Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 72 (1980)

Heft: 6

Artikel: Vernehmlassung des SGB zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-354989

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Monatsschrift
des Schweizerischen
Gewerkschaftsbundes

Heft 6
Juni 1980
72. Jahrgang

Zweimonatliche Beilage: «Bildungsarbeit»

Gewerkschaftliche Rundschau

Vernehmlassung des SGB zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Furgler

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den ersten Vorschlägen zu einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu äussern. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund hat diese Vorschläge und ihre sozial-, wirtschafts- und finanzpolitischen Auswirkungen eingehend geprüft und gelangt in allen wesentlichen Punkten zu einer negativen Beurteilung. Diese Haltung wird im ersten Teil der Vernehmlassung, der sich mit dem staatspolitischen Leitbild befasst, begründet. Im zweiten Teil finden Sie unsere Begründungen zu den einzelnen Vorschlägen, wobei wir uns auf die wichtigsten Sachgebiete beschränken, ohne zu allen Fragen im Detail Stellung zu nehmen. Im dritten Teil fassen wir unsere finanzpolitischen Bemerkungen zusammen.

1. Allgemeine Überlegungen

Die von Ihnen unterbreiteten Vorschläge einer Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen werfen vorerst die Frage nach dem *staatspolitischen Leitbild* auf, von welchem auszugehen ist. Dieses Leitbild wird von der Studienkommission vorab in der Eigenständigkeit der Kantone durch die Erhaltung grosser Kompetenzbereiche gesehen, für die sie nicht nur rechtlich, sondern auch finanziell zuständig sind. Allerdings wird dieses Prinzip auch in den Vorschlägen der Studienkommission nicht überall befolgt, würde es doch in letzter Konsequenz einen Rückschritt zum alten Staatenbund bedeuten. In der Praxis ist die Verflechtung von zentralen Lenkungsbefugnissen einerseits und Vollzugsföderalismus andererseits so

stark verankert, dass eine Ausscheidung von reinen Bundes- oder Kantonsaufgaben kaum mehr möglich erscheint. Es drängt sich daher der Eindruck auf, dass für die vorliegenden «ersten Vorschläge» einer neuen Aufgabenverteilung vielmehr finanzielle Überlegungen den Ausschlag gegeben haben und der staatspolitische Nutzen gering bleibt.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund geht in seiner Stellungnahme davon aus, dass der Staat auf allen Entscheidungsebenen von Gemeinde, Kanton und Bund leistungsfähig sein muss, nicht nur zur Erfüllung der öffentlichen Infrastrukturaufgaben, sondern insbesondere als *Träger des sozialen Ausgleichs* zugunsten seiner wirtschaftlich und sozial schwächeren Glieder. Dazu gehört auf Bundesebene die Gewährleistung einer umfassenden sozialen Sicherheit für jeden einzelnen Bürger, sowie der Ausgleich zwischen den verschiedenen Regionen des Landes. Diese Zielsetzung bedingt ein gewisses Mass an Zentralisierung im Bundesstaat und setzt auch auf Gebieten, bei denen der Vollzug den Kantonen oder Gemeinden obliegt, die Festlegung von Mindeststandards voraus. Staatspolitisch gehen wir davon aus, dass die Einheit der Schweiz auf dem politischen Willen beruht, Konflikte zwischen verschiedenen Kulturen, Sprachen, Regionen oder Bevölkerungsgruppen soweit als möglich zu vermeiden oder friedlich zu regeln. Den Ausgleichsfunktionen des modernen Sozialstaates kommt deshalb eine erhebliche Bedeutung zu, wirken sie doch einer Verschärfung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit entgegen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf eine vom Soziologischen Institut der Universität Zürich durchgeführte Nationalfonds-Studie «Wandel und Konstanz des Bildes Schweiz», in der fast die Hälfte aller Befragten die Einführung der AHV als das «wichtigste schweizerische Ereignis des 20. Jahrhunderts» bezeichneten. Wir sind deshalb überzeugt, dass auch die Zukunft der föderalistischen Ordnung der Schweiz nicht primär eine Frage der festgeschriebenen Kompetenzen, sondern des Willens und der Fähigkeit zum sozialen Ausgleich ist.

