

6387

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule**

(Vom 23. Januar 1953)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiemit eine Botschaft samt Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule zu unterbreiten. Mit der Vorlage bezwecken wir, die Primarschulsubvention des Bundes auf eine andere Grundlage zu stellen, da die geltende Ordnung in verschiedener Hinsicht nicht mehr zu befriedigen vermag.

A. Die geltende Regelung

Massgebend für die Ausrichtung der Primarschulsubvention ist heute das Bundesgesetz vom 25. Juni 1908/15. März 1930 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule¹⁾. Es bestimmt im wesentlichen folgendes:

Grundlage für die Berechnung der Primarschulsubvention bildet die Wohnbevölkerung der Kantone, wie sie jeweilen durch die eidgenössischen Volkszählungen ermittelt wird. Jeder Kanton erhält pro Einwohner seines Gebietes einen Grundbeitrag. Neun im Gesetz namentlich aufgeführten Kantonen (Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin, Wallis) wird im Hinblick auf ihren Charakter als Bergkantone pro Kopf ihrer Wohnbevölkerung eine Zulage, der sogenannte Bergzuschlag, ausgerichtet. Tessin und Graubünden haben überdies Anspruch auf eine Sprachzulage, für den Tessin berechnet auf Grund seiner gesamten Wohnbevölkerung, für Graubünden nach Massgabe seiner romanisch und italienisch sprechenden Einwohner.

¹⁾ BS 4, 8.

Die Höhe der einzelnen Beiträge ist anlässlich der Teilrevision des Gesetzes vom 15. März 1930 wie folgt festgelegt worden: Grundbeitrag 1 Franken, Bergzuschlag und Sprachzuschlag je 60 Rappen. Die genannten Ansätze haben jedoch durch die Finanzprogramme der Dreissiger Jahre eine allgemeine, später teilweise wieder aufgehobene Reduktion erfahren. Gemäss der im Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushaltes getroffenen, seither immer wieder verlängerten Regelung, beläuft sich heute der Grundbeitrag auf 75 Rappen, der Bergzuschlag auf 54 Rappen und der Sprachzuschlag auf 60 Rappen. Die Kürzung gegenüber den gesetzlichen Ansätzen beträgt daher zurzeit beim Grundbeitrag 25 Prozent und beim Bergzuschlag 10 Prozent. Der Sprachzuschlag wird in der vollen gesetzlichen Höhe (60 Rp.) ausgerichtete.

Das Gesetz umschreibt sodann im einzelnen die Zwecke, für die die Primarschulsubvention (alle Beiträge zusammengenommen) Verwendung finden darf. Die Aufzählung ist so umfassend gehalten, dass sie den Kantonen die Berücksichtigung aller wesentlichen Bedürfnisse auf dem Gebiete des Primarschulwesens gestattet. Im Rahmen der festgelegten Verwendungszwecke verfügen die Kantone über die Beiträge nach freiem Ermessen. Sie sind jedoch verpflichtet, dem Bunde zu Kontrollzwecken jährlich Rechnungsausweise einzureichen, aus denen ersichtlich ist, für welchen oder welche der zulässigen Zwecke die Kantone die Primarschulsubvention bestimmt haben. Die Beiträge dürfen nur für die öffentliche staatliche Primarschule Verwendung finden unter Einschluss der obligatorischen Fortbildungs- und Ergänzungsschule.

Die Durchführung des Gesetzes erfordert, gestützt auf die Volkszählung 1950, heute jährlich 4 039 131 Franken. Davon entfallen auf Grundbeiträge 3 536 244 Franken (87,6 %), auf Bergzuschläge 363 879 Franken (9 %) und auf Sprachzuschläge 139 008 Franken (3,4 %).

Über die Höhe der Primarschulsubvention in den früheren Jahren orientiert die Tabelle 1 im Anhang zu dieser Botschaft. Bis Ende 1952 beläuft sich der Gesamtbetrag der Subvention, der seit 1904, dem ersten Beitragsjahr, zur Auszahlung gelangt ist, auf 144,8 Millionen Franken. Für die einzelnen Beiträge ergeben sich folgende Summen: Grundbeiträge 131,9 Millionen Franken, Bergzuschläge 10,1 Millionen Franken und Sprachzuschläge 2,8 Millionen Franken.

