu.

Art. 128 al. 4

Proposition de la commission

Majorité

Les cantons effectuent la taxation et la perception. Au moins 17 pour cent du produit brut de l'impôt leur sont attribués. Cette part peut être réduite jusqu'à 15 pour cent pour autant que les effets de la péréquation financière l'exigent.

Minorité

(Schweiger, Plattner, Spoerry)

Les cantons effectuent la taxation et la perception. Au moins 17 pour cent du produit brut de l'impôt leur sont attribués.

Art. 197 Ziff. 5

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Schweiger, Plattner, Spoerry)

Titel

Übergangsbestimmung zu Artikel 128 (Direkte Steuern)

Text

Der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer nach Artikel 128 Absatz 4 kann bis auf 15 Prozent gesenkt werden, sofern dies zur Aufrechterhaltung der Haushaltneutralität zwischen Bund und Kantonen beim Übergang zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung erforderlich ist. Die Belastungen aus dem Härteausgleich werden dabei nicht berücksichtigt.

Art. 197 ch. 5

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

*Minorité*

(Schweiger, Plattner, Spoerry)

Titre

Disposition transitoire ad article 128 (Impôts directs)

Texte

La part des cantons à l'impôt fédéral direct selon l'article 128 alinéa 4 peut être réduite jusqu'à 15 pour cent pour autant qu'une telle mesure soit nécessaire pour maintenir la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons lors du passage à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les charges découlant de la compensation des cas de rigueur ne seront toutefois pas prises en compte.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Hier muss ich etwas zu Artikel 128 Absatz 4 sagen, denn Sie finden da einen Mehrheitsantrag und einen Minderheitsantrag. Worum geht es? Gemäss den bestehenden Modellrechnungen könnte die Kostenneutralität für den Bundeshaushalt auch bei einem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 17 Prozent anstatt lediglich 15 Prozent sichergestellt werden. Da sich aber bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des NFA noch Verschiebungen bezüglich der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen ergeben können, schlägt der Bundesrat vor, in der Verfassung zu legiferieren, dass der Kantonsanteil auf mindestens 15 Prozent festgelegt wird. Die Kantone – das möchte ich betonen – haben dem zugestimmt. Bei einem festen Kantonsanteil von 17 Prozent, so befürchtet man beim Bund, würde bei grösseren Verschiebungen der Spielraum fehlen, um die Kostenneutralität für den Bundeshaushalt sicherzustellen.

Gestützt auf diese Ausführungen möchte nun die Kommission den Anteil der Kantone doch grundsätzlich auf mindestens 17 Prozent anstatt lediglich auf 15 Prozent festlegen. Aber die Kommission anerkennt, dass es aus Gründen der Kostenneutralität für den Bundeshaushalt erforderlich sein kann, diesen Anteil ausnahmsweise nach unten zu durchbrechen. Es gibt nun auf der Basis dieser Erkenntnis zwei Lösungsvorschläge. Die Mehrheit will in den Verfassungstext den Grundsatz einbauen, dass es mindestens 17 Prozent sein sollen, will aber die Möglichkeit einräumen, dass dieser Anteil ausnahmsweise bis auf 15 Prozent gesenkt werden kann, sofern die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erforderlich machen. Dies ist eine Bestimmung auf Dauer. Demgegenüber will die Minderheit Schweiger dieses Problem in Form einer Übergangsbestimmung gemäss Artikel 197 Ziffer 5 regeln.

Schweiger Rolf (R, ZG): Dem Votum von Herrn Inderkum konnten Sie entnehmen, wo eine Übereinstimmung zwischen Mehrheit und Minderheit besteht und wo nicht.

Ganz kurz wiederholt: Die Kommission stimmt darin überein, dass den Kantonen im Prinzip weiterhin 17 Prozent zustehen sollen. Es besteht zwischen Mehrheit und Minderheit ebenfalls Einigkeit darüber, dass eine Reduktion auf 15 Prozent erfolgen kann, wenn bestimmte Voraussetzungen, die mit dem Finanzausgleich zusammenhängen, erfüllt sind. Der Unterschied zwischen Mehrheit und Minderheit besteht nur darin, dass die Voraussetzungen für diese Herabsetzung auf 15 Prozent unterschiedlich gewichtet werden. Die Minderheit ist der Auffassung, dass eine solche Reduktion auf 15 Prozent dann – und nur dann! – erfolgen kann, wenn dies in Zusammenhang mit der erstmaligen Einführung des Finanzausgleiches, so wie wir ihn heute beraten, notwendig ist.

Warum stellt Ihnen die Minderheit diesen Antrag? Sie haben den bisherigen Voten entnommen, dass dem jetzt zu diskutierenden Finanzausgleich auch die Vertreter der Geberkantone sehr wohlwollend gegenüberstehen. Wir sagen denn auch: Soweit der Finanzausgleich im Rahmen dessen, was Gegenstand dieser Vorlage ist und in den Beratungen entsteht, eine Herabsetzung auf 15 Prozent erfordert, können wir dem zustimmen, weil dies innerhalb des nun vorliegenden Systems und innerhalb der von uns nun getroffenen Annahmen erfolgt.

Die Position der Geberkantone ist aber ebenfalls folgende: Wenn über das hinausgegangen wird, was heute vorliegt, und in Zukunft andere Elemente eine Rolle spielen, welche einen erhöhten Anteil des Bundes zur Folge haben, sollte dies nicht einfach so möglich sein, sondern es sollte entsprechende gesetzliche Schritte bzw. die Änderung der Verfassung voraussetzen. Grund für diese Beurteilung ist, dass in allen anderen Bereichen, welche finanziell sensitiv auf die Bürger wirken, in der Verfassung ebenfalls Maxima festgeschrieben sind, sprich Bundessteuer, sprich Mehrwertsteuer. Wir vertreten also diese Auffassung und ersuchen auch die Nehmerkantone, unserer Position Verständnis entgegenzubringen.

Wir bejahen den Finanzausgleich so, wie er nun vorliegt. Wenn später einmal Abänderungen erfolgen, soll das im parlamentarischen Verfahren geschehen, und es soll nicht in der Kompetenz des Bundesrates liegen, das zu entscheiden. Sonst würden die Geberkantone doppelt bestraft werden: Einerseits würden sie nämlich weniger Anteile aus der Bundessteuer erhalten, und andererseits würde wegen der Mehrentnahme des Bundes aus



der Bundessteuer der Anteil, den die finanzstarken Kantone zu tragen haben, wachsen, weil ja drei Viertel dieses Anteils, den der Bund mehr beansprucht, auch den Geberkantonen belastet werden können. In diesem Sinne und auch aus Gründen der Symmetrie zwischen den Positionen von Geber- und Nehmerkantonen bitte ich Sie, unserem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Lauri Hans (V, BE): Wir sind hier bei einer entscheidenden Bestimmung der ganzen Vorlage. Es gibt wenige so entscheidende Bestimmungen; das hier ist jetzt eine. Damit man, ohne Spezialist zu sein, richtig versteht, worum es eigentlich geht, muss man wissen: Je mehr ein Kanton von der direkten Bundessteuer erhält, desto mehr werden die ressourcenstarken Kantone bevorteilt und die ressourcenschwachen eher benachteiligt. Das ist deshalb so, weil die

AB 2002 S 875 / BO 2002 E 875

direkte Bundessteuer in den starken Kantonen viel substanzieller anfällt als in den ressourcenschwachen Kantonen.

Wenn man nun die drei Möglichkeiten von Bestimmungen miteinander vergleicht und sich an das erinnert, was ich soeben gesagt habe, so stellt man Folgendes fest: In der Formulierung des Bundesrates, die im Konsens mit den Kantonsregierungen entstanden ist – da war am Schluss keine wesentliche Diskussion mehr –, wird dem Ausgleichsgedanken von allen drei Lösungen am meisten Rechnung getragen.

Die Kommission ist dann einen Schritt auf die ressourcenstarken Kantone zugegangen und hat ihnen eine Sicherheit gegeben, indem sie diese 17 Prozent eingeführt hat. Die Minderheit verlangt nun, dass nur im Augenblick des Übergangs, wie das dargestellt wurde, Veränderungen vorgenommen werden können, später aber nicht mehr. Jetzt müssen wir wissen, dass später, also bereits vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Reform, durchaus der Fall eintreten kann, dass der Finanzausgleich verstärkt werden muss. Denn niemand weiss, wie es in der Zukunft weitergeht.

Ich möchte hier die Gelegenheit ergreifen, um zu sagen, dass eine gute Wirtschaftsentwicklung – das muss man auch wissen – in der Tendenz immer die ressourcenstarken Kantone bevorteilen wird; das haben empirische Untersuchungen für die Vergangenheit klar gezeigt. Ein guter Wirtschaftsgang wird den Graben zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen eher vertiefen. Man wird also nicht argumentieren können, die Wirtschaft laufe dann wieder an und damit werde dieser Graben kleiner.

Weiter muss man wissen, dass wir neben dieser Bestimmung in Artikel 4 des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes schon eine Bestimmung haben, welche die ressourcenstarken Kantone in einem gewissen, sehr deutlichen Sinn absichert, und zwar mit der Bestimmung, wonach die Leistungen der Kantone mindestens zwei Drittel, höchstens aber drei Viertel der Leistungen des Bundes betragen.

Ich befürchte nun, dass man diesem System für die Zukunft die absolut nötige Anpassungsfähigkeit nehmen würde, wenn man hier der Minderheit zustimmen würde. Jetzt kann man fragen: Ja, wer wird dann in der Zukunft, also nach der ersten Phase von vier Jahren, über diese Mittel entscheiden? Es ist wiederum die Bundesversammlung, und zwar hinsichtlich des Ressourcenausgleichs und hinsichtlich der beiden Lastenausgleichsgefässe.

Weil es wirklich um eine zentrale Vorschrift geht, bitte ich Sie sehr, der mittleren Lösung der Mehrheit zuzustimmen, die bereits eine Relativierung dessen bedeutet, was bei der Erarbeitung der Vorlage festgelegt wurde.

Villiger Kaspar (,): Sie wissen, dass der Anteil der direkten Bundessteuer, der an die Kantone zurückgeht, heute 30 Prozent beträgt und dass 13 Prozent davon unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft verteilt werden. Neu wird die Finanzkraft nicht mehr berücksichtigt. Das ist auch richtig so, denn es wäre systemwidrig, weil wir andere Instrumente haben: den horizontalen Ressourcenausgleich, die Ausgleiche von oben für besondere Lasten. Das heisst: Was von der direkten Bundessteuer an die Kantone zurückfliesst, ist nicht gekürzt und kommt nicht überproportional den Schwächeren zugute. Das ist das Erste, was man wissen muss.

Das Zweite: Wir haben dieses Projekt unter dem Titel Partnerschaft eingeleitet und gesagt: Keiner – weder Bund noch Kantone – soll den andern finanziell über den Tisch ziehen. Wir suchen eine Lösung, die am Schluss kostenneutral ist, aber bessere Anreize gibt. Das sollte sich längerfristig in einem effizienteren Gebaren des Staates auszahlen. Im Bereich zwischen 15 und 17 Prozent war der Punkt, wo wir nach Durchrechnen aller Instrumente die Kostenneutralität erreichen konnten.

Sie haben gehört, dass 17 Prozent möglicherweise reichen. Aber keiner weiss genau, wie die Zahl sein wird, wenn wir den Finanzausgleich einführen. Das wird die letzte Bilanz vor dessen Einführung zeigen. Nachher wird es sich verschieben. Wenn wir jetzt also 17 Prozent als Grundsatz festschreiben, ist das möglicherweise



falsch. Das kann sein. Wir wollten in der Verfassung eine Sicherheitsmarge haben, um sie nicht erneut ändern zu müssen, wenn wir den Finanzausgleich einführen.