Wir haben die Vorschläge vor allem an ihren praktischen Auswirkungen bemessen, ist doch der SGB primär an den Leistungen des Staatswesens auf allen seinen Ebenen interessiert und erst sekundär an der Frage, auf welcher Ebene diese Leistungen erbracht werden. Wohl erscheint uns eine Dezentralisierung von Aufgaben, die auf der unteren Ebene ebenso gut oder besser – und unter grösserer demokratischer Kontrolle – erbracht werden können, als legitim. Massgebend ist dabei sowohl die Fähigkeit als auch der politische Wille der Kantone und Gemeinden, Leistungen tatsächlich zu erbringen. Aus diesem Grund muss der Zentralstaat den Rechtsanspruch und die Einheitlichkeit wichtiger Leistungen sichern.

Im Bericht der Studienkommission wird mehrfach betont, die Vor-

schläge beruhten auf der Annahme, dass der einzelne Bürger von keinem Leistungsabbau betroffen werde und die unteren Ebenen die ihnen übertragenen Aufgaben wirklich erfüllen. Diese Prämisse muss ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Die Erfahrungen zeigen, dass die Kantone viele Aufgaben erst dann erfüllen (oder erfüllen können), wenn sie durch namhafte Bundesbeiträge unterstützt werden (Beispiel: Altersheimbauten). Fehlt ein solcher Anreiz durch Förderungsbeiträge, so bleiben die Leistungen vieler Kantone ungenügend (Beispiel: Stipendien). Wir stehen daher unter dem Eindruck, dass die Vorschläge nicht zu einer echten Stärkung der Kantone führen. Hingegen hätten sie trotz gegenteiliger Beteuerungen über kurz oder lang einen wesentlichen Leistungsabbau, insbesondere im Sozialbereich und beim öffentlichen Regionalverkehr zur Folge.

Diese beiden Sachgebiete wurden übrigens, wie aus dem Bericht hervorgeht, nur deshalb in die Neuverteilung der Aufgaben einbezogen, weil sie «finanzpolitisch bedeutsam» erscheinen. Indessen sind unseres Erachtens beide Bereiche von der Sache her dafür wenig geeeignet, weil es sich um nationale Aufgaben handelt, deren sich der Bund nicht mehr entschlagen kann.

Grundsätzlich scheint uns eine Neuverteilung von Aufgaben dort sinnvoll, wo sie zur Beseitigung von Bagatellsubventionen und mehrfachen Subventionskontrollen führt. Eine rechtliche und finanzielle «Grenzbereinigung», die zu echten Einsparungen führt, würde auch unsere Zustimmung finden. Einer solchen Bereinigung sind aber relativ enge Grenzen gesetzt, weil in unserem mehrstufigen Staatssystem die Bundesbeiträge Lenkungsinstrumente zur Förderung bestimmter, vor allem sozialer und wirtschaftlicher Aufgaben sind und zugleich dem Finanzausgleich dienen.

Wir sind der Auffassung, dass sich das System der Förderungsbeiträge im allgemeinen bewährt hat und dass vor allem in der Sozialpolitik jeder Abbau der Bundesleistungen zu einem effektiven Leistungsabbau führt. Aus diesen Gründen, die wir nachfolgend noch eingehender darlegen, lehnen wir die ersten Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben von Bund und Kantonen ab, insbesondere auf den Gebieten der sozialen Wohlfahrt, der Wohnbauförderung, des öffentlichen Regionalverkehrs, der Berufsbildung und der Stipendien. Unseres Erachtens erbringen die vorgschlagenen Massnahmen weder den angestrebten staatpolitischen Nutzen, noch sind sie finanz- und sozialpolitisch sinnvoll.

2. Zu einzelnen konkreten Vorschlägen

Wie wir einleitend bemerkten, beschränken wir uns darauf, zu jedem Teil der Vorschläge Stellung zu beziehen, die für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund von besonderem Interesse sind. Wir

halten uns dabei an die Reihenfolge dieser Vorschläge im Bericht der Studienkommission.