Seit jeher findet annähernd die Hälfte der Primarschulsubvention (1951: 42,5 %) für die Aufbesserung von Lehrerbesoldungen Verwendung. Rund ein Viertel (1951: 28,1 %) dient dem Bau oder Umbau von Schulhäusern. Der Rest entfällt auf die übrigen im Gesetz genannten Zwecke, nämlich: Errichtung von Lehrstellen, Förderung des Schulturnens, Ausbildung von Lehrkräften, Anschaffung von Schulmobiliar und Lehrmitteln, Abgabe von Schulmaterial und Lehrmitteln an Kinder, Fürsorgemassnahmen zugunsten armer und schwachbegabter Schulkinder.

B. Die Notwendigkeit einer Neuregelung der Primarschulsubvention

Die Aufwendungen der Kantone für das Primarschulwesen beliefen sich im Jahre 1912 auf 19,82 Millionen Franken, 1926 auf 52,43 Millionen Franken und 1950 auf rund 109,5 Millionen Franken. Demgegenüber betrug die Primarschulsubvention des Bundes 1912 2,85 Millionen Franken, 1926 2,43 Millionen Franken und 1950 3,67 Millionen Franken. Einer mehr als fünffachen Erhöhung der Primarschulaufwendungen der Kantone im genannten Zeitraum steht also nicht einmal eine Verdoppelung der Bundessubvention gegenüber; eine solche wird selbst mit dem heute zur Auszahlung gelangenden Betrag von 4,04 Millionen Franken noch nicht erreicht. In Prozent der Primarschulausgaben der Kantone berechnet, senkte sich die Bundessubvention von 11,86 Prozent im Jahre 1912 auf 4,63 Prozent im Jahre 1926 und auf 3,35 Prozent im Jahre 1950; sie dürfte seither prozentual noch weiter zurückgegangen sein. Zu bemerken ist ferner, dass infolge der Einsparungsbeschlüsse der Dreissiger Jahre noch jetzt die Primarschulsubvention nicht die Höhe des Betrages erreicht, der in den Jahren 1931–1933 den Kantonen ausgerichtet wurde (vgl. Anhang Tabelle 1).

Die Kantone und Gemeinden zusammen verausgabten für das Primarschulwesen im Jahre 1912 55,1 Millionen Franken, 1926 119,66 Millionen Franken und 1948 — dem letzten Jahr, für das eine umfassende Finanzstatistik zur Verfügung steht — 246,6 Millionen Franken. 1912 belief sich die Primarschulsubvention auf 4,26 Prozent dieser Aufwendungen, 1926 machte sie 2,03 Prozent und 1948 nur noch 1,48 Prozent aus.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass sich die Aufwendungen der Kantone und Gemeinden für das Primarschulwesen in den letzten Jahrzehnten sehr stark entwickelt haben, so dass die Primarschulsubvention heute bei weitem nicht mehr die gleiche Rolle spielt wie im Zeitpunkt ihrer Einführung. Für einen Grossteil der Kantone hat sie an Bedeutung wesentlich eingebüsst. Nach wie vor findet sie aber ihre volle Berechtigung dort, wo besondere Schwierigkeiten bestehen. Es sind nun vor allem die Bergkantone, die infolge ihrer Lage, der relativ höheren Kinderzahlen und ihrer geringeren Finanzkraft an den Schullasten besonders schwer zu tragen haben. Und als speziell ungünstig stellt sich die Situation in den Kantonen Graubünden und Tessin dar, die sich auch noch aus sprachlichen Gründen vor die Notwendigkeit zusätzlicher Aufwendungen für das Schulwesen gestellt sehen.

Der Lage der Bergkantone und den besonderen Schwierigkeiten der Kantone Graubünden und Tessin trägt nun aber die gegenwärtige Regelung der Primarschulsubvention nicht in genügendem Umfange Rechnung. Durch das Abstellen auf die Wohnbevölkerung für die Berechnung der Beiträge und durch die Verlagerung des Schwergewichtes der Subvention auf die Grundbeiträge begünstigt sie in hohem Masse die finanzstärkeren aber kinderärmeren Städte- und Flachlandkantone, die auf eine Bundeshilfe viel weniger angewiesen sind.