Wären es 15 Prozent gewesen, so hätten wir vielleicht eine Marge von 13 Prozent gesucht. Diese 17 Prozent sind das Ergebnis eines zufälligen aktuellen Standes, und es hat eine gewisse Problematik, diese jetzt definitiv festzuschreiben. Denn es könnte dannzumal falsch sein. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat diese zweiprozentige Sicherheitsmarge eingeführt hat und im Entwurf "mindestens 15 Prozent" vorsieht. Das ist eine klare Begrenzung in der Verfassung, wie sie Herr Schweiger gefordert hat, nur ein bisschen tiefer. "Mindestens" bedeutet, dass es nur nach oben gehen kann. Ich bin auch der Meinung, diese Dinge müsse man festlegen, aber einen gewissen Spielraum müssen Sie dem Gesetzgeber – hier schliesse ich mich dem an, was Herr Lauri gesagt haben – bei der konkreten Umsetzung belassen. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Die bundesrätliche Lösung wäre mir natürlich weitaus am liebsten. Das Zahlengeflecht nicht sicher genug ist, dass man hier schon irgend etwas festschreiben könnte, das dann sicher ist. Ich kann mich zur Not mit dem Antrag der Mehrheit abfinden, weil er das mit einer Art zusätzlicher Beweisspflicht verbindet und eine Ausnahme nach unten ermöglicht. Es ist eine qualifizierte Beweisspflicht, "sofern die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erfordern". Mit anderen Worten würde das eine ziemlich umfangreiche Rechnung und Darlegung des Warum und Wieso bedingen. Hingegen so weit zu gehen, dass man sagt: Wenn wir einmal etwas höher gehen könnten und es am Anfang nicht brauchen, ist es für immer vorbei, das scheint mir eine problematische Lösung zu sein. Deshalb bitte ich Sie, hier der Mehrheit zuzustimmen.

Spoerry Vreni (R, ZH): Entschuldigen Sie, dass ich nach unserem Bundespräsidenten noch einmal das Wort ergreife, aber ich möchte einen Aspekt doch noch einmal ganz deutlich machen. Die Mehrheit und die Minderheit sind sich absolut darin einig, dass die Einführung des neuen Systems für den Bund kostenneutral erfolgen muss. Heute gehen wir davon aus, dass das mit einem Kantonsanteil von 17 Prozent möglich ist, aber wir wissen, dass die Globalbilanz vielleicht etwas anders aussieht, wenn das Gesetz in Kraft tritt. Auch die Minderheit ist absolut damit einverstanden, zu jenem Zeitpunkt den Kantonsanteil auf 15 Prozent zu reduzieren, damit der Bund das neue System haushaltneutral einführen kann.

Es stellt sich jetzt die Frage, ob das auch in zehn Jahren noch so sein soll. Sollten wir in zehn Jahren mehr Geld für den Ressourcenausgleich benötigen, ist die Frage zu stellen: Soll dies für den Bund auch dann noch haushaltneutral erfolgen können, indem er dannzumal den Kantonsanteil reduziert? Das hiesse also, dass er das, was er für den vertikalen Ressourcenausgleich an sich zusätzlich ausgeben muss, durch eine Reduktion des Kantonsanteils kompensieren kann und dass damit die Rechnung für den Bund auch dannzumal haushaltneutral ist. Da bin ich mir nicht sicher, ob das richtig ist. Vor allen Dingen, Herr Lauri, werden davon nicht nur ressourcenstarke Kantone betroffen. Wenn ich sehe, was für Einbussen die Kantone durch die Reduktion des Kantonsanteils von 30 auf 17 Prozent haben, dann stelle ich fest, dass dies gewaltige Einbussen sind: Für den Kanton Bern macht das 97 Millionen Franken aus, für den Kanton Freiburg 32 Millionen Franken, für den Kanton Aargau 68 Millionen Franken und für die Waadt 91 Millionen Franken. Wenn der Bund in zehn Jahren einfach auf 15 Prozent hinuntergehen kann, dann erleiden auch all diese Kantone einen Einnahmefall aus dem Anteil der direkten Bundessteuer, und der Ressourcenanteil wird dann über die Kantone erhöht. Ich muss einfach sagen: Der Antrag der Minderheit Schweiger liegt nicht nur im Interesse der ressourcenstarken Kantone. Alle Kantone werden durch eine Rückführung des Bundesanteils bei der direkten

AB 2002 S 876 / BO 2002 E 876

Bundessteuer betroffen. Deswegen bin ich der Meinung: Der Unterschied besteht wie gesagt nur darin, ob die Haushaltneutralität für den Bund auch in zehn Jahren noch gewährleistet sein soll oder ob sie nur für die Übergangsperiode gilt. Die kostenneutrale Einführung wird auch mit dem Antrag der Minderheit in keiner Art und Weise infrage gestellt. Die von Herrn Bundespräsident Villiger zu Recht verlangte Flexibilität beim Übergang wird dem Bund auch mit dem Antrag der Minderheit zugesichert.

Lauri Hans (V, BE): Es tut mir Leid, noch einmal etwas sagen zu müssen. Das Entscheidende war jetzt das Letzte, Frau Kollegin Spoerry. Mit der Lösung der Minderheit wird die Flexibilität beim Übergang gewährleistet, und mit jener der Mehrheit wird sie auch noch während des Vollzugs gewährleistet, indem man den Anteil auch während des Betriebs des Systems von 17 auf 15 Prozent senken kann. Während des Betriebs des Systems werden wir von Zeit zu Zeit wieder die Summe festlegen können, die für den Ressourcenausgleich und für die beiden Lastenausgleichsgefässe zur Verfügung steht. Darauf kommen wir in der weiteren Diskussion in unserem Rat noch zu sprechen.

Nun muss man Folgendes sehen: Wir haben in der Kommission erkannt, dass wir stark aufpassen müssen,



dass wir kein überbestimmtes System bauen, das am Schluss völlig unflexibel dasteht. Hier wird es jetzt auch wieder ganz deutlich. Dazu ganz kurz ein Stichwort: Wir haben erstens die Bestimmung in diesem Paket, dass die ressourcenschwachen Kantone als Ziel 85 Prozentpunkte im Ressourcenindex erreichen sollen. Das ist ein Ziel. Die ressourcenschwachen Kantone klammern sich daran – meines Erachtens zu Recht. Zweitens sieht die Bestimmung in Artikel 4 des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich mindestens zwei Drittel und höchstens drei Viertel vor. Das System bestimmt das. Drittens wird die Schuldenbremse eine Rolle spielen, weil die Bundesleistungen auch über die Schuldenbremse laufen werden. Viertens würden wir bei Ihrer Lösung ebenfalls noch einmal für den Vollzug Flexibilität aus dem System herausnehmen. Dagegen wehre ich mich. Ich wehre mich nur für mehr Handlungsfreiheit in diesem schon jetzt wahrscheinlich überbestimmten System des neuen Finanzausgleichs.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Villiger Kaspar (,): "Der Bund kann dann" – der böse Bund; Sie sind ja der Bund! Sie beschliessen dann, ob so etwas passiert oder nicht.

Es ist eben kein Übergangsproblem, sondern wir mussten so formulieren, weil der Bund noch nicht genau sagen kann, wie der neutrale Übergang wäre. Wenn die Zahl heute feststehen würde, würden wir sie einsetzen. Wenn es 17 Prozent sind, wird der Bund nicht auf 15 heruntergehen müssen. Wenn es aber 16 oder 15 Prozent sind, dann wird er das tun, aber dann ist es kein Übergangsproblem, sondern dann ist das die verbindliche Zahl. Da braucht es schon gute Gründe, um sie dann anzuheben.

Deshalb wäre die Lösung des Bundesrates besser gewesen, aber wir können mit dem Antrag der Mehrheit leben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

Art. 132 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 132 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 135

Antrag der Kommission

Titel

Finanz- und Lastenausgleich

Abs. 1

Der Bund erlässt Vorschriften über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen

Abs. 2

Die Vorschriften bezwecken einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich. Dieser soll insbesondere:

....

e. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten.

Abs. 3

Die Mittel für den Ausgleich der Ressourcen werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt. Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens drei Viertel der Leistungen des Bundes.

Antrag Pfisterer Thomas

Abs. 1

.... Kantonen. Er sorgt für einen angemessenen Finanzausgleich.

Abs. 4



Zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich wird angestrebt, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin und Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen.

Abs. 5

Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen sind insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile zu berücksichtigen.

Antrag Epiney

Abs. 3

Die Mittel für den Ausgleich der Ressourcen werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt. (Rest des Absatzes streichen)

Art. 135

Proposition de la commission

Titre

Péréquation financière et compensation des charges

Al. 1

La Confédération légifère sur la péréquation financière et la compensation des charges entre

Al. 2

Les prescriptions édictées par la Confédération visent à la mise en place d'un système adéquat de péréquation financière et de compensation des charges. Celui-ci a notamment pour but:

....

e. de maintenir la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale.

Al. 3

La péréquation des ressources est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et la Confédération. Les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent au minimum à deux tiers et au maximum à trois quarts de la part de la Confédération.

Proposition Pfisterer Thomas

Al. 1

.... d'autre part. Elle opère une péréquation financière équitable.

Al. 4

Les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85 pour cent au moins de la moyenne suisse.

AB 2002 S 877 / BO 2002 E 877

Al. 5

La péréquation des prestations dont profitent plusieurs cantons tiendra compte en particulier de l'utilisation effective de ces prestations, de l'ampleur des droits de participation, de la mise en oeuvre ainsi que des avantages ou inconvénients considérables qui y sont liés et dont le canton fournisseur bénéficie en raison de sa situation.

Proposition Epiney

Al. 3

La péréquation des ressources est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et la Confédération. (Biffer le reste de l'alinéa)

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich hoffe, dass wir jetzt von der Kommissionssitzung, die sich abzeichnete, wieder zur Sitzung des Plenums zurückkehren können.

Wir finden hier die verfassungsrechtliche Grundlage für den Finanzausgleich im engeren Sinne – also die Grundlage für das, was wir nachher auf Gesetzesstufe regeln werden.

In Absatz 1 finden Sie eine kleine inhaltliche Differenz gegenüber dem Entwurf des Bundesrates: Wir sprechen vom "Finanz- und Lastenausgleich", dies deshalb, weil wir das anschliessend zu beratende Gesetz eben auch mit "Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich" betiteln wollen. Insofern ist das eine vorweggenommene Anpassung.



Zu Absatz 2 ist Folgendes festzuhalten: Der Unterschied gegenüber dem Entwurf des Bundesrates ist dadurch bedingt, dass die Kommission grundsätzlich beschlossen hat, zwei Elemente auf Verfassungsstufe anzuheben:

1. Bei Absatz 2 Buchstabe e betrifft es die "steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone" nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Verhältnis.

2. Bei Absatz 3 betrifft es die relative Begrenzung im Ressourcenausgleich im Verhältnis zwischen Bund und ressourcenstarken Kantonen – ich habe im Eintreten darauf hingewiesen.

Ich möchte darauf hinweisen, dass dies gleichsam das politische Gegenstück zur Aufnahme der neuen Aufgabenbereiche vom Gesetz in die Bundesverfassung ist, dem Sie heute zugestimmt haben.

Aus diesen politischen Überlegungen heraus möchte ich Ihnen im Namen der Kommission beantragen, den beiden erwähnten Elementen ebenfalls Ihre Zustimmung zu erteilen: Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Verhältnis und relative Begrenzung des Ressourcenausgleiches nach oben, der im Verhältnis zu den Leistungen des Bundes für die Kantone höchstens drei Viertel davon betragen darf.

Hierzu liegen aber auch noch die Anträge Pfisterer Thomas und Epiney vor.

Pfisterer Thomas (R, AG): Bei meinem Antrag geht es darum, den nationalen Konsens zu erleichtern. Es ist keine materielle Änderung; es geht nur um die Regelungsstufe. Es geht darum, ob diese drei Elemente in der Verfassung ausgedrückt werden sollen; es geht darum, ob wir die Verfassung akzeptabel und volksnah ausgestalten wollen; ob wir in der Abstimmung, die ja zunächst nur über eine Verfassungsänderung stattfindet, darauf hinweisen können, dass diese Eckpfeiler des Systems jetzt zum Entscheid anstehen. Es sind drei Elemente:

In Absatz 1 geht es um die Formel, dass der Bund für einen angemessenen Finanzausgleich sorgt. Diese Erklärung ist sinngemäss schon im geltenden Verfassungsrecht, in Artikel 46 am Schluss von Absatz 3, enthalten. Die Kommission hat über dieses Problem diskutiert, und im Rahmen eines redaktionellen Vorschlages der Verwaltung zur Verbesserung von Absatz 2 ist diese Klausel herausgefallen. Ich muss annehmen, dass das nicht beabsichtigt war. Ich erlaube mir darum, das aufzunehmen, was sonst aus Artikel 46 Absatz 3 der geltenden Verfassung herausfallen würde. Es geht politisch darum, ein negatives Signal zu vermeiden. Es kann ja nicht Aufgabe des NFA-Projektes sein, Befürchtungen zu wecken, der Bund wolle sich aus dem Finanzausgleich zurückziehen. Das Gegenteil trifft ja mit diesem Projekt zu. Darum diese Ergänzung.