2.1. Stipendien

Die Studienkommission schlägt vor, dass der Bund nur noch für Stipendien an Studierende aus dem Ausland zuständig bleiben soll. Alle andern Stipendien sollen bis 1985 schrittweise «kantonalisiert» werden. Diese Vorschläge sind für den SGB unannehmbar, sind doch gerade die Stipendien ein Musterbeispiel für die fehlende Leistungsfähigkeit, beziehungsweise den mangelnden politischen Willen mancher Kantone. Wir bezweifeln daher auch, dass eine Selbstkoordination der Kantone zu besseren Lösungen führen wird. Die bestehenden Unterschiede sind erheblich und können nur durch eine Rahmengesetzgebung des Bundes verringert werden, wie sie auch von der Mehrheit der Kantone befürwortet wird.
Wir weisen ferner darauf hin, dass durch das seit dem 1. Januar 1980 in Kraft stehende neue Berufsbildungsgesetz die Kompetenz des Bundes für Stipendien an Lehrlinge, Absolventen von höheren technischen Lehranstalten und der Lehrgänge des Schweizerischen Instituts für Berufspädagogik (künftige Berufsschullehrer) vereinheitlicht wurde. Nachdem die Berufsbildung als einziger Zweig des Bildungswesens – und mit guten Gründen – durch Bundesgesetz geregelt ist, könnte eine Kantonalisierung dieser Beiträge auf keinen Fall hingenommen werden. Im Zeichen der zunehmenden Spezialisierung der Lehrberufe sind viele Lehrlinge darauf angewiesen, Lehrstellen ausserhalb ihres Wohnkantons zu suchen. Die auf diesem Gebiet erreichte Einheitlichkeit darf daher nicht wieder in Frage gestellt werden.

2.2. Turnen und Sport (im Zusammenhang mit der Berufsausbildung)

In diesem Abschnitt wird ausgeführt, der Lehrlingssport solle später im Zusammenhang mit der Berufsbildung überprüft werden. Wir weisen dazu darauf hin, dass das Lehrlingsturnen seit 1972 gesetzlich obligatorisch erklärt wurde, wobei die ohnehin lange Übergangsfrist bis 1986 aus Spargründen noch weiter erstreckt wurde. Eine weitere Erstreckung oder eine Abschaffung der Bundesbeiträge an das Lehrlingsturnen könnte vom SGB nicht akzeptiert werden.
Wir sind generell der Auffassung, dass die Bundeskompetenzen auf dem Gebiete der Berufsbildung und damit auch die Bundesbeiträge an die entsprechenden Einrichtungen und Bauten beibehalten werden müssen, da nur der Bund die notwendige Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung gewährleisten kann.

2.3. Gesundheitswesen

Den Vorschlägen zur Streichung von Bagatellsubventionen kann grundsätzlich zugestimmt werden. Es ist aber zu beachten, dass es

sich um eine Subventionierung von Subventionen handelt. Es ist daher zu befürchten, dass die Kantone die ihnen aus dem Wegfall erwachsenden Kosten nicht übernehmen, sondern überwälzen (zum Beispiel auf die Krankenversicherung).
Im Bereiche der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten müssen Bund und Kantone gemeinsam handeln, da diese nur grenzüberschreitend gehandhabt werden kann. Hier kann der Bund nicht von seinen finanziellen Verpflichtungen entlastet werden. Die Subventionierung nationaler Vereinigungen und Ligen, die sich der Bekämpfung spezieller Krankheiten widmen (zum Beispiel Rheumaliga) sollte ebenfalls Sache des Bundes bleiben.
Was die Ausbildung des Krankenpflegepersonals betrifft, treten wir grundsätzlich auch hier für eine einheitliche Bundesregelung wie in der übrigen Berufsbildung ein. Wir sind deshalb der Meinung, dass es nicht richtig ist, die Richtlinien dieser Ausbildung einer privaten Organisation (Schweizerisches Rotes Kreuz) zu überlassen und auf jede Einflussnahme des Bundes zu verzichten.

2.4. Soziale Wohlfahrt

Die Studienkommission geht in diesem Kapitel von der Leitidee aus, dass der Bund für die kollektive soziale Sicherheit sorgt, während die individuelle Unterstützung und Betreuung vor allem Sache der Kantone sei. Diese Aufteilung kann unseres Erachtens nicht zum Tragen kommen. Die Kantone unterstützen den Bund heute so massgebend im Bereich der kollektiven Sicherheit, dass sie davon nicht entlastet werden können, beispielsweise vom Anteil der Kantone von 3,6 Milliarden Franken an den Spitaldefiziten. Andrerseits würden im Bereich der individuellen Unterstützung noch heute manche Leistungen ohne Mithilfe des Bundes nicht genügen. Die Leitidee der Studienkommission sollte deshalb nicht weiterverfolgt werden. Als Ziel hat vielmehr zu gelten, dass alle Bürger Anspruch auf eine möglichst umfassende und gleichmässige soziale Sicherheit haben, was die Pflicht des Bundes zu einer gewissen Vereinheitlichung nach sich zieht.