In den letzten Jahren sind daher wiederholt Vorstösse unternommen worden, die darauf hingingen, durch eine zweckmässigeren Berechnung und Ver-

teilung der für die Primarschulsubvention zur Verfügung stehenden Mittel, ihre Wirksamkeit wieder zu erhöhen. Vorgeschlagen wurde einerseits, für die Berechnung der Subvention inskünftig nicht mehr auf die Wohnbevölkerung, sondern auf die Zahl der Primarschüler oder primarschulpflichtigen Kinder abzustellen. Andererseits richteten sich die Bestrebungen auf eine Erhöhung der Bergzuschläge und ihre Ausdehnung auf die Gebirgsgegenden aller Kantone, ferner auf eine Heraufsetzung der Sprachzuschläge und, in diesem Zusammenhang, auf eine bessere Berücksichtigung der besondern Schwierigkeiten in Graubünden. In der gleichen Richtung, nämlich die Primarschulsubvention wieder in stärkerem Masse zu einer wirklich substantiellen Hilfe werden zu lassen, liegt auch das Begehren, diese vermehrt in den Dienst der Schulung und Erziehung körperlich oder geistig gebrechlicher Kinder zu stellen.

Schon im Jahre 1937 hatte die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission angeregt, die Primarschulsubvention nach der Zahl der schulpflichtigen Kinder zu berechnen. 1946 waren es sodann die «Schweizerische Vereinigung der Bergbauern», die «Schweizerische Vereinigung Pro Infirmis» und, nach Prüfung aller grundsätzlichen Fragen durch eine Spezialkommission, auch die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, die mit Nachdruck eine Abänderung des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1908/15. März 1930 im Sinne der erwähnten Revisionsziele forderten. Die gleichen Gedanken verfolgte auch die Motion Blanc vom 21. Dezember 1950, die Sie am 2. Oktober 1951 erheblich erklärt haben.

C. Der Gesetzesentwurf

1. Allgemeines

Die vorstehend erwähnten Revisionspostulate umfassen die Hauptpunkte, die für eine Neuregelung der Primarschulsubvention wegleitend sein müssen. Unser Gesetzesentwurf trägt ihnen weitgehend Rechnung. Er sieht im wesentlichen vor, als Berechnungsgrundlage für die Beiträge — anstelle der Wohnbevölkerung — die Zahl der 7- bis 15jährigen Kinder treten zu lassen (Art. 2). Die Beitragsleistungen an die bisherigen neun Bergkantone werden durch Heraufsetzung der Berg- und Sprachzuschläge erhöht (Art. 4 und 5), die letzteren überdies in einer Weise differenziert, die es gestattet, den besonderen sprachlichen Verhältnissen im Kanton Graubünden besser Rechnung zu tragen. Von einer Ausdehnung der Bergzuschläge auf die Gebirgsgegenden aller Kantone sieht der Entwurf hingegen ab.

Die Mehraufwendungen für die bisherigen neun Bergkantone gehen zu Lasten der Grundbeiträge. Die Regelung der Beitragsansätze erfolgt im einzelnen so, dass der Bund auf dem Gesamtbetrag der Subvention, im Vergleich zur geltenden Ordnung, eine Einsparung erzielt.

Was die Verwendung der Subvention betrifft, so sollen die Kantone verpflichtet werden, 10 Prozent des Grundbeitrages für die Schulung und Erziehung infigmer Kinder zu bestimmen (Art. 7). Im übrigen wird aber auf eine

Aufzählung der Zwecke verzichtet, denen die Beiträge dienen können. Die bisherige Kontrolle über die Verwendung der Subvention fällt im wesentlichen dahin.

Für die Begründung der Neuregelung im einzelnen verweisen wir auf unsere nachstehenden Bemerkungen zu den Gesetzesartikeln.

Mit den Vorarbeiten für eine Revision des geltenden Bundesgesetzes wurde schon im Jahre 1947 begonnen, doch erlitten diese in der Folge eine Verzögerung durch die Bundesfinanzreform, in deren Rahmen wir zunächst auch die künftige Ordnung der Primarschulsubvention zu stellen beabsichtigten. Nach dem Scheitern der Bundesfinanzreform erwies es sich als zweckmässig, vorerst noch die Ergebnisse der Volkszählung 1950 abzuwarten, um die finanziellen Auswirkungen einer Neuregelung der Beiträge besser überblicken zu können.

Ein Vorentwurf unseres Departements des Innern zu einem neuen Bundesgesetz über die Unterstützung der öffentlichen Primarschule, der in seinen wesentlichen Bestimmungen bereits der jetzigen Vorlage entsprach, wurde der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren auf ihre Tagung vom 10. und 11. September 1952 in Schwyz hin unterbreitet. Er fand grundsätzliche Zustimmung. Einige in der Diskussion zutage getretene Wünsche — vor allem die bessere Berücksichtigung der Sprachenlage Graubündens und die Vereinfachung des Kontrollwesens — finden sich in dem Ihnen nunmehr vorgelegten Entwurf verwirklicht.