Die Absätze 4 und 5 muss ich inhaltlich nicht begründen. Absatz 4 entspricht genau Artikel 6 Absatz 3 des Gesetzentwurfes über den Finanz- und Lastenausgleich; Absatz 5 entspricht Artikel 10a des Gesetzentwurfes. Es geht nur darum, dass man dann, wenn man schon in Absatz 3 – zu Recht – den Eckpfeiler für die ressourcenstarken Kantone hineinnimmt, das Analoge auch für die beiden anderen Fälle macht, um den politischen Entscheid und die Abstimmungssituation zu erleichtern und die Steuerung der Gesetzgebung nachher sicherzustellen.

Epiney Simon (C, VS): A l'article 135 alinéa 3, nous sommes au coeur du mécanisme de la péréquation financière. La commission veut ancrer dans la constitution le principe selon lequel les cantons à forte capacité financière verront leur participation limitée aux trois quarts de la contribution de la Confédération. Cette proposition, soutenue par les cantons de Zoug et de Zurich, peut conduire à l'échec du projet pour deux raisons essentielles.

D'une part, première raison, introduire dans la constitution une fourchette rigide peut s'avérer dans le futur un handicap considérable. En effet, il n'y a rien de constant dans la vie si ce n'est le changement. Personne ne peut prévoir comment vont se comporter les finances de la Confédération. De 1990 à 2000, l'endettement de la Confédération a passé de 40 à 100 milliards de francs. La Confédération paie chaque jour plus de 10 millions de francs d'intérêts, et, dans les assurances sociales, vous savez que le "Manko" se situe entre 10 et 15 milliards de francs. C'est la somme dont nous avons besoin pour couvrir les prestations actuelles, donc sans augmentation! Je laisse de côté les problèmes de caisses de pension, etc.

La commission n'a pas examiné ce problème, parce qu'elle ne l'a pas vu. Avec le mécanisme du frein aux dépenses, qui figure dans la constitution, la Confédération est obligée de se désengager de toute une série de secteurs. Parallèlement, si la situation économique des cantons à forte capacité financière continue à s'améliorer, il serait peu judicieux de ne pas pouvoir solliciter les cantons forts si la Confédération n'est plus en mesure d'alimenter le fonds commun de la péréquation financière.

Dès lors, les contraintes imposées par la constitution représentent pour nous un obstacle inutile et pervers. D'autant plus que les cantons forts n'ont pas à se faire de souci, puisqu'en cas de référendum, si cette disposition figure dans une loi, ils ont un nombre de votantes et de votants suffisant pour pouvoir faire échouer un projet. Rappelons tout de même que deux tiers de la population suisse vit dans les grandes agglomérations.



Ensuite, réviser la constitution est un exercice difficile – nous le savons bien – et fastidieux. Il serait à notre avis peu raisonnable de se lier les mains et les pieds, alors qu'on sait que la situation économique change constamment, y compris dans notre pays.

D'autre part, c'est la deuxième raison et elle me paraît beaucoup plus inquiétante: la commission n'a pas pu tester la portée de la limitation de la contribution des cantons forts aux trois quarts de la part de la Confédération sur l'harmonie du système, sur la viabilité du mécanisme de la péréquation financière. Et surtout, la commission n'a pas pris en compte les contraintes, les exigences du frein aux dépenses.

Permettez-moi de vous rappeler succinctement la problématique à laquelle nous sommes appelés à répondre:

1. Au départ, le projet du Conseil fédéral prévoyait de ne pas limiter la participation des cantons à forte capacité financière – de ne pas limiter!

2. Le projet prévoyait de fixer au minimum à deux tiers la participation des cantons à forte capacité financière. La commission, en limitant à trois quarts la participation des cantons n'a fait que modifier d'un douzième – c'est la différence entre deux tiers et trois quarts.

Après négociation – et cela personne ne l'a relevé jusqu'à maintenant –, même Zurich, Madame Sperry, a accepté de

AB 2002 S 878 / BO 2002 E 878

limiter au même montant que la Confédération la participation des cantons à fort potentiel de ressources. Ce n'est qu'en commission que la participation des cantons forts a été limitée aux trois quarts de la participation de la Confédération. Or, les cantons et la Confédération ont convenu dans cet édifice de garantir aux cantons faibles au moins 85 pour cent de la moyenne des ressources cantonales. Mais avec la proposition de la commission, que nous n'avons pas examiné en commission, et surtout le frein aux dépenses, nous faisons des promesses que nous n'arriverons pas à tenir. Nous laissons croire aux cantons faibles que l'écart pourra se réduire alors que l'écart continuera à se creuser. Cet exercice ne sera qu'un exercice alibi, et je vais vous le démontrer.

En effet, si la Confédération n'est plus en mesure d'alimenter le fonds commun et que les cantons à forte capacité financière – même s'ils sont devenus encore plus forts dans l'intervalle – ne sont pas tenus de verser au moins la même part que la Confédération, les cantons faibles ne toucheront jamais le 85 pour cent de la moyenne des ressources cantonales. Donc, nous leur faisons aujourd'hui une promesse que nous ne serons pas en mesure de tenir. D'ailleurs M. Pfisterer Thomas a vu le problème. Dans sa proposition a priori alléchante, il a utilisé en effet le conditionnel, parce qu'il sait qu'avec le mécanisme des trois quarts de la part de la Confédération et le frein aux dépenses, nous ne serons pas capables de garantir aux cantons à faible capacité financière ce 85 pour cent qui sont la pierre angulaire de tout ce projet.

C'est pour cette raison que la proposition de M. Pfisterer Thomas est intéressante, mais malheureusement, elle n'en est qu'au stade des promesses et elle est formulée au conditionnel.

Monsieur Villiger, j'ose vous poser les questions essentielles suivantes:

1. Est-ce que mon appréciation est exacte? Sinon, je me réjouis d'entendre votre appréciation.
2. Que va-t-il se passer si le frein à l'endettement empêche la Confédération d'alimenter le fonds commun pour garantir aux cantons à faible capacité financière le 85 pour cent de la moyenne des ressources cantonales?
3. Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas qu'il serait sage d'introduire un alinéa 4 selon lequel le frein aux dépenses ne s'applique pas à la contribution de la Confédération dans la péréquation financière?
4. Ne faut-il pas tester à nouveau le modèle de péréquation financière avant les débats au Conseil national, parce qu'avec cette proposition nous avons déséquilibré le projet, et que nous faisons des promesses que nous ne serons pas en mesure de respecter?

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Diese beiden Anträge lagen der Kommission nicht vor, obwohl beide Antragsteller Mitglieder der Kommission sind; das möchte ich doch festgehalten haben.

Ich versuche zuerst eine Beurteilung des Antrages Pfisterer Thomas: Er möchte in Absatz 1 noch beifügen: "Er (d. h. der Bund) sorgt für einen angemessenen Finanzausgleich." Ich habe in meinem ersten Votum darauf hingewiesen, wie die neue Formulierung zustande gekommen ist. Es gibt ein Papier, das uns ausgeteilt wurde, Herr Kollege Pfisterer, in dem Sie die Begründung haben. Es steht dort, dass in der Gesetzesprache nur Behörden und Institutionen für etwas sorgen könnten, ein Gesetz hingegen müsse etwas bezwecken; insofern sehe ich eigentlich keine materielle Differenz.

Was sodann Absatz 5 anbetrifft, so haben Sie zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um die Aufnahme von Artikel 10a der Gesetzesvorlage auf der Verfassungsstufe handle. Nun ist meines Erachtens Artikel 10a eine Konkretisierung von Artikel 10 Buchstabe c. Wenn schon, dann hätte man eigentlich diese



Bestimmung auf Verfassungsstufe anheben müssen, aber nicht die Konkretisierung. Kommt dazu, dass diese Formulierung, wenn ich mich richtig entsinne, in der interkantonalen Rahmenvereinbarung enthalten ist. Wir haben diese jetzt schon auf die Gesetzesstufe angehoben und sollten sie jetzt noch auf die Verfassungsstufe anheben. Das scheint mir doch etwas übertrieben zu sein.

Bleibt noch Absatz 4, den wir auch im Gesetz haben: Es geht um die Formulierung "wird angestrebt". Darf ich nochmals auf den politischen Zusammenhang hinweisen? Damit komme ich dann auch zum Antrag Epiney. Wir haben uns in der Kommission auch Rechenschaft darüber gegeben, dass wir – nachdem wir 1999 doch eine recht schöne Verfassung gemacht haben – die Verfassung jetzt nicht wieder mit Bestimmungen anreichern sollten, die an sich nicht auf die Verfassungsstufe gehörten, zumindest aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht. Wir haben aber diese Zusammenarbeitsbereiche aus politischen Gründen auf Verfassungsstufe gehoben, und wir haben – gleichsam als das Gegenstück – zugestanden, dass man auch diesen relativen Begrenzungsmechanismus plus die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Verhältnis aufnimmt. Wir müssen schon Sorge tragen, dass wir dieses Gleichgewicht jetzt nicht stören.

Herr Epiney hat natürlich Recht, wenn er das Problem der Schuldenbremse thematisiert; das haben wir tatsächlich in der Kommission nicht getan. Daher wäre ich froh, wenn Herr Bundespräsident Villiger hierzu einige Ausführungen machen könnte. Ich muss Ihnen aber beantragen, den Antrag Epiney in dieser Form abzulehnen. Es ist ein Erfordernis der politischen Balance, das wir Absatz 3 grundsätzlich in der Verfassung behalten müssen, aber wir könnten prüfen – das könnte auch die nationalrätliche Kommission tun –, ob man allenfalls mit Blick auf die Schuldenbremse nicht einen Vorbehalt einbauen müsste.

Villiger Kaspar (,): Zuerst zum Antrag Pfisterer Thomas. Er ist aus dem Bestreben heraus entstanden, gewisse Sicherheiten als Eckpunkte in der Verfassung festzuschreiben. Man kann sich durchaus überlegen: In Absatz 3 schreiben wir – zur Dämpfung von Unruhe bei den stärkeren Kantonen –, dass z. B. deren steuerliche Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden darf. Das ist eine abstrakte Vorschrift, die in der Praxis noch auszuleuchten wäre. Also können wir auch den schwächeren Kantonen eine gewisse Sicherheit geben, dass sie einen Ausgleich bekommen.

Diesen Grundgedanken verstehe ich. Ich habe aber etwas Mühe mit der Formulierung. In Absatz 2 sprechen wir von Ressourcen, und auch im nächsten Absatz kommen die "ressourcenstarken Kantone" vor. Jedermann weiss also, was Ressourcen sind. Aber es ist nicht definiert, wie sie gemessen werden. Und da sollen wir in der Verfassung von 85 Prozent dieser Ressourcen sprechen, die noch zu definieren sind? Das empfinde ich als sehr unschön. Es müsste abstrakt heissen: Die Ressourcen müssen ausgeglichen werden mit einer Zielnorm, die im Gesetz umzusetzen ist. Aber von 85 Prozent einer Grösse zu sprechen, die wir in der ganzen Verfassung nirgends finden, das dünkt mich nicht gut. Obwohl ich nichts gegen die Grundidee habe, scheint mir das nicht befriedigend formuliert zu sein. Einen "Versicherungseffekt" hätte es natürlich, aber man müsste vielleicht im Zweitrat andere Lösungen suchen.