2.41. Kantonsbeiträge an die AHV

2.42. Bundesbeiträge an die Ergänzungsleistungen

Die Studienkommission schlägt vor, die Kantone von ihrer Mitfinanzierung der AHV zu entlasten (1977: 469 Millionen Franken), während umgekehrt die Ergänzungsleistungen ganz den Kantonen übertragen und die Bundesbeiträge (1977: 194 Millionen Franken) aufgehoben werden sollen.
Beide Massnahmen erscheinen uns nicht sinnvoll. Wir vermögen nicht ganz einzusehen, weshalb die historische Begründung der Kantonsbeiträge an die AHV (Abgeltung früherer Unterstützungs-

leistungen der Kantone) heute nicht mehr zutreffen soll. Dieser Vorschlag soll, wie die Studienkommission ausdrücklich erklärt, die Voraussetzungen zu anderen Entflechtungsmassnahmen in der Gegenrichtung schaffen. Da aber die Gesamtheit dieser Vorschläge in der Sozialpolitik nach unserer Überzeugung zu einem Leistungsabbau führen muss, lehnen wir auch die Streichung der Kantonsbeiträge an die AHV ab.
Es gibt dafür noch einen steuerpolitischen Grund. Die staatlichen Leistungen an die AHV dürften, wie der Bericht feststellt, in Zukunft stark wachsen. Solange aber der überwiegende Teil der direkten, an die Progression gebundenen Steuern von den Kantonen eingenommen wird, erscheint es uns nicht opportun, diese von ihrer Beteiligung an der AHV zu entbinden.
Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV bewirkt das heutige System, dass alle Kantone einheitlich die Höchstgrenze anwenden. Ein Wegfall der Bundesbeiträge, die bis zu 70 Prozent der Ausgaben betragen, hätte ohne Zweifel in vielen Kantonen Verschlechterungen zur Folge.
Die Ergänzungsleistungen sind überdies in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung als Bundesaufgabe verankert, solange die AHV und IV den Existenzbedarf nicht decken. Dieses Ziel der existenzsichernden Leistungen ist noch keineswegs erreicht. Der Vorschlag, die Ergänzungsleistungen nach einer Übergangsfrist von wenigen Jahren den Kantonen ganz zu überlassen, widerspricht dem Auftrag der Verfassung.

2.43. Invalidenversicherung

Hier stellt die Studienkommission zwei Varianten zur Diskussion. Variante I sieht eine weitgehende organisatorische Zentralisation der IV und damit den Verzicht auf die Kantonsanteile an der IV (1977: 242 Millionen Franken) vor. Variante II dagegen schlägt verstärkte kantonale Kompetenzen sowie eine Verdoppelung der heutigen Beteiligung der Kantone vor.
Wir vermögen uns mit keiner der beiden Varianten zu befreunden und schlagen ihnen die Beibehaltung des heutigen Systems vor. Was die zentralistische Variante I betrifft, so gilt sinngemäss, was wir zu den Kantonsbeiträgen an die AHV ausgeführt haben. Eine Zentralisation der beiden grossen Sozialversicherungswerke AHV/IV erscheint zwar logisch, setzt aber den politischen Willen voraus, dem Bund die dafür notwendigen Mehreinnahmen dauerhaft zu garantieren. Solange dieser Wille fehlt, können die Kantone nicht von ihrer Beteiligung befreit werden. Anderseits befürchten wir bei Variante II Leistungsverschlechterungen in einzelnen Kantonen, weshalb wir diesen Vorschlag eindeutig ablehnen. Der Bund ist auch in der Durchführung der IV verpflichtet, für eine einheitliche Anwendung seiner Gesetze zu sorgen.