2. Die einzelnen Artikel

Zu Artikel 1

Artikel 1 enthält — entsprechend der geltenden Regelung — den Grundsatz über Beitragsleistungen des Bundes an das Primarschulwesen der Kantone. Die Beiträge sind nur für die öffentliche, d. h. die staatliche Primarschule bestimmt. Die Ergänzungs- und obligatorischen Fortbildungsschulen finden — entgegen dem geltenden Gesetz — keine Erwähnung mehr. Soweit es sich bei solchen Fortbildungsschulen um Institutionen zur beruflichen Ertüchtigung, wie z. B. zur gewerblichen, hauswirtschaftlichen, landwirtschaftlichen, kaufmännischen Ausbildung handelt, erfolgt ihre Unterstützung von Bundes wegen auf Grund des Berufsbildungsgesetzes und des Landwirtschaftsgesetzes durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. Was hingegen die allgemeinen obligatorischen Fortbildungsschulen, Bürgerschulen und ähnliche Einrichtungen betrifft, so hat unseres Wissens die Primarschulsubvention hierfür nie direkt Verwendung gefunden. Der Entwurf trägt dieser tatsächlichen Entwicklung nunmehr auch formell Rechnung.

Zu Artikel 2

Es ist gerechtfertigt, der Berechnung der Primarschulsubvention inskünftig nicht mehr die Wohnbevölkerung zugrunde zu legen, sondern grundsätzlich auf «Kinderzahlen» in den Kantonen abzustellen.

Aus der unserer Botschaft beiliegenden Tabelle 2 ist ersichtlich, wie hoch sich gemäss der eidgenössischen Volkszählung 1950 die Wohnbevölkerung und sodann die Anzahl Kinder im Alter von 7 bis 15 Jahren beläuft und in welchem Verhältnis diese Kinderzahlen zur Einwohnerzahl der einzelnen Kantone stehen. Die Kinderzahlen sind gemäss Mitteilung des Eidgenössischen Statistischen Amtes vorläufig allerdings noch als provisorische Ergebnisse zu betrachten, von denen die definitiven Zahlen — die bis Ende 1953 vorliegen dürften — jedoch nur ganz unwesentlich abweichen werden.

Die Tabelle zeigt, dass der Anteil der 7- bis 15jährigen Kinder von Kanton zu Kanton recht verschieden ist (Genf 8,4 %; Freiburg 16,8 %). Es ist daher richtig, dass die bisherige Regelung die kinderreichen Kantone, die, wie schon erwähnt, zur Hauptsache mit den finanzschwachen Bergkantonen identisch sind, benachteiligt, wenn auch nicht übersehen werden darf, dass für die Schul-lasten nicht ausschliesslich die Schülerzahlen massgebend sind.

Allerdings halten wir es für ausgeschlossen, dass bei einer Berechnungsgrundlage nach Kinderzahlen, wie vorgeschlagen, auf die «Primarschüler» oder «primarschulpflichtigen Kinder» abgestellt werden könnte. Ihre Feststellung müsste sich angesichts der verschiednen gestalteten Organisation des kantonalen Schulwesens äusserst kompliziert gestalten. Schon das Eintrittsalter in die Primarschule sowie die Dauer der obligatorischen Schulpflicht sind, wie die der Botschaft beigegebene Tabelle 3 zeigt, ungleich geregelt. Dazu kommt, dass vor allem auch der Übertritt von den Primarschulen in die untern Mittelschulen (Sekundarschulen, Bezirksschulen, Progymnasien) in den Kantonen verschieden geordnet ist. Je früher ein solcher Übertritt gesetzlich möglich ist, um so mehr haben die untern Mittelschulen Aufgaben zu übernehmen, die andernorts noch den Primarschulen zufallen. Es würde sich also bei einem Abstellen auf «Primarschüler» wohl die Frage erheben, ob Angehörige solcher untern Mittelschulklassen im Sinne des Gesetzes nicht noch in die Primarschulsubvention einbezogen werden müssten. Angesichts der Schwierigkeiten der Abgrenzung des Begriffs «Primarschule» im materiellen Sinne wäre der Bund jedenfalls genötigt, die Angaben der Kantone über Schülerzahlen im Interesse einer gleichmässigen Anwendung des Gesetzes einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Schon früher ist daher Vorschlägen, die Primarschulsubvention auf Grund von Schülerzahlen zu berechnen, der Einwand entgegengehalten worden, dass dies zu einer Einmischung des Bundes in die Schulangelegenheiten der Kantone führen könnte.