Bei Absatz 5 habe ich das gleiche Bedenken wie Herr Inderkum: Wir haben etwas aus der kantonalen Vereinbarung ins Gesetz genommen, um es abzusichern – und jetzt nehmen wir es noch eine Stufe höher. Man kann sich fragen, ob diese Umschreibung der Weisheit letzter Schluss ist. Sie enthält zwar Elemente, die durchaus in die Verfassung gehören. Aber auch ich finde das so eigentlich nicht nötig, weil es sachlich nichts Zusätzliches bringt. Es ist nichts völlig Unmögliches, aber ich hätte bei Absatz 5 noch mehr Bedenken als bei Absatz 4, etwas von einer Vereinbarung auf Verfassungsstufe anzuheben. Absatz 4 enthält mit der Prozentzahl eine "Unschönheit". Der Zusatz zu Absatz 1 gefällt mir an sich gut, auch wenn er aus der alten Bundesverfassung kommt, aber mit diesem Zusatz passt Absatz 1 nicht mehr so richtig zum Zweckartikel. In Absatz 2 heisst es: "Die

AB 2002 S 879 / BO 2002 E 879

Vorschriften bezwecken einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich." In Absatz 1 heisst es gemäss Antrag Pfisterer Thomas: "Er sorgt für einen angemessenen Finanzausgleich." Das beisst sich irgendwie, aber das könnte dann der Zweitrat ja noch irgendwie begradigen. Mir scheint, dass man durchaus sagen könnte, dass der Bund dafür sorgt.

Gesamthaft gesehen habe ich eher Zweifel, was den Antrag Pfisterer Thomas betrifft. Ich habe Verständnis für den Willen, den man damit ausdrücken will. Es ist sicher kein Unglück, wenn er aufgenommen wird, aber er führt zu einer gewissen Patina. Es ist mit der Verfassungseleganz wahrscheinlich überall so wie beim Finanzausgleich: Man macht etwas neu, dann ist alles picobello, und mit der Zeit kriegt es halt eine gewisse Patina.

Zum Antrag Epiney, zum Aspekt der Schuldenbremse: Wenn wir anfangen, irgendwelche Dinge von der Schul-



denbremse auszunehmen, muss ich sagen: Dann ist das natürlich der Anfang vom Ende. Die Schuldenbremse hemmt nicht eine Einzelausgabe, die Schuldenbremse betrifft die Gesamtausgaben. Sie können jederzeit anderswo Einzelausgaben kürzen. Wenn Sie das oben behalten wollen, dann ist das eine Frage des "politischen Ausjassens". Wenn Sie die Schuldenbremse mit irgendwelchen Ausnahmen versehen wollen, mache ich mit Ihnen jede Wette, dass morgen die Zementindustrie kommt und sagt, alle Bauten seien Investitionen und müssten von der Schuldenbremse ausgenommen werden. Dann kommen auch die Professoren und die Hochschulen und sagen, alles, was Bildung sei, sei etwas für die Zukunft. Dann können Sie die Schuldenbremse genauso gut aufgeben; das muss ich sagen. Ich sehe keine Möglichkeit – schon gar nicht im Gesetz –, hier Ausnahmen zu stipulieren. Die Schuldenbremse will etwas ganz Einfaches und Vernünftiges – und das haben 85 Prozent des Volkes so gewollt -: Wir in Bern müssen mit dem vielen Geld auskommen, das uns das Volk gibt. So einfach ist das.

Jetzt zu den anderen Aspekten des Antrages Epiney, bei dem es um zwei Fragen geht: Herr Epiney beantragt zum Ersten, die Anteile von Bund und Kantonen an den zur Verfügung zu stellenden Mitteln des Finanzausgleichs nicht mehr in der Verfassung, sondern wieder im Gesetz zu regeln. Der Bundesrat war ursprünglich auch der Meinung, es solle im Gesetz geregelt werden. Es handelt sich beim Antrag der Kommissionsmehrheit aber um eine jener Konzessionen, die wir akzeptieren können, um den ressourcenstarken Kantonen eine gewisse Sicherheit zu geben. Für mich ist es auch eine politische Ermessensfrage, ob Sie es hier oder dort festschreiben. Natürlich wäre es im Sinne der Flexibilität besser, man würde es im Gesetz regeln. Ich stelle aber fest, dass dies Ängste und Widerstände erzeugt. Deshalb gilt auch hier: Ich kann damit leben, dass es in der Verfassung steht.

Die zweite Frage, die Sie aufwerfen, Herr Epiney, ist folgende: Ist ein Anteil der Kantone in der Höhe von mindestens zwei Dritteln und höchstens drei Vierteln des Bundesanteils richtig, oder sollten die Leistungen der Kantone, wie es der Bundesrat vorgeschlagen hat, mindestens zwei Drittel und höchstens denselben Betrag wie die Bundesleistungen erreichen? Die Grundidee dieser Einschränkung, die der Bundesrat ja von sich aus vorgeschlagen hat – nur mit anderen Zahlen –, ist ja die, dass dann die starken Kantone eine gewisse Sicherheit haben, vom Parlament nicht übers Ohr gehauen zu werden, indem alle sagen: Hier können wir schon heraufschrauben, das kostet uns selber ja nichts. Das heisst, es gibt eine Grenze: Wenn der Bund von den ressourcenstarken Kantonen mehr verlangt, muss er selber auch mehr geben, und das stellt dann auch im Parlament selber eine psychologische Grenze dar. Man kann dann die Last nicht einfach verschieben. Das ist der Grund, warum wir durchaus für eine solche Schere sind. Die Frage ist, ob die Obergrenze der Schere bei drei Vierteln oder bei 100 Prozent liegen muss – die untere Begrenzung ist nicht bestritten.

Ich muss Ihnen ehrlich sagen, ich hätte lieber die Lösung des Antrages Epiney mit 100 Prozent, weil sie mehr Flexibilität erlaubt und von der Belastungsgrenze her für die ressourcenstarken Kantone nicht ungebührlich hoch ist. Aber auch das ist eine Ermessensfrage, die Sie letztlich politisch beurteilen müssen. Wir haben nicht durchgerechnet, was konkret mit drei Vierteln passiert, weil wir alle nicht wissen, wie sich diese Ausgleichsmechanismen mit der Zeit bewegen. Aber die grundsätzliche Bremse sollte drin sein. Ich würde es aber vorziehen, wenn Sie diese im Sinne des Antrages Epiney bei 100 Prozent ansetzen würden.

Formell müsste man wahrscheinlich zuerst über den Grundsatz abstimmen, ob das ins Gesetz oder in die Verfassung gehört. Nachher kommt die Grundfrage. Es wäre noch etwas anderes möglich, wenn ich schon daran bin, laut zu denken: Um Spielraum zu haben, könnten Sie die höhere Grenze auch in der Verfassung verankern, aber dann im Gesetz auf die tiefere gehen, um etwas Sicherheit für die nächste Zeit zu geben. Das wären denkbare Varianten.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich habe den Eindruck, dass einige Kolleginnen und Kollegen jetzt doch gewisse Bedenken haben, und zwar aufgrund des Votums von Kollege Epiney, das natürlich im Grundsatz berechtigt ist. Wir haben uns dieser Frage tatsächlich nicht angenommen. Ich würde eigentlich vorschlagen, dass wir die nationalrätliche Kommission ersuchen, diesen Mechanismus noch einmal à fonds zu prüfen.

Aber ich beantrage Ihnen, jetzt den Antrag Epiney abzulehnen.

Epiney Simon (C, VS): Je m'associe à la proposition du Conseil fédéral de limiter la participation des cantons à forte capacité financière au même montant que celui de la Confédération.
Je modifie donc ma proposition dans ce sens-là.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich weiss nicht, ob es gut ist, wenn wir im Rat schriftliche Anträge laufend abändern. Wenn ich Herrn Epiney richtig verstanden habe, möchte er den Artikel belassen, aber den Text abändern. Ich bitte Sie, Ihre Beratung nun nicht ausufern zu lassen. Wir haben in der Kommission, wo beide Herrn anwe-



send waren, alle diese Fragen ausführlich diskutiert. Herr Epiney unterlag in der Kommission, vergass dann vermutlich, einen Minderheitsantrag einzureichen, und tritt jetzt als Einzelantragsteller auf.

Villiger Kaspar (,): Ich bin jetzt nicht ganz sicher, ob Herr Epiney mich richtig verstanden hat. Ich wäre im Prinzip bei der Kommissionsmehrheit geblieben, also mit einer Untergrenze von zwei Dritteln, aber einer Obergrenze von 100 statt 75 Prozent. Aber ich beharre jetzt nicht darauf. Ich habe nur gesagt, der Antragsteller müsse wissen, ob er das Gleiche in der Verfassung möchte, was er im Gesetz will.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Genau aus diesem Grund möchte ich über schriftlich vorliegende Anträge abstimmen lassen, sonst weiss am Ende niemand mehr, was der Rat beschlossen hat. Ich bitte Sie, sich an diese Regel zu halten, und auch mit Bezug auf die kommenden Sessionen zu versuchen, nach dem Schlusswort des Bundespräsidenten bzw. des Mitgliedes des Bundesrates die Diskussion nicht mehr fortzusetzen. Sagen Sie bitte alles vorher!

Titel, Abs. 2 – Titre, al. 2
Angenommen – Adopté

Abs. 1, 4, 5 – Al. 1, 4, 5

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Kommission 25 Stimmen
Für den Antrag Pfisterer Thomas 5 Stimmen

AB 2002 S 880 / BO 2002 E 880

Abs. 3 – Al. 3

Präsident (Plattner Gian-Reto, erster Vizepräsident): Herr Epiney macht mich darauf aufmerksam, dass er – im Gegensatz zum Antrag auf dem verteilten Blatt – nur den zweiten Satz von Absatz 3 streichen will.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Kommission 24 Stimmen
Für den Antrag Epiney 13 Stimmen

Art. 141 Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Unverändert

Minderheit

(Schmid Carlo, Schweiger, Spoerry)

Auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder fünf Kantonen werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet:

....

Art. 141 al. 1

Proposition de la commission

Majorité

Inchangé

Minorité

(Schmid Carlo, Schweiger, Spoerry)

Sont soumis au vote du peuple, à la demande de 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou de cinq cantons:

....

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Es handelt sich um ein kleines Vorgeplänkel zu dem, was wir bei Artikel 189 beraten werden. Ich kann mich kurz fassen. Die Minderheit Schmid Carlo – Kollege Schmid





wird es nachher begründen – sieht hier eine mögliche Alternative, indem sie die Zahl der Kantone, die für das fakultative Kantonsreferendum nötig sind, auf fünf reduzieren will. Sie wissen ja, dass das Kantonsreferendum bis anhin nie benützt worden ist. Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass es wohl auch inskünftig kaum benützt werden würde, selbst wenn man die Zahl auf fünf Kantone festsetzt. Herr Schmid wird da anderer Ansicht sein. Vor allem weise ich darauf hin, dass wir vor kurzem die Kantonsinitiative beraten haben. Wir haben, Herr Kollege Dettling, jenes Paket verabschiedet und sollten in diesem Bereich jetzt nicht wieder anders legiferieren.

Schmid Carlo (C, AI): Darf ich Artikel 141 und 189 zusammennehmen? Es ist ein System, das zusammengehört. Der Ausgangspunkt ist für mich, dass ich gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit per se bin, aus Gründen, die Sie kennen. Ich glaube nicht, dass es sinnvoll ist, dass sich in einem System der direkten Demokratie, wo das Volk über die Gesetze beschliesst, das Gericht – auch wenn es das höchste Gericht ist – über das Volk aufschwingen kann. Streitigkeiten zwischen den Kantonen und der Eidgenossenschaft bezüglich der Kompetenzen haben jetzt im Rahmen und auch im Vorfeld dieser Beratung vonseiten der Kantonsregierungen eine unerhörte Dramatisierung erfahren. Auch jene Kantonsregierungen, die gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit sind, wollen sie hier einführen, weil sie sich sagen: Wenn man schon Richtlinien darüber erlässt, wie die Kompetenz zu verteilen ist, dann sollten wir Kantone ein Mittel haben, das gerichtlich durchzusetzen.