2.44. Krankenversicherung

Auch dazu stellt die Kommission zwei Varianten zur Diskussion. Variante I beruht auf der Beibehaltung der heutigen kantonalen Tarifautonomie, wobei die Kantone die Hälfte der heutigen Bundesbeiträge an die Krankenkassen, also 440 Millionen Franken jährlich, übernehmen sollen. Variante II sieht vor, dass der Bund weiterhin die bisherigen Subventionen leistet, dafür aber erweiterte Kompetenzen zur Festlegung von Taxpauschalen für die Spitäler und zum Abschluss von Tarifverträgen auf nationaler Ebene erhalten soll. Der SGB geht davon aus, dass im kleinen schweizerischen Raum die Gesundheitspolitik stärker zentral gesteuert werden muss. Es ist unzumutbar, dass in einem Spital durch eine schweizerische Krankenkasse pro Tag Fr. 180.– Tagespauschale bezahlt werden müssen, jenseits der Kantonsgrenze aber nur Fr. 60.–. Es ist unzumutbar, dass ein ausserkantonaler Patient nur deswegen möglichst rasch disloziert werden muss, weil seine Rechnung sonst noch höher ausfällt. Es ist unzumutbar, dass der Krankenkassenbeitrag für eine Familie in einer Region Fr. 600.– pro Jahr beträgt, in einer andern Fr. 1600.–.
Die Variante I würde diese Verzerrung noch verstärken und ist deshalb abzulehnen. Die Studienkommission weist selber darauf hin, dass es die Kantone auf Grund ihrer Taxautonomie in der Hand haben, durch die Erhöhung der kantonalen Spitaltaxen ihren Selbstfinanzierungsgrad zu steigern und ihre Steuerbelastung zu senken. Das ist in den letzten Jahren in vielen Kantonen bereits im Rahmen kantonaler Sparprogramme praktiziert worden. Es ist deshalb mit Sicherheit anzunehmen, dass viele Kantone von dieser Überwälzungsmöglichkeit Gebrauch machen würden, statt ihre Beiträge an die Krankenversicherung massiv zu erhöhen. Mit den Spitaltaxen müssten auch die Prämien der Krankenkassen erhöht werden.
Der SGB kann deshalb nur die Variante II unterstützen. Wir weisen dabei aber auf unsere Vernehmlassung vom 31. Oktober 1977 zur Teilrevision der Krankenversicherung hin, in welcher wir eine etwas andere Aufteilung der Bundesbeiträge vorschlugen. Insbesondere müssen nach unserer Auffassung diese Beiträge künftig wieder der Teuerung und Lohnentwicklung angepasst werden.

2.45. Altersheime und Altershilfe

Die Förderung des Baues von Altersheimen durch Beiträge aus dem AHV-Fonds ist Bestandteil der Verfassungsvorlage von 1972. Damals wurde die Verankerung von Sachleistungen neben der Einführung der 2. Säule als wichtiger Vorteil hervorgehoben. Tatsächlich haben sich diese Beiträge als sehr segensreich erwiesen. Offensichtlich bestand in vielen Kantonen ein Nachholbedarf, der erst mit Hilfe der Bundesbeiträge gedeckt wurde. Nur so ist es zu erklären,

dass seit 1975 nicht weniger als 585 Altersheimbauten mit 331 Millionen Franken unterstützt werden mussten. Wir können deshalb der Aufhebung dieser Beiträge nicht zustimmen.
Es mutet äusserst befremdlich an, dass die Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV auf diesem Umweg wieder um 1 Prozent vermindert werden sollen, nachdem gerade die erneute Anhebung dieser Beiträge auf 20 Prozent den Hauptbestandteil der vom Volk so eindeutig angenommenen 9. AHV-Revision bildete.
Was die Altershilfe betrifft, so bildet auch diese einen Bestandteil des Verfassungsauftrages von 1972. Wir sind zwar damit einverstanden, dass solche Subventionen gezielt einzusetzen sind und kein Anreiz zur Umwandlung öffentlicher Institutionen in private Stiftungen geboten werden soll. Schweizerische Institutionen wie etwa Pro Senectute sollen aber nicht in ihren Aktivitäten eingeschränkt werden.

2.5. Wohnbauförderung

Im Bericht wird die Verlagerung der Wohnbauförderung zu den Kantonen mit ganzen acht Zeilen begründet. Man kann jedoch die Augen vor einer der unspektakulärsten, aber sehr wirkungsvollen gegenwärtigen Bundestätigkeiten nicht in dieser Art verschliessen. Denn die eidgenössische Wohnbauförderung hat eine multiplikative, eine kompensatorische, eine subsidiäre und eine wohnungsmarktpolitische Funktion.
Die *Multiplikationseffekte* werden ersichtlich, wenn man bedenkt, wie zahlreiche Objekte mit relativ bescheidenen Mitteln realisiert werden konnten. Die Bundesgarantien kosteten bis heute praktisch nichts und betragen fast eine Drittelsmilliarde. Zahlungswirksam wurden nur wenige Garantiefälle. Mit den vom Bund geleisteten Verbilligungen und Darlehen sowie mit den Beteiligungen am Kapital überregionaler Wohnbaugesellschaften wurden vielfache Summen der relativ kleinen Bundeseinsätze an Bauvolumen ausgelöst. Nach Schätzungen beträgt der Anteil der mit Bundeshilfe insgesamt ausgelösten Wohnbautätigkeit an der gesamtschweizerischen Wohnbautätigkeit in den letzten fünf Jahren 2,7 Milliarden von 33,8 Milliarden oder 8 Prozent. Dadurch ist die besondere Effizienz dieser Bundestätigkeit eindeutig unter Beweis gestellt.
Die *Kompensationswirkung* geht daraus hervor, dass die Bundesförderung Schwerpunkte gesetzt hat. Sie brauchte in den Kantonen mit traditionell hoher Tätigkeit im sozialen, öffentlichen oder genossenschaftlichen Wohnungsbau nicht stark einzusetzen (zum Beispiel in Zürich, Genf). Hingegen wurden in andern Kantonen, in welchen aus wie immer gearteten Gründen dieser Anteil geförderter Wohnungen nicht so hoch ist, deutliche Förderungsleistungen vom Bund her erbracht und entsprechend viele günstige Wohngelegenheiten geschaffen.