Auch ein Abstellen auf das schulpflichtige Alter dürfte, wegen der verschieden langen Dauer der Schulen innerhalb eines Jahres (Halb- oder Ganzjahresschulen) in der Praxis zu Schwierigkeiten führen.

Sofern «Primarschüler» oder «primarschulpflichtige Kinder» als Berechnungsgrundlage angenommen würden, wäre es schliesslich auch nicht mehr möglich, einfach auf die Ergebnisse der jeweiligen Volkszählung abzustellen. Die Angaben über Schülerzahlen hätten vielmehr die einzelnen Kantone jedes Jahr zu liefern, was ein sehr umständliches Verfahren darstellen würde.

Anders stellt sich die Sache dar, wenn bei Berechnung der Kinderzahlen einfach die Kinder einer gewissen Altersstufe zugrunde gelegt werden. Die Ermittlung der Kinder nach Altersstufen bereitet keine Schwierigkeiten. Auf Grund der Volkszählungen stehen die Zahlen rasch zur Verfügung. Eine Rücksichtnahme auf die kantonale Schulorganisation erweist sich nicht als nötig.

In Artikel 2 des Entwurfes haben wir daher als Grundlage für die Berechnung der Bundessubvention die Anzahl Kinder einer bestimmten Altersstufe, und zwar von 7 bis 15 Jahren, in Aussicht genommen. Die Wahl dieser neun Jahresklassen erfolgte im Hinblick auf die Erwartungen, die das Mindestaltergesetz an den Ausbau des kantonalen Primarschulwesens knüpft (Einführung der neunjährigen Schulpflicht). Die von uns vorgesehene Regelung begünstigt wiederum die Bergkantone, die bisher noch nicht zu einem Ausbau der Oberstufe der Primarschule schreiten konnten.

Die auf Grund der jeweiligen Volkszählungsergebnisse ermittelte Anzahl der 7- bis 15jährigen Kinder soll wie bisher für die Dauer von zehn Jahren die Basis der Berechnung für die Primarschulsubvention des Bundes an die Kantone bilden. Im Sinne der Volkszählung 1950 gelten als 7- bis 15jährig alle Kinder der Jahrgänge 1935 bis und mit 1948.

Zu den Artikeln 3-5

(Beitragssystem und Beitragsansätze)

a. *Beitragssystem*: Das Beitragssystem erfährt gegenüber der geltenden Regelung keine Änderung. Weiterhin ist die Ausrichtung von Grundbeiträgen, Berg- und Sprachzuschlägen vorgesehen.

Die Grundbeiträge, wie sie Artikel 3 ordnet, finden ihre Rechtfertigung in dem allen Kantonen durch Artikel 27^{bis} der Bundesverfassung uneingeschränkt gewährleisteten Anspruch auf eine Primarschulsubvention.

Die Bergzuschläge (Art. 4) sind begründet durch die zusätzlichen Kosten, die die Organisation des Schulwesens in den Berggebieten verursacht. Die abgelegenen Gegenden bedingen die Errichtung vermehrter Schulen und die Führung kleiner Klassen. Dennoch lassen sich vielfach weite Schulwege nicht vermeiden, was wiederum dazu zwingt, für Nachhilfe bei der Ernährung (Schulsuppen) und Kleidung der hier oft besonders bedürftigen Schulkinder zu sorgen. Die vermehrten Lasten treffen — wie erwähnt — zur Hauptsache Kantone, die ohnehin nicht zu den finanzstarken zählen. Deshalb wurden schon im bisherigen Gesetz neun Kantonen in vorwiegend gebirgiger Lage über die Grundbeiträge hinaus besondere Zulagen gewährt. An dieser Regelung hält unser Entwurf fest. In Berücksichtigung der besonderen Schwierigkeiten ihrer Lage soll daher den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis auch weiterhin ein Bergzuschlag ausgerichtet werden und zwar für jedes 7- bis 15jährige Kind.