Nach meiner Auffassung ist auch diese an sich begrüßenswerte Auffassung nicht geeignet, meinen Widerstand gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit per se auszuschalten. Wir dürfen auch bei guten Zwecken eine schlechte Politik nicht durchlassen. Wenn Sie den Kantonen das Recht geben, einen Verfassungsgerichtsentscheid zu provozieren, dann ist das der erste Schritt zur integralen Verfassungsgerichtsbarkeit. Es werden dann die grünen Verbände kommen, nicht nur die Umweltschützer, sondern auch die Tierschützer; es werden alle kommen, die irgendwo ein Interesse an der Verfassungsgerichtsbarkeit haben, und Sie werden diesen Dambruch bereuen. Es wird "der Fluch der bösen Tat" sein.

Nun bin ich natürlich schon der Auffassung, man sollte den Kantonen etwas entgegenkommen. Daher habe ich vorgeschlagen, die Zahl der Kantone für das Kantonsreferendum von acht auf fünf herabzusetzen, sodass fünf Kantone, fünf Grosse Räte, die Möglichkeit haben, dort, wo es nötig ist, zu sagen: Guter Bundesgesetzgeber, hier hast du deine Kompetenzlimiten überschritten. So können sie mit relativ wenig Aufwand das Referendum ergreifen. Der Gesetzgeber, in seiner "optima forma" das Volk, soll dann darüber entscheiden, ob das Parlament oder die Kantonsregierung Recht hat.

Aber stellen Sie sich einmal vor, Sie stehen vor dem Faktum, dass bei einem Gesetz, gegen welches das Referendum ergriffen worden ist, das Referendum durchgeführt worden ist und das Volk das Gesetz angenommen hat. Ich möchte jenen Grossen Rat dann sehen, der hier dann noch eine Beschwerde machen würde. Das zeigt doch deutlich, dass der Gesetzgeber, dass das Volk in diesen Fragen die oberste Entscheidungsinstanz sein muss.

Bei acht Kantonen ist dieses Verfahren vermutlich nicht möglich. Wir haben noch nie ein Kantonsreferendum gehabt. Mit fünf Kantonen halte ich das für bedeutend wahrscheinlicher. Warum? Es ist jene Zahl, bei der die spezifischen Gruppierungen, die an sich das Interesse haben könnten, diese Frage geltend zu machen, eingeschlossen sind. Im horizontalen Ressourcenausgleich gibt es sechs reiche Kantone, so genannte Geberkantone. Also haben Sie mit fünf Kantonen die Gewähr, dass die Geberkantone, wenn sie der Auffassung sind, der Gesetzgeber habe übermachtet, das Referendum verlangen können.

Eine andere sensible Minderheit sind die welschen Kantone. Je nachdem, wie man Freiburg und Wallis zählt – ich würde sie aufgrund der Mehrheiten auch zu den welschen Kantonen zählen –, haben Sie mit fünf Kantonen die Möglichkeit, dass das Welschland die Frage der Kompetenzbeurteilung dem Schweizervolk vorlegt.

Ich möchte Sie auch darauf hinweisen, dass diese Möglichkeit des Standesreferendums auch eine präventive Wirkung hat, dass wir uns hier in diesem Saal und im anderen Saal drüben vor einer glaubhaften Referendumsdrohung eher in Acht nehmen, als wenn wir bei der Zahl von acht Kantonen bleiben. Diese Referendumsmöglichkeit für fünf Kantone wird also auch eine präventive Wirkung haben, wird von vornherein den Kantonen eine grössere Gewähr geben, dass wir im Rahmen der Zuständigkeitsdiskussionen verfassungstreu bleiben.

Nun kommt man natürlich damit, dass die Kantonsinitiative abgelehnt worden sei, und dazu muss ich Ihnen sagen: Die Kantonsinitiative ist nicht mit dem Kantonsreferendum zu verwechseln. Die Kantonsinitiative ist ein offensiver Rechtsbehelf, da will man etwas Neues. Hier geht es darum, Minderheitspositionen zu schützen, und da sind wir eigentlich in der Vergangenheit immer grosszügiger gewesen. Es gibt keinen Grund, zwischen der Kantonsinitiative und dem Kantonsreferendum einen internen Konnex zu machen. Man kann gegen die Kantonsinitiative und für das Kantonsreferendum sein.



Ich möchte Ihnen noch einmal sagen: Diese Bestimmung ist im ganzen Prozedere ganz am Schluss in die Vorlage gekommen. Irgendwelche Kantone haben sie hineingedrückt, ich begreife das. Aber die Kantone haben übersehen, dass es hier um ein weit grösseres Problem als nur um die kantonale Hoheit geht. Hier steht die Frage auf dem Spiel, wer in diesem Land der Hüter der Verfassung ist. Nach meiner Auffassung sind das Volk und Stände und nicht irgendein Gericht, und sei es das Bundesgericht.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, bei Artikel 141 Absatz 1 und Artikel 189 Absatz 2 den Anträgen der Minderheit zuzustimmen.

AB 2002 S 881 / BO 2002 E 881

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Herr Kollege Schmid hat zu Recht auch Artikel 189 mit einbezogen; ich bin Ihnen deshalb doch noch die Begründung der Mehrheit schuldig. Gestatten Sie mir aber zunächst noch, ein Wort an Herrn Bundespräsidenten Villiger zu richten: Sie haben zu Recht eine Korrektur vorgenommen, als ich vom Subsidiaritätsprinzip gesprochen habe, das justiziabel gemacht werden sollte. Es ist natürlich in dieser absoluten Form sicher nicht zutreffend, immerhin aber heisst es in der Botschaft des Bundesrates, dass dadurch die Stellung der Kantone massgeblich gestärkt werde, und zwar in Kombination mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, der Aufgabenzuweisungskriterien und der Autonomie der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Insoweit ist natürlich eben dieser Begriff justiziabel in der Botschaft enthalten. Auch unser ehemaliger Kollege Professor Zimmerli hat das in einem Aufsatz so festgehalten, den er vor kurzem publiziert hat.

Nun aber zu Artikel 189 Absatz 2 Buchstabe a: Man könnte natürlich feststellen, die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit sei bereits im Rahmen der Justizreform umfassend debattiert und entsprechend entschieden worden. Allein, ich möchte darauf hinweisen, dass die Frage, ob ein Kanton vor Bundesgericht die Verletzung verfassungsrechtlich festgelegter Zuständigkeiten so rügen könnte, damals nicht zur Diskussion stand – zumindest nicht im Zentrum der Diskussion. Die nunmehr vorgeschlagene Lösung gibt den Kantonen – und nur ihnen, das möchte ich auch klar festhalten – ein Instrument in die Hand, um sich zur Wehr zu setzen, falls durch Bundesgesetze in ihre verfassungsmässigen Rechte eingegriffen würde. Ich meine, dass diese Bestimmung natürlich in erster Linie eine präventive Wirkung hat. Dies in dem Sinne, dass eben die Bundesversammlung und im Speziellen der Ständerat acht darauf gibt, dass nicht Gesetze erlassen werden, welche in diese verfassungsmässigen Kompetenzen eingreifen. Nun hat Herr Kollege Schmid – ich glaube, das war gestern – zu Recht darauf hingewiesen, dass dies natürlich mittels einer Verfassungsinitiative gleichsam wieder aus den Angeln gehoben werden könne. Dies gebe ich zu, aber ich möchte darauf hinweisen, dass wir im Rahmen der Reform der Volksrechte immerhin auch das Institut der allgemeinen Volksinitiative eingeführt haben. Dies nicht zuletzt deshalb, weil dieses Instrument dem Parlament eben die Möglichkeit gibt, ein Anliegen auf Änderung in der richtigen Stufe einzugliedern, entweder auf Verfassungs- oder auf Gesetzesstufe.

Ich möchte auch darauf hinweisen, dass die Formulierung hier sehr offen gehalten ist. Es wird dann Sache des Gesetzgebers sein, im Konkreten zu legiferieren, wie dieses Instrument ausgestaltet sein soll. Sicher ist es nicht die Meinung, dass das Bundesgericht nur so reagieren kann, dass es ein Bundesgesetz als ungültig erklären würde; das wäre lediglich eine mögliche Option. Eine andere Option wäre aber auch, dass das Bundesgericht das Gesetz lediglich in einem konkreten Anwendungsfall nicht anwenden würde, oder das Bundesgericht könnte auch sagen: Hier hat der Gesetzgeber bewusst abweichend legiferiert, und wir ändern an diesem Gesetz nichts, wir wenden es so an, wie es erlassen wurde. Sie sehen also, es ist nicht die Meinung, dass da eine starre Lösung Platz greifen würde, sondern dass eine Lösung gesucht und gefunden wird, die dem Bundesgericht ein relativ breites Ermessen belässt.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

Villiger Kaspar (,): Wegen dieser kleinen Kontroverse – es ist ja schön, einmal mit jemandem eine kleine Kontroverse zu haben, mit dem man sonst nie eine hat – habe ich mich nochmals kurz beim Verfassungsrechtler rückversichert. In der Tat ist bei diesem Satz die Meinung, es gehe um die Frage, ob Kompetenzen eingehalten werden oder nicht. Wenn man diese Möglichkeit hat, stärkt dies das Subsidiaritätsprinzip, ohne dass dieses als Grundsatz justiziabel wäre. Wo konkrete Zuständigkeiten sind, können die Bedenken in diesem Zusammenhang vorgebracht werden – es ist aber nicht der Hauptpunkt.

Ich habe mich – ich muss es ehrlich sagen – mit dem Gedanken, ob wir hier eine Bundesgerichtsbarkeit einführen wollen, zuerst auch etwas schwer getan, weil ich diesbezüglich generell immer auch Bedenken wegen diesem Spannungsfeld zur Politik hatte. Wir sind aber im Bundesrat zum Schluss gekommen, dass es vertretbar ist, den Kantonen in diesem doch eng begrenzten Bereich ein Instrument zu geben, welches



ihnen ermöglicht, der Erosion ihrer Zuständigkeiten entgegenzuwirken. Es ist fraglich, ob das dann sofort eine Signalwirkung hat, wenn andere kommen: Es braucht dann aber immerhin wieder eine Abstimmung von Volk und Ständen; so ganz einfach ist es also nicht.

In der Tat ist meines Erachtens von den Kantonen gegen Schluss der Kommissionsberatungen der Wunsch geäußert worden, sich hier ein bisschen besser wehren zu können. Dies wird wahrscheinlich dazu führen, dass man sehr darauf wird achten müssen, diese Kompetenzen nicht zu durchbrechen, und dass Gerichtsfälle deshalb wahrscheinlich relativ selten sein dürften.

Ich bin deshalb der Meinung, es sei vertretbar, dieser Lösung zuzustimmen, und bitte Sie um Zustimmung zur Mehrheit.

Wir haben in der Kommission – bei der Verfassungsdiskussion war ich nicht dabei – auch die Frage diskutiert, ob man das Quorum beim Kantonsreferendum herabsetzen soll, doch hat man sehr bald gemerkt, dass das eine relativ sensible Frage ist. Ich stelle mir die Frage, ob man eine Vorlage mit so etwas belasten soll. Natürlich haben Sie einen logischen Zusammenhang hergestellt; sofern man die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht hat, fällt es einem Kanton dann leichter, hier ein Referendum zu ergreifen. Aber das Instrument kommt dann natürlich auch in allen anderen Fällen zum Tragen. Ich stelle fest, dass hier eine gewisse Repräsentativität des Quorums angestrebt wird. Das ist mit fünf Kantonen halt doch nicht ganz erreicht. Ich hätte deshalb doch Bedenken dagegen.

Das betrifft diese Vorlage; man kann in anderem Zusammenhang über dieses Problem durchaus diskutieren, z. B. in Zusammenhang mit den Volksrechten usw. Aber in diesem Zusammenhang hätte ich Bedenken, die Gesamtvorlage mit diesem Minderheitsantrag noch zu belasten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 19 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 17 Stimmen

Art. 189 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Schmid Carlo, Brändli, Cornu, Schweiger)

Unverändert

Art. 189 al. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Schmid Carlo, Brändli, Cornu, Schweiger)

Inchangé

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 22 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 16 Stimmen

Ziff. II Einleitung; Art. 196 Titel, Ziff. 10, 16; Art. 197 Ziff. 2; Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2002 S 882 / BO 2002 E 882

Ch. II introduction; art. 196 titre, ch. 10, 16; art. 197 ch. 2; ch. III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral





Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

2. Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
2. Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges

Detailberatung – Examen de détail

Titel
Antrag der Kommission
Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Flag)

Titre
Proposition de la commission
Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)

Angenommen – Adopté

Ingress, Art. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Préambule, art. 1
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2
Antrag der Kommission
....
c. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten;
....