Wenn sich 16 Kantone für die Kantonalisierung der Wohnbauförderung aussprechen, erlauben wir uns die skeptische Frage, wieviel diese selbst nachher fördern und wieviel die andern zehn Kantone tun würden.
Die *subsidiäre Wirkung* eidgenössischer Wohnbauförderung liegt in der Vermeidung weitergehender, schärferer oder interventionistischer Massnahmen. Wenn es gelingt, mit für den Bund günstigen Förderungsmassnahmen der beschriebenen Art Engpässe in der Wohn- und Mietsituation der Schweiz zu verhindern und soziale Ungleichheiten zu mildern, dann erübrigen sich Eingriffe auf andern Gebieten. Eine glaubwürdige Mieterschutzpolitik kann allerdings dadurch nicht ersetzt werden.
Die *wohnungsmarktpolitische Bedeutung* der eidgenössischen Wohnbauförderung liegt in der Begünstigung jener Wohnkategorien, bei denen der Markt nicht spielt und deshalb eine Unterversorgung entsteht. Diese Unterversorgung mit günstigen Wohngelegenheiten droht überall dort besonders akut zu werden, wo eine starke Bautätigkeit die Bodenpreise emportreibt. Gerade dort sind günstige Wohngelegenheiten immer seltener, und die Wachstumsregionen sind wegen ihrer Belastung durch die Infrastruktur nicht in der Lage, allein korrigierende Förderungsmassnahmen aufzubringen. In Entleerungsgebieten, wo aus entgegengesetzten Gründen die Attraktivität zum Bau günstiger Wohnungen fehlt, greift die Bundeshilfe ebenfalls kompensierend ein.
Wenn die Schweiz, das Industrieland mit den höchsten Bodenpreisen und der niedrigsten Eigentümerquote keine eidgenössische Wohnbaupolitik mehr kennt, wird der Sozialstaat in einem wichtigen Punkt getroffen. Die Kantone werden die Lücke nie ausfüllen können.

2.6. Verkehr

Bei diesem Kapitel beschränken wir uns auf eine Stellungnahme zum Vorschlag der Studienkommission, die Kantone seien an der Finanzierung des öffentlichen Regionalverkehrs zu beteiligen und sollten als Sofortmassnahme 200 Millionen Franken an das entsprechende Defizit der SBB aufbringen..
Wir hatten bereits Gelegenheit, unsere Vorbehalte gegenüber einer Hierarchisierung im Verkehr im Rahmen der Vernehmlassung zur Gesamtverkehrskonzeption (GVK) zum Ausdruck zu bringen. In der Tat bezweifeln wir sehr, dass eine Regionalisierung des SBB-Netzes die Situation der Bahnen verbessern würde. Man riskiert im Gegenteil, den Nah- und Regionalverkehr zu beeinträchtigen, die bedeutende Zulieferer des nationalen Verkehrs sind. Das Verhalten gegenüber dem öffentlichen Verkehr ist von Kanton zu Kanton oder von einer Region zur andern sehr unterschiedlich. Aus diesen Gründen würde eine neue Verkehrshierarchie, wie sie die GVK vor-