Hingegen enthält unsere Vorlage keine Bestimmung über die Gewährung von Bergzuschlägen zugunsten der Berggebiete auch der übrigen Kantone. In dieser Hinsicht soll die bisherige Regelung — Beschränkung auf Grundbeiträge — beibehalten werden. Die Gründe, die zu der geltenden Ordnung geführt haben, liegen bekanntlich darin, dass es sich bei den in Frage kommenden Kantonen um solche mit mehr oder weniger grossen Flachlandgebieten und finanziell leistungsfähiger Bevölkerung handelt, der man vermehrte Anstrengungen zugunsten der Berggebiete zumuten zu können glaubte. Wir sind der Auffassung, dass es auch inskünftig Sache dieser Kantone sein sollte, den notwendigen Ausgleich innerhalb ihres Gebietes selbst zu finden, ohne hiefür eine besondere Bundeshilfe zu beanspruchen. Die Gewährung von Bergzuschlägen an die Berggebiete aller Kantone würde das System der Primarschulsubvention auch ganz erheblich und, gemessen am Vorteil für die betreffenden Kantone, unnötigerweise weitgehend komplizieren.

Die Gewährung von Sprachzuschlägen (Art. 5) ist gerechtfertigt durch die zusätzlichen Kosten, die Kantonen mit einer Bevölkerung, welche keiner unserer beiden grösseren Sprachgemeinschaften (deutsch und französisch) angehört, auf dem Gebiete des Schulwesens erwachsen. Hiezu zählen der Tessin und Graubünden. Der Kanton Tessin ist für die Schaffung seiner Lehrmittel in grossem Umfange auf sich selbst angewiesen. Er kann nicht auf solche anderer Kantone zurückgreifen. Graubünden ist sogar gezwungen, für die ersten fünf Primarklassen Schulbücher in sechs verschiedenen Sprachen (deutsch, italienisch und in vier romanischen Schriftsprachen) herauszugeben. Auch bringt diesem Kanton die Lehrerbildung grosse Mehrlasten. Er sieht sich z. B. genötigt, am Lehrerseminar in Chur für jede Sprache eine Spezialabteilung zu führen und besondere Fortbildungskurse für romanische Lehrer zu veranstalten.

b. Beitragsansätze: Nach Prüfung zahlreicher Varianten schlagen wir vor, den Grundbeitrag (nunmehr gemäss der Zahl der 7- bis 15jährigen Kinder) auf 4 Franken und den Bergzuschlag auf 8 Franken festzusetzen. Der Sprachzuschlag soll 15 Franken für alle 7- bis 15jährigen Kinder im Tessin und diejenigen italienischer Sprache in Graubünden betragen, 30 Franken hingegen für die 7 bis 15 Jahre alten Kinder romanischer Zunge in Graubünden. Zur Differenzierung der Sprachzuschläge sei folgendes bemerkt: Hinsichtlich der Sprachzuschläge wird Graubünden gegenüber dem Tessin heute entschieden benachteiligt. Zwar ist es durchaus gerechtfertigt, für die Bemessung dieser Zulagen an Graubünden nur den romanisch und italienisch sprechenden Bevölkerungsteil, beim Kanton Tessin aber die gesamte Einwohnerschaft zu berücksichtigen. Bei einem einheitlichen Sprachzuschlag von 60 Rappen, wie er heute gilt, hat dies aber natürlich zur Folge, dass der Tessin einen erheblich höheren Betrag erhält als Graubünden, obwohl dieser Kanton wegen der Verhältnisse im romanischen Sprachgebiet viel mehr belastet ist. Der Sprachzuschlag für Graubünden beträgt heute nicht einmal ein Drittel desjenigen für den Kanton Tessin. Hier drängt sich unbedingt eine Korrektur auf, die wir durch die oben erwähnte Differenzierung der Sprachzuschläge herbeizuführen

suchen. Wir möchten damit gleichzeitig auch die Bedeutung unterstreichen, die der romanischen Primarschule für die Erhaltung dieser Sprache zukommt. Zurzeit werden in Graubünden die romanischen Kindergärten tatkräftig gefördert. Ihnen muss sich aber eine gut ausgebaute romanische Schule anschliessen, wenn der Erfolg der spracherhaltenden Massnahmen von Dauer sein soll. Mit der Entlastung Graubündens durch Erhöhung der Sprachzuschläge verbinden wir aber auch die Erwartung, dass der Kanton die sich als notwendig erweisende zusätzliche Förderung des Rätoromanentums im übrigen nunmehr vorerst ohne Beanspruchung weiterer Bundesmittel an die Hand zu nehmen versucht.