Art. 2
Proposition de la commission
....
c. maintenir la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international;
....

Angenommen – Adopté

Art. 3
Antrag der Kommission
Abs. 1
Das Ressourcenpotenzial eines Kantons ist der Wert seiner fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen.
Abs. 2, 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 4
.... jedes Kantons pro Kopf seiner Einwohnerinnen und Einwohner aufgrund
Abs. 5



.... deren Ressourcenpotenzial pro Kopf über dem schweizerischen ressourcenstark; Kantone, deren Ressourcenpotenzial pro Kopf unter

Art. 3*Proposition de la commission**Al. 1*

Le potentiel de ressources d'un canton correspond à la valeur de ses ressources exploitables fiscalement.

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

.... cantons, le Conseil fédéral calcule canton par habitant, sur

Al. 5

.... ressources par habitant supérieur à la moyenne ressources par habitant inférieur

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich werde mich jetzt mit Kommentaren zum Gesetz generell zurückhalten, muss aber zu Artikel 3 doch noch eine Erklärung abgeben: Es handelt sich bei den Änderungen bei den Absätzen 1, 4 und 5 nicht um materielle Änderungen, sondern um erforderliche gesetzesredaktionelle Anpassungen bzw. Berichtigungen. In Artikel 5 Absatz 2 haben Sie die Formulierung, dass der Bundesrat "für das zweite, dritte und vierte Jahr den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials dieser Kantone" anpasse. In Artikel 3 Absatz 1 wird das Ressourcenpotenzial als Pro-Kopf-Wert definiert. Die Anpassung des Grundbeitrages für den Ressourcenausgleich muss aber nicht aufgrund eines Pro-Kopf-Wertes, sondern aufgrund des absoluten Wertes erfolgen. Es stellte sich dann die Frage, ob Artikel 5 Absatz 2 geändert werden soll, indem dort gesagt würde, es handle sich um den absoluten Wert des Ressourcenpotenzials, oder ob Artikel 3 Absatz 1 zu ändern ist, indem das Ressourcenpotenzial nicht als Pro-Kopf-Wert, sondern als absoluter Wert definiert wird. Diese Frage wurde dann mit der Redaktionskommission geklärt, und es hat sich ergeben, dass die Korrektur eben besser bei Artikel 3 Absatz 1 vorgenommen wird. Das wiederum hat dann Auswirkungen auf die Absätze 4 und 5. Also nochmals: Wir beantragen Ihnen keine materiellen Änderungen, sondern lediglich redaktionelle Berichtigungen.

Angenommen – Adopté

Art. 4*Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... mindestens zwei Drittel, höchstens aber drei Viertel der Leistung des Bundes.

*Antrag Epiney**Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... au minimum à deux tiers, au plus à trois quarts de la part de la Confédération.

*Proposition Epiney**Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Wir haben die Bestimmung, gemäss welcher die jährliche Gesamtleistung der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich höchstens drei Viertel der Lei-



stung des Bundes beträgt – eine relative Begrenzung nach oben –, auf Verfassungsstufe angehoben. Ich gehe nicht davon aus, dass diese Frage jetzt hier anders behandelt werden soll.

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen – Adopté

AB 2002 S 883 / BO 2002 E 883

Abs. 2 – Al. 2

Le président (Cottier Anton, président): La proposition Epiney a été rejetée lors d'un vote antérieur (art. 135 al. 3 du projet 1).

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Art. 5

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission
Abs. 1

.... und Einwohner fest. Der Beitrag pro Einwohnerin oder Einwohner steigt progressiv mit zunehmender Differenz zwischen den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt. Die Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... oder Einwohner mindestens 85 Prozent

Art. 6

Proposition de la commission
Al. 1

.... et de leur nombre d'habitants. La contribution par habitant augmente progressivement en fonction de la différence croissante entre les ressources déterminantes d'un canton et celles de la moyenne suisse. Le classement des cantons ne doit pas être modifié par la péréquation des ressources.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, devraient atteindre, après

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 6 Absatz 1 beantragt Ihnen die Kommission eine Änderung, die nicht materieller Art, sondern lediglich eine Präzisierung ist. Der Ressourcenausgleich soll ja progressiv auf die ressourcenschwachen Kantone verteilt werden. Mit anderen Worten: Je ressourcenschwächer ein Kanton ist, desto mehr Mittel erhält er aus dem Ressourcenausgleich. Es gilt aber auch, dass die Reihenfolge der Kantone im Ressourcenausgleich – einschliesslich des Härteausgleichs, aber unter Ausschluss des Lastenausgleichs – nicht verändert werden darf. Das steht so in der Botschaft, und wir halten es für richtig, dies im Gesetz entsprechend festzuhalten.

Bei Artikel 6 Absatz 3 haben wir noch eine kleine Änderung vorgenommen. Den Ausdruck "nach Möglichkeit" im Entwurf des Bundesrates haben wir gestrichen, weil es ja nur heisst, dass ein Ziel angestrebt wird.





Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Hess Hans (R, OW): Als Nichtkommissionsmitglied und zudem als Vertreter eines so genannten Nehmerkantons ist man während der Debatte um die Neugestaltung des Finanzausgleichs verunsichert. Die Geberkantone erwarten einerseits, dass wir für alles, was wir erhalten, danken. Andererseits sind wir als Vertreter eines Nehmerkantons auch gehalten, uns dort zu Wort zu melden, wo wir glauben, dass der eigene Kanton zu kurz kommen könnte.

Bei Artikel 7 handelt es sich um eine solche Bestimmung. Der Nachteil ergibt sich nicht aus dem Wortlaut dieses Artikels, sondern erst dann, wenn man die Tabelle mit den entsprechenden Indexwerten kennt. Aus dieser Tabelle entnehme ich, dass z. B. der Kanton Neuenburg, der Kanton Freiburg und der Kanton Appenzell Ausserrhoden plötzlich als Gebirgskantone erscheinen und dank dem Kriterium "Bevölkerung mit einer Wohnhöhe über 800 Metern über Meer" beträchtliche Mittel erhalten. Für unser Verständnis beginnt das Gebirge nicht bei 800 Metern, sondern allenfalls bei 1000 Metern. Beim Titel geographisch-topographischer Lastenausgleich gehe ich davon aus, dass jene Kantone in den Genuss der Gelder gelangen, die auch entsprechende Strukturnachteile aufweisen. Solche Strukturnachteile sind z. B. Wildbäche mit den entsprechend kostenintensiven Verbauungen.

Ich bin mir bewusst, dass diese Tabellen heute nicht direkt Gegenstand unserer Beratung sind. Ich ersuche aber den Herrn Bundespräsidenten, meinem Anliegen insbesondere bei diesen Zuteilungen der Gelder Rechnung zu tragen.

Villiger Kaspar (,): Es ist eben so: Mein Hausberg in Pfeffikon, Luzern, ist eben 874 Meter hoch. Es kommen also noch 74 Meter zu diesem Kriterium hinzu. (*Heiterkeit*) Aber Spass beiseite. Es sind natürlich Fachleute daran, diese Kriterien auszuarbeiten, und ich glaube, das ist alles noch nicht ganz im Detail geregelt. Wir werden Ihr Votum hier selbstverständlich zur Kenntnis nehmen.

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

b. Hochbetagten;

c. Jugendlichen mit besonderen Ausbildungsbedürfnissen;

....

e. Suchtmittelabhängigen;

....

Abs. 3

Zusätzlich ist der besonderen Belastung der Kernstädte von grossen Agglomerationen Rechnung zu tragen.

Art. 8

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

....

b. personnes très âgées;

c. jeunes confrontés à des besoins de formation particuliers;

....

e. Adhérer au projet du Conseil fédéral





(la modification ne concerne que le texte allemand)

....

Al. 3

Sont également prises en compte les charges particulières supplémentaires supportées par les villes-centres des grandes agglomérations.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Sie sehen, wir haben bei Artikel 8 Absatz 2 Buchstaben b, c und e einige Begriffe präzisiert. Statt "Betagte" steht nun "Hochbetagte", damit sind Personen über 80 Jahre gemeint. Mit "Jugendlichen mit besonderen Ausbildungsbedürfnissen" sollen zwei Kategorien erfasst werden: die fremdsprachigen

AB 2002 S 884 / BO 2002 E 884

Schüler und die Schüler in Schulen mit besonderen Lehrplänen. Bei Buchstabe e sprechen wir von "Suchtmitelabhängigen" statt von "Drogenabhängigen". Das sind nach Auffassung der Kommission begriffliche Verbesserungen. Die Verwaltung konnte sich dem anschliessen.

In Absatz 3 wollen wir zum Ausdruck bringen, dass nicht noch einmal abgedeckt werden soll, was bereits in Absatz 2 Buchstaben a bis f erfasst ist.

Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

.... jeweils für vier Jahre je einen Grundbeitrag

Abs. 2–4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Cornu, Brändli, Epiney, Schmid Carlo)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1bis

Der Grundbeitrag wird gleichmässig auf die beiden Bereiche des Lastenausgleichs aufgeteilt.

Art. 9

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

.... de quatre ans, les contributions de base destinées à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques et à celle des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques

Al. 2–4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Cornu, Brändli, Epiney, Schmid Carlo)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1bis

La contribution de base est répartie également entre les deux domaines de compensation.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Zur Einführung – ich habe es ja schon im Eintretensreferat erwähnt -: Hier geht es um die Verteilung in die beiden so genannten Töpfe. Sollen sie gleich gross oder sollen sie unterschiedlich sein? Die Mehrheit will eine offene Formulierung mit dem Inhalt, dass die Bundesversammlung mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss "jeweils für vier Jahre je einen Grundbeitrag" festlegt. Daraus ergibt sich, dass diese Grundbeiträge eben unterschiedlich sein können. Man will das der Bundesversammlung überlassen. Demgegenüber will die Minderheit Cornu diesen Grundbeitrag



gemäss Absatz 1bis "gleichmässig auf die beiden Bereiche des Lastenausgleichs" aufteilen. Das ist der Unterschied.

Cornu Jean-Claude (R, FR): La proposition de la minorité répond à la préoccupation suivante: tout au long des délibérations de la commission, le sentiment diffus mais persistant est apparu que les problèmes, les coûts supplémentaires liés aux facteurs sociodémographiques étaient, sont et seront bien plus importants que les charges liées aux facteurs géotopographiques. Cette tendance dépasse du reste les réflexions qui entourent la RPT. Ainsi la problématique des agglomérations, des centres urbains, a fait l'objet d'une attention particulière ces dernières années, même dans le cadre de la politique régionale, ce qui peut paraître surprenant à première vue.

Que l'on soit cependant clair: la minorité ne remet pas en cause les problématiques nouvelles que rencontrent les centres urbains. Elle veut cependant éviter que, par la même occasion, on en vienne à oublier, à tout le moins à négliger les problèmes toujours bien réels des zones de montagne.

Au stade où en est le projet, il est proposé que, dans un premier temps, le montant à disposition pour la compensation des charges – 550 millions de francs – soit réparti à concurrence de 50 pour cent: 275 millions de francs pour les charges liées à des facteurs géotopographiques, 18 cantons se partagent ce montant; et 275 millions de francs pour des charges liées à des facteurs sociodémographiques, 11 cantons se partageraient ce montant. En fait, 6 cantons touchent des deux pots.

Si les critères géotopographiques sont clairs, précis, mesurables – altitude, structure de l'habitat, faible densité de la population – au contraire les critères sociodémographiques sont encore très flous: pauvreté, personnes très âgées, jeunes confrontés à des besoins de formation particuliers, chômeurs, toxicomanes, étrangers qui ont besoin d'une aide à l'intégration. Et surtout ces critères ne reposent pour l'instant sur aucune base statistique fiable. On peut par conséquent être certain qu'avec le temps, le risque est grand de voir ces critères s'étendre sans fin et les prétentions y relatives augmenter, bien entendu au détriment du montant à disposition pour les facteurs géotopographiques. Et cela nous ne pouvons l'accepter.