sieht, nach unserer Auffassung kaum eine Gesamtkonzeption des Verkehrs auf nationaler Ebene begünstigen.
Die Struktur des SBB-Netzes und die Verflechtung in seinem Betrieb erlauben es nicht, für jede Linie eine genaue Kostenrechnung zu erstellen und das Ausmass des Defizits zu bestimmen. Wie dem auch sei – eine Aufteilung des SBB-Netzes in Zweige nationaler Bedeutung einerseits und solche regionaler Bedeutung anderseits würde keinesfalls den öffentlichen Schienenverkehr stärken. Dies um so weniger, wenn die Finanzierung nach dem Prinzip «wer befiehlt, zahlt» gestaltet würde.
Aus diesen Gründen scheint uns die Sofortmassnahme, nach welcher die Kantone die Hälfte des Defizits des reagionalen Personenverkehrs der SBB decken sollten, nicht akzeptabel. Wir teilen in dieser Hinsicht die Meinung des Kontaktgremiums der Kantone, das den Vorschlag der Studienkommission zurückgewiesen hat. Man kann sich im übrigen fragen, ob es vernünftig ist, den Bereich des Verkehrs in die Prüfung der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen einzubeziehen, nachdem die Diskussion um die GVK noch keineswegs abgeschlossen ist. Dadurch wird eine bedauerliche Verwirrung hervorgerufen, die das Verständnis dieser Probleme durch das Volk – das sich über die Verfassungsartikel aussprechen muss – nicht erleichtert. Es wäre zumindest empfehlenswert abzuwarten, bis sich der Bundesrat über die Vorschläge der GVK hinsichtlich der Aufgabenteilung ausgesprochen hat. Diese Bemerkung gilt auch für den Privatverkehr, selbst wenn dort die Dinge weniger kompliziert sind. Jedenfalls sollte die gegenwärtige Aufteilung keine zu grossen Änderungen erfahren.
Gesamthaft betrachtet der SGB die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs als eine Aufgabe von nationalem Rang. Es ist auf die Dauer nicht tragbar, dass der Bund beim Bau der Nationalstrassen mit Hilfe einer Sondersteuer auf dem Benzin ein Verkehrsnetz geschaffen hat, das auch regionale Verbindungen wahrnimmt, während der öffentliche Verkehr – der nach wie vor die Hauptlast des Berufsverkehrs bewältigt – durch diese Ungleichheit der Finanzierungsquellen in immer höhere Defizite getrieben wird. Was sich unseres Erachtens aufdrängt, ist eine Umverteilung der aus dem Benzinzollzuschlag fliessenden Einnahmen zugunsten beider Verkehrsträger, wie dies auch in der GVK vorgeschlagen wird.

3. Finanzpolitische Wertung der Vorschläge

3.1. Staats- und finanzpolitische Rahmenbedingungen

Die Studienkommission liess sich in ihren Überlegungen von der «realen Tendenz» leiten, «die Tätigkeit des Bundes – vielleicht des Staates überhaupt – zu begrenzen». Von da her wird sodann apo-

diktisch erklärt, das Gesamtergebnis einer Neuverteilung der Aufgaben dürfe nicht ein höherer Zentralisierungsgrad sein. Diese Überlegungen stehen in offensichtlichem Widerspruch mit einer anderen «realen Tendenz», nämlich der Ausgestaltung des modernen Sozialstaates auf Bundesebene. Es ist nicht zu verkennen, dass eine logische Aufgabenteilung in vielen Fällen nur durch eine stärkere Zentralisierung möglich wäre. Wenn die Begrenzung der Staatsausgaben zur obersten Maxime erhoben wird, dann folgt man damit nicht den effektiven Bedürfnissen, sondern einer bestimmten politischen und ideologischen Konzeption, welche die Interessen einer Minderheit von Steuerzahlern höher bewertet als die Bedürfnisse der Mehrheit der Bürger im modernen Sozialstaat.
In diesem Zusammenhang treten die *strukturellen Schwächen unseres Steuersystems* deutlich in Erscheinung:

- Die zweimalige Ablehnung neuer Bundesfinanzvorlagen ist in unseren Kreisen vor allem auf den erheblichen Widerstand gegen die Erhöhung der Konsumsteuern zurückzuführen. Diese werden solange als ungerecht empfunden, als nicht auf andern Gebieten der Steuerpolitik mehr Gerechtigkeit geschaffen wird. Eine *verschärfte Bekämpfung der Steuerhinterziehung* und die Heranziehung *neuer Steuerquellen im Bankenbereich* bleiben wichtige Voraussetzungen einer tragfähigen neuen Finanzordnung.
- Die *künstliche Verknappung der Staatseinnahmen* ist im übrigen kein neues politisches Druckmittel, sondern prägt die ganze Geschichte der Bundesfinanzen. Der Bund musste seine direkten Steuern stets unter dem Stempel des Ausserordentlichen eintreiben: als «Kriegssteuer» (1916/17 und 1921–32), als «Krisenabgabe» (1934–41) und seither als «Wehrsteuer». Versuche zu einer definitiven verfassungsmässigen Einführung der direkten Bundessteuer scheiterten sowohl 1953 als auch 1970, obwohl der Bund seine Aufgaben schon längst nicht mehr ohne direkte Steuern bewältigen könnte.
- Auf kantonaler Ebene stösst der Finanzausgleich an Grenzen, solange die *Steuerharmonisierung* fehlt. Die direkten Steuersysteme der Kantone weisen grosse Unterschiede auf und die Konkurrenz unter den Kantonen führt zu einer Benachteiligung der Unselbständigerwerbenden, die weniger mobil sind und namentlich in finanzschwachen Kantonen übermächtig stark belastet werden. Eine Aufgabenneuverteilung, die nicht zu einem sozialen Leistungsabbau führen soll, setzt daher eine Harmonisierung der Steuerbelastung und die *volle Ausschöpfung des Steuersubstrates* in allen Kantonen (Besteuerung der hohen Einkommen und Vermögen, Verbot von Steuerabkommen) voraus.