Die Festsetzung der oben genannten Ansätze für die Grundbeiträge und die verschiedenen Zuschläge bedeutet im Vergleich zur gegenwärtigen Ordnung eine erhebliche Reduktion der Grundbeiträge und eine kräftige Erhöhung der Berg- und Sprachzuschläge, auf die sich nunmehr der Schwerpunkt der Subvention verlagert. Damit tragen wir der Notwendigkeit einer vermehrten Bundeshilfe an die bisherigen neun Bergkantone und speziell an die Kantone Graubünden und Tessin Rechnung. Demgegenüber erfahren die Beiträge an die übrigen Kantone eine Reduktion. Die Herabsetzung hält sich jedoch in einem zumutbaren Rahmen. Sie wirkt sich naturgemäss am stärksten aus bei den Städte- und Flachlandkantonen. Aber gerade diese Kantone bedürfen — wie erwähnt — angesichts ihrer Finanzkraft der Primarschulbeiträge des Bundes weniger als die Bergkantone. Die Erhöhung der Zuschläge und die Reduktion der Grundbeiträge liegt im Sinne einer Verbesserung des interkantonalen Finanzausgleiches. Tabelle 4 im Anhang der Botschaft zeigt, welche Subventionen bei den von uns in Aussicht genommenen Ansätzen die einzelnen Kantone erhalten werden und welche Unterschiede sich gegenüber der geltenden Regelung ergeben. Am meisten begünstigt wird der Kanton Graubünden, der im Vergleich zur heutigen Ordnung rund 257 000 Franken mehr bekommt.

Gemäss unserer Vorlage beläuft sich der Gesamtbetrag der bis zur nächsten Volkszählung zur Verteilung gelangenden Subvention pro Jahr auf 3 688 587 Franken (Grundbeiträge: 2 374 728 Franken oder 64,38 %, Bergzuschläge: 781 584 Franken oder 21,19 %, Sprachzuschläge: 532 275 Franken oder 14,43 %). Trotz der Erhöhung der Leistungen an neun Bergkantone tritt damit für den Bund — gegenüber der geltenden Regelung — eine Entlastung um rund 350 000 Franken ein. Eine Einsparung in dieser Grössenordnung halten wir für durchaus gerechtfertigt. Das finanzielle Kräfteverhältnis zwischen Bund und Kantonen hat sich seit 1903 und 1930 ganz erheblich zugunsten der letzteren verschoben. Die ständig fortschreitende Bevölkerungszunahme wird im übrigen dazu führen, dass die Entlastung des Bundes auf dem Gebiete der Primarschulsubvention früher oder später wieder hingällig wird.

Zu Artikel 6

Die Bestimmung entspricht der geltenden Regelung. Sie hat — was die Kantone leicht übersehen, weshalb hier wieder einmal darauf hingewiesen

werden soll — unter anderem zur Folge, dass die auf Grund der Volkszählungsergebnisse jeweilen neu bestimmten Beiträge erstmals erst im zweiten auf die Zählung folgenden Jahr, also z. B. im Jahre 1962, 1972 usw., zur Auszahlung gelangen. Die Beiträge sind für das vorangehende Rechnungsjahr bestimmt. In unserem Beispiel wären das die Jahre 1961, 1971 usw. Diese Jahre sind es, in denen die Volkszählungsergebnisse jeweilen bekannt und daher erstmals — eben bei der Auszahlung im folgenden Jahr — berücksichtigt werden können.

Zu Artikel 7

Artikel 7, Absatz 1, verpflichtet die Kantone, 10 Prozent des Grundbeitrages für die Schulung und Erziehung infirmer Kinder zu verwenden. Die Methoden einer der besonderen Lage der körperlich oder geistig behinderten Kinder angepassten Schulung sind in den letzten Jahren stark entwickelt worden. Durch Spezialunterricht wird es vielfach möglich, diese Kinder trotz ihren Leiden später einem Berufe zuzuführen und sie damit von dem drückenden Gefühl zu befreien, der Umwelt zur Last zu fallen. Noch nicht überall wird aber der Bedeutung einer besonderen Infirmenschulung genügende Beachtung geschenkt. Nach Feststellungen der «Schweizerischen Vereinigung Pro Infirmis» erhält lediglich etwas mehr als ein Drittel der bildungsfähigen infirmen Kinder im schulpflichtigen Alter Spezialunterricht. Wünschbar wäre vor allem die vermehrte Schaffung von Sonderklassen. Mit der Bestimmung von Artikel 7, Absatz 1, bezwecken wir nun, die Schulung infirmer Kinder zu fördern und die Kantone zu veranlassen, diesem Problem stets ihre besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Das gegenwärtige Gesetz führt in Artikel 2, Ziffer 9, unter den zulässigen Verwendungszwecken für die Primarschulsubvention die «Erziehung schwachsinniger Kinder in den Jahren der Schulpflicht» an. Die Kantone waren jedoch bisher nicht verpflichtet, diesen Zweck auch tatsächlich zu berücksichtigen. Im Jahre 1951 fanden z. B. insgesamt nur 3,9 Prozent des Totalbetrages der Primarschulsubvention hierfür Verwendung.