Pour la plupart des 18 cantons qui devraient toucher un montant en fonction des facteurs géotopographiques, ce montant est extrêmement important, pour ne pas dire essentiel. Sans cela, le bilan global devient inacceptable, et cela vaut particulièrement pour les cantons les plus pauvres. A l'inverse, la compensation des facteurs sociodémographiques favorise surtout les cantons les plus riches: près de 60 millions de francs pour Zurich, environ 35 millions de francs pour Bâle-Ville, environ 68 millions francs pour Genève, sur la base des estimations actuelles. Or, ces cantons ont déjà suffisamment de moyens propres pour compenser ces charges supplémentaires.

Mais, encore une fois, la minorité de la commission ne remet pas en cause le principe. Elle veut seulement fixer une garantie dans la loi afin d'éviter que les fonds à disposition pour les facteurs géotopographiques ne glissent rapidement dans la corbeille sociodémographique. Si, par la suite, les conditions devaient fondamentalement changer, il serait alors toujours possible de modifier la loi.

Je vous propose donc de soutenir la proposition de la minorité de la commission.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Der Kanton Basel-Stadt hat sich in dieser Debatte bisher nicht geäussert, aber bei diesem Minderheitsantrag muss ich es doch tun. Hier berührt man nun aus der Sicht meines Kantons einen relativ sensiblen Punkt im Gleichgewicht dieser ganzen Vorlage. Basel-Stadt gehört im Prinzip zu den Geberkantonen. Wenn Sie dann am Ende die Gesamtabrechnung nach den jetzt zur Verfügung stehenden Zahlen anschauen, dann kommt es für uns etwa so heraus wie bisher. Es ändert sich gemessen an unserem Steueraufkommen nicht sehr viel.

Für uns ist der soziodemographische Lastenausgleich der Punkt, weshalb wir diesem neuen Finanzausgleich zustimmen werden, mindestens stimmt das für die Politik in meinem Kanton. Wir gehen natürlich davon aus, dass sowohl dieser Ausgleich wie auch der geographisch-topographische Ausgleich wirklich auf realen Zahlen beruhen, die fair erhoben, klar dargestellt und dann am Ende politisch beurteilt werden.

Heute nun hinzugehen und aufgrund des heutigen, statistisch ungenügenden Kenntnisstandes gleich schon im Voraus zu sagen, dass auf jeden Fall der eine oder andere Ausgleichsfonds per saldo dieselbe Summe beinhalten müsse – ganz gleich, was dann bei diesen Untersuchungen herauskommt –, das will uns nicht in den Kopf. Wir glauben, dass die Bundesversammlung, die aufgerufen sein wird, die politische Bewertung der fair erhobenen und transparent

AB 2002 S 885 / BO 2002 E 885

dargestellten Zahlen vorzunehmen, im Gesetz wirklich nicht eingeschränkt werden sollte – ganz abgesehen





davon, dass sie immer die Möglichkeit hätte, das Gesetz, allerdings mit einem Referendum, entsprechend zu ändern. Aber sich dieses Referendum auch schon jedesmal einzuhandeln, wenn man das Gefühl hat, eigentlich müssten die beiden Töpfe verschieden gross sein – ich will nicht sagen, welches der grössere ist, das kann man aufgrund der heutigen Zahlen nicht beurteilen –, das schiene mir falsch.

Im Übrigen möchte ich darauf hinweisen, dass die blossе Erbsenzählerei von Kantonen als staatlichen Einheiten hier nicht ganz adäquat ist. Wir machen den Finanzausgleich nicht für die Institution Kanton, sondern für die darin lebenden Leute. Wenn Sie die Menschen zusammenzählen, die Einwohnerinnen und Einwohner der 18 bzw. 11 Kantone sind, die mit dem einen oder dem anderen Ausgleich eher bevorzugt werden, dann sehen die Verhältnisse schon wieder anders aus.

Ein letztes Argument spricht dafür, jetzt nicht der Minderheit zu folgen, weil es zu früh ist, solche Entscheide jetzt vorweg zu fällen: Ich möchte die Minderheit daran erinnern, dass sie in unserem Rat, genau in dieser Kammer, mit den Sitzen, die dann die 18 Kantone haben, verglichen mit jenen, welche die anderen 11 haben, ja immer über eine – sagen wir einmal – sanfte Bremse verfügen wird. Diese würde es ihnen erlauben, irgendwelche Höhenflüge des soziodemographischen Ausgleichs abzufangen.

Ich bitte Sie also sehr, nicht heute schon aufgrund ungenügender Grundlagen einen Entscheid zu fällen, der es jenen Kantonen, die vor allem wegen des soziodemographischen Ausgleichs am NFA interessiert sind, verunmöglicht, diesem Finanzausgleich zuzustimmen. Sie würden das doch sehr heikle Gleichgewicht dieser Vorlage in einem Punkt stören, wo es heute keinen Sinn macht.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Stähelin Philipp (C, TG): Erlauben Sie mir, als Vertreter eines Kantons zu sprechen, der weder unter dem einen noch unter dem anderen Titel zu den "Beglückten" gehört. Ich meine, dass die Minderheit einer systematischen Fehlbeurteilung unterliegt, wenn sie für die beiden Lastenausgleiche zwei gleich grosse Töpfe fordert. Weshalb?

Wenn wir hier einen Vergleich anstellen, können wir feststellen, dass der geographisch-topographische Lastenausgleich eigentlich konstant bleibt. Die Gebirgsformationen usw. ändern sich ja nicht; das bleibt im Wesentlichen unverändert. Andererseits unterliegen die Kriterien des sozio-demographischen Ausgleichs gewissen Änderungen. Ich sage es etwas plakativ: Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Anteile der in Armut Lebenden, Betagten, Jugendlichen, in Ausbildung Befindlichen, Arbeitslosen, Drogenabhängigen, Ausländerinnen und Ausländer in allen Kantonen ausgleichen, dass wir irgendwann also gar keine Unterschiede mehr haben. Das wird nicht eintreten, ist aber denkbar; dann würde die ganze konstante Hälfte nur noch in den Topf der Städte und Agglomerationen fliessen. Ob das dann dort noch gleich notwendig ist, darüber kann man verschiedener Meinung sein.

Es besteht also ein grosser Unterschied bei den beiden Lastenausgleichsmodellen. Das eine ist ein dynamischer, das andere ein konstanter "Topf". Deshalb sollte man hier nicht eine fixe Lösung festschreiben. Ich meine im Übrigen auch, dass das gerade eher zulasten der Mehrheit der in diesem Rat vertretenen Kantone laufen könnte, welche unter dem Titel Geographie und Topographie vom Ausgleich profitieren.

Ich habe den Eindruck, dass der Antrag der Mehrheit der Sache wesentlich besser gerecht wird, und bitte Sie, diesen zu unterstützen.

Villiger Kaspar (,): Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

Sie legen ja die Gewichte dann selber fest. Es ist die Bundesversammlung, welche die Beträge festlegt, d. h., Sie haben es in der Hand, diese zu beurteilen und dann später aufgrund der Wirkungsberichte abzuschätzen, wo es mehr und wo es weniger braucht.

Ich spüre bei Herrn Cornu etwas die Angst, es könnten sich dann die bevölkerungsstarken, grossen Zentren zulasten der Berggebiete durchsetzen. Dank der Limite von 800 Metern, Herr Hess, sind es ja schon ziemlich viele, die darunter fallen; das gibt Ihnen im Ständerat doch ein gewisses Gewicht! Ich habe jedenfalls bisher nie festgestellt, dass man in Bezug auf Regionalpolitik nicht diesen Sinn für die benachteiligten Regionen bzw. die Randregionen gehabt hätte. Ich könnte mir eher vorstellen, dass deren Lobbys hier mindestens so stark sind wie jene der grossen Zentren.

Das sollte aber nicht wegleitend sein, sondern wir sollten letztlich auf die Kraft der Vernunft in uns allen vertrauen. Die Wirkungsberichte werden zeigen, wo die Gewichte allenfalls verschoben werden müssen. Wir fangen einmal mit der Hälfte an; das werden wir Ihnen vermutlich so vorschlagen. Die Wirkungsberichte sind ja unter anderem dazu da, um dann die Effizienz des eingesetzten Frankens zu überprüfen. Im geographisch-topographischen Bereich verfügen wir schon über einige Erfahrung, hingegen beim sozio-demographischen Lastenausgleich betreten wir Neuland und müssen uns auch von den Kriterien her noch herantasten. Aber das ist ja



auch das neue Element des Finanzausgleichs, das den Gegebenheiten unserer modernen gesellschaftlichen Entwicklung besser Rechnung trägt.

Aus diesem Grund möchte ich Ihnen empfehlen, das hier nicht zu zementieren, sondern sich selber zuzutrauen, zu gegebener Zeit als Bundesversammlung die richtigen Entscheide zu fällen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 11 Stimmen

Art. 9a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Pflicht zur Zusammenarbeit

Abs. 1

Die Bundesversammlung kann die Kantone in den Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten.

Abs. 2

Die Verpflichtung erfolgt in Form der Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 13) oder der Beteiligungspflicht (Art. 14).

Abs. 3

Die Kantone regeln ihre Zusammenarbeit in interkantonalen Verträgen.

Minderheit I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Abs. 1

Der Bundesrat kann

Minderheit II

(Cornu, Marty Dick)

Abs. 1

Der Bundesrat kann die Kantone in folgenden Aufgabenbereichen zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten:

- a. Straf- und Massnahmenvollzug;
- b. kantonale Universitäten;
- c. Fachhochschulen;
- d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e. Abfallentsorgung;
- f. Abwasserreinigung;
- g. öffentlicher Agglomerationsverkehr;
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

AB 2002 S 886 / BO 2002 E 886

Art. 9a

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Obligation de collaborer

Al. 1

L'Assemblée fédérale peut obliger les cantons à collaborer en prévoyant une compensation des charges dans les domaines cités à l'article 48a alinéa 1er de la Constitution fédérale.

Al. 2





L'obligation revêt la forme d'une déclaration de force obligatoire générale (art. 13) ou d'une obligation d'adhérer (art. 14).

Al. 3

Les cantons règlent la collaboration dans des conventions intercantionales.

Minorité I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Al. 1

Le Conseil fédéral peut

Minorité II

(Cornu, Marty Dick)

Al. 1

Le Conseil fédéral peut obliger les cantons à collaborer en prévoyant une compensation des charges dans les domaines suivants:

- a. l'exécution des peines et des mesures;
- b. les universités cantonales;
- c. les hautes écoles spécialisées;
- d. les institutions culturelles d'importance suprarégionale;
- e. l'élimination des déchets;
- f. l'épuration des eaux usées;
- g. les transports publics en agglomération urbaine;
- h. la médecine de pointe et les cliniques spécialisées;
- i. les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

Le président (Cottier Anton, président): Cet article est adopté selon la proposition de la majorité suite au vote aux articles 48 et 48a du projet 1.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 10

Antrag der Kommission

Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden folgende Ziele angestrebt:

- a. Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen;
- b. wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen;
- c. gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.

Art. 10

Proposition de la commission

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges vise les buts suivants:

- a. garantir une offre minimale de services à la collectivité;
- b. exécuter des tâches cantonales collectivement et de manière rationnelle;
- c. compenser de manière équitable les coûts des services profitant à plusieurs cantons en assurant aux cantons concernés une participation adéquate aux décisions et à la mise en oeuvre.

Angenommen – Adopté

Art. 10a

Antrag der Kommission

Titel

Grundsätze für den Ausgleich

Text



Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen sind insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile zu berücksichtigen.

Art. 10a

Proposition de la commission

Titre

Principes de péréquation

Texte

La péréquation des prestations dont profitent plusieurs cantons tiendra compte en particulier de l'utilisation effective de ces prestations, de l'ampleur des droits de participation, de la mise en oeuvre ainsi que des avantages ou inconvénients considérables qui y sont liés et dont le canton fournisseur bénéficie en raison de sa situation.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 10a handelt es sich um eine Konkretisierung von Artikel 10 Buchstabe c. Wie wir bereits gehört haben, findet sich diese Formulierung in der interkantonalen Rahmenvereinbarung. Wir haben beschlossen, diese Formulierung in das Gesetz aufzunehmen.