Wenn man den Grundsatz befolgt, wonach die Neuverteilung der Aufgaben primär staatspolitische Ziele habe und erst sekundär

finanzpolitische, dann ist auf kurzfristig motivierte Verschiebungen im Finanzhaushalt zwischen Bund und Kantonen zu verzichten. Die Aufgabenneuverteilung kann keinesfalls die Lösung der anstehenden grundsätzlichen Probleme der Steuerpolitik ersetzen.

3.2. Finanzielle Folgen der Aufgabenneuverteilung

Nachdem der SGB alle finanziell bedeutsamen Bestandteile der «ersten Vorschläge» zur Neuverteilung der Aufgaben negativ beurteilt, verzichten wir darauf uns eingehend mit deren finanziellen Folgen für Bund und Kantone zu befassen. Immerhin legen wir Wert auf einige grundsätzliche Feststellungen.
Der SGB hat in der Finanzpolitik seit jeher die Auffassung vertreten, dass sich die Einnahmen des Staates den zu erfüllenden Aufgaben anzupassen haben und nicht umgekehrt. Er würde deshalb eine Neuverteilung von Aufgaben aus primär finanziellen Überlegungen als verfehlt erachten. Dies deckt sich mit der Auffassung der Studienkommission, dass die Zuordnung der Einnahmen der richtigen Aufgabenteilung anzupassen ist und nicht umgekehrt.
Gerade aus dieser Sicht erweisen sich die «ersten Vorschläge» als unpraktikabel. Wie insbesondere aus dem Ergänzungsbericht der Studienkommission zum Finanzausgleich hervorgeht, führen die wichtigsten der beantragten Verschiebungen (namentlich im Sozialbereich) zu einem Abbau bisheriger Ausgleichswirkungen zugunsten der finanzschwachen Kantone. Dies hat krasse Unterschiede in der Mehrbelastung der Kantone zur Folge, die nach dem Vorschlag der Kommission durch einen auf 10 bis 15 Prozent erhöhten Anteil des Finanzausgleichs an den Erträgen der Wehrsteuer (bei einem gleichbleibenden Kantonsanteil von 30 Prozent) kompensiert werden sollen. Eine solche Lösung erscheint uns wiederum für die finanzstarken Kantone unzumutbar, zumindest solange keine wirksame Steuerharmonisierung erfolgt ist.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass nach unserer Meinung

- die staatspolitische Begründung der Vorschläge wenig überzeugend ist;
- die Verwirklichung der «ersten Vorschläge» im Sozialbereich, im Wohnungsbau und im öffentlichen Regionalverkehr zu einem Leistungsabbau und einem Verlust an sozialer Ausgleichswirkung führen müsste;
- nach einer Ausklammerung dieser Bereiche aber nur noch wenige, finanziell unbedeutende Vorschläge übrigbleiben;
- finanzpolitisch die Vorschläge neue Mängel hervorrufen, wobei es uns fragwürdig erscheint, einen verstärkten Finanzausgleich zur Behebung eben dieser neuen Mängel vorzusehen.

Wir betrachten daher den Nutzen der vorgelegten Vorschläge ins-

gesamt als gering. Jedenfalls sind sie nicht geeignet, als Eckpfeiler einer neuen Finanzordnung des Bundes zu dienen.
Wir sind überzeugt, dass Sie unsere Einwände aufmerksam prüfen werden, und danken Ihnen dafür.

Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unsere vorzügliche Hochachtung zu genehmigen.

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND
28. Mai 1980