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

....

cbis. die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich;

....

Art. 11

Proposition de la commission

....

cbis. la participation des parlements cantonaux à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges;

....

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 11 beantragen wir Ihnen eine Ergänzung: Ich habe gestern beim Eintreten darauf hingewiesen, dass im Rahmen der interkantonalen Rahmenvereinbarung auch die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festgehalten werden soll, und Herr Kollege Pfisterer hat ja in genereller Art auf die Bedeutung dieser Instrumente und Institutionen hingewiesen.

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Das entspricht der Beschlussfassung im Rahmen der Verfassungsvorlage (vgl. Art. 9a der Vorlage 2).

Angenommen – Adopté

AB 2002 S 887 / BO 2002 E 887

Art. 13

Antrag der Kommission

Mehrheit





Abs. 1

Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses für allgemein verbindlich erklären:

....

b. in den Bereichen nach Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung.

Abs. 2

Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört.

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses die Allgemeinverbindlichkeit

Abs. 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Abs. 1

Der Bundesrat kann für allgemein verbindlich erklären:

....

b. in den Bereichen nach Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung.

Abs. 2–6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Cornu, Marty Dick)

Abs. 1

Der Bundesrat kann für allgemein verbindlich erklären:

....

b. in den Bereichen nach Artikel 9a.

Abs. 2–6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 13

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

L'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral simple, donner

....

b. dans un des domaines cités à l'article 48a alinéa 1er de la constitution si

Al. 2

Les cantons concernés sont consultés avant la décision.

Al. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Al. 5

L'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral simple, lever

Al. 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Al. 1

Le Conseil fédéral peut donner force obligatoire générale:

....

b. dans un des domaines cités à l'article 48a alinéa 1er de la constitution si

Al. 2–6

Adhérer au projet du Conseil fédéral



Minorité II

(Cornu, Marty Dick)

Al. 1

Le Conseil fédéral peut donner force obligatoire générale:

....

b. dans un des domaines cités à l'article 9a si

Al. 2–6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Le président (Cottier Anton, président): Cet article est adopté selon la proposition de la majorité suite au vote aux articles 48 et 48a du projet 1.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Es handelt sich hier um Anpassungen aus der Beschlussfassung im Zusammenhang mit der Verfassungsvorlage. Ansonsten habe ich zu diesen Bestimmungen keine speziellen Bemerkungen; sie haben auch in der Kommission nicht zu Diskussionen Anlass gegeben.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 14

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von

Abs. 2

Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört.

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses die Beteiligungspflicht aufheben

Abs. 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Schweiger, Cornu, Spoerry)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Cornu, Marty Dick)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

.... de convention intercantonale, l'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral simple, contraindre

Al. 2

Les cantons concernés sont consultés avant la décision.

Al. 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

L'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral simple, lever

Al. 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I



(Schweiger, Cornu, Spoerry)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II
(Cornu, Marty Dick)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Le président (Cottier Anton, président): Cet article est adopté selon la proposition de la majorité suite au vote aux articles 48 et 48a du projet 1.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

AB 2002 S 888 / BO 2002 E 888

Art. 15

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission
.... und klar sind.

Art. 16

Proposition de la commission
.... et précises.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 16 beantragt Ihnen die Kommission, den letzten Satz zu streichen. Er lautet: "Der Kanton haftet für den entstandenen Schaden."

Artikel 16 ist auch in Zusammenhang mit Artikel 15 Absatz 2 zu sehen. Es geht um die Konsequenzen der Verletzung eines interkantonalen Vertrages durch einen Kanton. Bei Artikel 15 Absatz 2 sehen Sie, welche Reaktionsmöglichkeiten ein anderer Kanton oder das entsprechende interkantonale Organ hat. Bei Artikel 16 geht es nun um den internen Aspekt. Wenn ein Kanton einen Vertrag nicht oder nicht richtig umsetzt, dann können die betroffenen Bürgerinnen und Bürger unter den erwähnten Voraussetzungen Ansprüche aus diesem Vertrag oder Beschluss geltend machen. Weiter heisst es gemäss Bundesrat: "Der Kanton haftet für den entstandenen Schaden." Die Kommission ist der Auffassung, dass wir einem Kanton, der sein eigenes Recht verletzt, nicht sagen sollten, welche Haftungskonsequenzen er zu tragen habe. Es geht wie gesagt um die interne Seite. Wir wollen es den Kantonen überlassen, die Haftungsfrage entsprechend zu regeln.

Villiger Kaspar (,): Wir sind der Meinung, diese Streichung sei falsch und würde dazu führen, dass wir im Lande keine einheitlichen Haftungsregeln hätten. Ich verzichte aber auf einen Antrag – im Wissen darum, wie Sie mit Anträgen des Bundesrates, die nicht von einer Minderheit unterstützt werden, umgehen. Ich behalte mir aber vor, die Lösung ohne Streichung im Nationalrat zu vertreten.

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral



Merz Hans-Rudolf (R, AR): Ich darf anknüpfen an die letzte Offerte von Herrn Bundespräsident Villiger betreffend Artikel 16, etwas in den Nationalrat "hinüberzutragen", und möchte diese Offerte auch auf Artikel 17 beziehen. Ich habe mir überlegt, ob ich einen Vorstoss machen soll, aber dann habe ich gefunden, man könnte diesen Punkt auch hier platzieren. Es geht um Folgendes: Wenn Sie jetzt im Anschluss an diese ganze Gesetzgebung das dicke Buch nehmen, das wir Staatsrechnung nennen, das Ihnen ja allen bekannt ist, dann fragen Sie sich, wie das heute aussieht und wie das nachher aussieht. Vorher und nachher – das ist etwa so wie die Werbung von Schönheitschirurgen, die gewöhnlich zeigt, wie die Klienten vor dem Eingriff und wie sie nach dem Eingriff ausschauen. Das wird immer so dargestellt, dass man dazu ermuntert wird, solche Eingriffe vorzunehmen.

Wenn ich mir jetzt dieses Buch vorstelle mit seinen über 80 Ziffern, mit Hunderten von Rubriken und darin mehreren hundert Subventionen im Sinne des heutigen Subventionsgesetzes – die grössten Bezüger sind die Kantone und die Sozialversicherungen –, dann stelle ich mir vor, dass dieses Buch nachher wesentlich anders aussehen muss. Natürlich haben wir heute den Begründungsteil der Finanzrechnung. Dort findet man jeweils auch Verweise auf die Spezialgesetzgebungen, immer in der Beilage; Einzelheiten zu den Spezialfinanzierungen muss man etwas weiter hinten bei der Erfolgsrechnung suchen. Dort werden diese nämlich dann auf die Konten umgelegt, was viele nicht realisieren. Und dann, soweit es Subventionen sind, die man mit Darlehen verbindet, stellt man sie noch in der Verkehrsbilanz ein.

Nun haben wir natürlich Instrumente der mehrjährigen Kreditsteuerung, nämlich die Verpflichtungskredite und die Zahlungsrahmen; das wird ja im Prinzip weiterhin so bleiben. Wir haben auch die Rahmen- und die Gesamtkredite; an sich sind diese Instrumente vorhanden. Aber sie werden sich zum Teil verstärken und zum Teil verändern. Wir kommen bei Artikel 17 zum Thema Wirksamkeitsbericht. Das muss sich an irgendwelchen Indikatoren orientieren. Einige diesbezügliche Erfahrungen haben wir mit der Flag-Philosophie bereits. Aber es werden eben auch einige Dutzend Rubriken aus diesem Buch Staatsrechnung verschwinden. Die Staatsrechnung wird anders aussehen, als sie heute aussieht. Einige Ziffern bleiben in verdünnter Form bestehen, andere werden etwas dicker, schwellen an, je nachdem. Es werden auch neue Anforderungen auftauchen, vor allem im Zusammenhang mit der Abwicklung der Finanzströme, gerade bezogen auf dieses Gesetz.

Da muss man sich meines Erachtens überlegen, wie man in der Übergangsphase vorgehen will. Denn die Übergangsphase wird einige Jahre dauern, die Veränderung wird an bestimmten Stellen des Budgets und der Rechnung intensiv und schnell Platz greifen und an anderen Orten nicht. Irgendwie habe ich einfach den Eindruck, wir müssen aufpassen, dass wir die ganze Geschichte von Anfang an im Lot behalten, damit man insbesondere auch die Bundesgelder bei ihrem "Austritt" aus dem Bundeshaushalt begleiten kann. Ein Beispiel war vorher Artikel 9 des Finanzausgleichsgesetzes, wo es eben gerade darum ging, diese Mittel dann zu definieren.

Schliesslich bleibt auch zu regeln, wie der Bund im Verhältnis zu den Kantonen künftig Rechnung legen will. Einiges ist unterwegs. Ich denke insbesondere auch an das neue Rechnungsmodell des Bundes, das ja zum Teil Anpassungen an jenes der heutigen kantonalen Regelung bringt. Ich möchte nicht weiter ausholen, aber Sie sehen, wo das Problem liegt: Es gibt eine Möglichkeit, dass man es ähnlich wie in der Buchhaltung transitorisch macht. Das hat Nachteile, das wäre einmalig, ich sehe das hier nicht. Vielmehr vermute ich, dass man sich überlegen muss, ob man eine Art Schattenhaushalt macht, mit dem man diese ganzen Übergänge so begleiten kann, dass es letztlich eben auch zu diesem Wirksamkeitsbericht kommt. Denn die Unterlagen müssen dann aufbereitet werden. Ich möchte einfach darauf aufmerksam machen und jetzt nicht weiter ausholen. Es ist auch noch keine Alarmstimmung, aber wenn das Projekt jetzt so zügig vorangeht, wie wir es aufgegleist haben, werden wir rasch zu diesen Fragen kommen, und da ist einiges ungeklärt.

Die Instrumente, die wir heute mit dem Finanzausgleichsgesetz und nachher mit diesem neuen Gesetz haben, sind an sich gut. Auch die Art der Krediterteilung ist heute absolut in Ordnung. Es wird nicht zu riesigen Anpassungen kommen, aber es wird verschiedene neue Dinge geben, übrigens auch im Bereich der Informatik, wo die Datenbanken, die wir haben, angepasst werden müssen.

Ich möchte einfach dem Bundesrat mit auf den Weg geben und auch zuhanden des Zweitrates festhalten, dass man sich dieser Problematik vertieft annehmen muss. In der Botschaft sind zumindest keine vertieften Hinweise dazu vorhanden. Aber die Fragen, ob das Ganze auch so umgesetzt wird, wie wir es wollen, und ob wir es auch so messen können, hängt eben davon ab. Damit schliesse ich wieder mit dem Bild des Chirurgen, der auch Instrumente braucht, wenn er Eingriffe machen muss; und da muss er die richtigen Instrumente haben und sie am richtigen Ort einsetzen,

AB 2002 S 889 / BO 2002 E 889

damit man dann eben keine Verstümmelungen statt chirurgischer Verbesserungen erzielt.





Villiger Kaspar (,): Ich habe davor natürlich auch ein bisschen Respekt, vor allem weil – wie Sie noch zu Recht beigefügt haben – im gleichen Zeithorizont dann noch irgendeinmal das neue Rechnungsmodell des Bundes kommt. Dann stellt sich einfach die Frage, ob man das so transparent darstellen kann, dass man es noch versteht und eben zwischen "vorher" und "nachher" vergleichen kann. Wir sind uns dessen bewusst und nehmen die Anregung gerne entgegen. Ich bin nicht ganz so optimistisch, dass wir das schon nächstes Jahr brauchen werden. Wir haben wahrscheinlich noch etwas Zeit dafür, wenn ich sehe, was da alles noch kommt. Aber es wird nicht ganz einfach sein, das dann alles zu beherrschen. Unsere Leute werden gefordert sein, das ist klar.

Angenommen – Adopté

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

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

AB 2002 S 890 / BO 2002 E 890