Mit der vorstehend begründeten Beschränkung hinsichtlich der Verwendung der Primarschulsubvention kann es aber sein Bewenden haben. Artikel 7, Absatz 2, überlässt es im übrigen dem freien Ermessen der Kantone, zu entscheiden, wo die Beiträge des Bundes eingesetzt werden sollen. Die Kantone vermögen die Bedürfnisse auf dem Gebiete des Schulwesens am besten zu überblicken. Der Entwurf verzichtet daher auf die Aufzählung weiterer Verwendungszwecke.

Auch eine Kontrolle über die Verwendung der Beiträge kann im wesentlichen dahinfallen. Eine solche erweist sich praktisch ohnehin kaum als möglich. Schon seit langem bildet die Überprüfung der durch die Kantone gemäss den geltenden Bestimmungen jährlich einzureichenden Rechnungsausweise eine weitgehend überflüssige administrative Belastung. Die Abrechnungen gaben auch nie zu grösseren Beanstandungen Anlass.

Einzig was die Verwendung der 10 Prozent des Grundbeitrages zugunsten infirmer Kinder betrifft, enthält der Entwurf noch eine gewisse Kontrollvorschrift. Die Kantone sind gehalten, dem Eidgenössischen Departement des Innern hierüber jährlich Bericht zu erstatten.

Zu Artikel 8

Artikel 8 wiederholt, wie Artikel 5 des geltenden Gesetzes, wörtlich die Bestimmung von Artikel 27^{bis}, Absatz 3, der Bundesverfassung. Es soll dadurch auch im Rahmen des neuen Gesetzes bestätigt werden, dass der Bund in keiner Weise beabsichtigt, sich auf dem Wege über die Primarschulsubvention in die Schulangelegenheiten der Kantone einzumischen.

Zu den Artikeln 9 und 10

haben wir keine Bemerkungen anzubringen.

Die Kantone und Gemeinden haben für ihr Primarschulwesen ausserordentlich hohe Opfer zu bringen, wenn es den ständig steigenden Anforderungen der Zeit genügen soll. Hieran wird der Bund durch die Primarschulsubvention zwar auch in Zukunft nur einen bescheidenen Beitrag leisten können. Diesen wieder wirksamer zu gestalten, entspricht jedoch schon lange einem dringenden Bedürfnis; denn die Primarschule erfüllt eine sehr bedeutungsvolle Aufgabe. Auf ihr baut das ganze übrige Unterrichtswesen auf. Sie beeinflusst entscheidend das allgemeine Bildungsniveau, das schliesslich die Kulturhöhe eines Volkes bestimmt.

Gestützt auf diese Ausführungen empfehlen wir Ihnen den nachstehenden Gesetzesentwurf zur Annahme.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 23. Januar 1953.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,
Der Bundespräsident:

Etter

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz

betreffend

die Unterstützung der öffentlichen Primarschule

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 27^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Januar 1953,
beschliesst:

Art. 1

Grundsatz Der Bund gewährt den Kantonen an ihre Aufwendungen für die öffentliche Primarschule jährliche Beiträge.

Art. 2

**Berechnungs-
grundlage** Der Berechnung der Bundesbeiträge wird die Anzahl der 7- bis 15jährigen Kinder in den einzelnen Kantonen nach Massgabe der jeweils letzten eidgenössischen Volkszählung zugrunde gelegt.

Art. 3

Grundbeitrag Jeder Kanton erhält einen Grundbeitrag von 4 Franken pro Kind im Alter von 7 bis 15 Jahren.

Art. 4

Bergzuschlag In Berücksichtigung der besonderen Schwierigkeiten ihrer Lage wird den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis für jedes 7- bis 15jährige Kind ein Zuschlag von 8 Franken gewährt.

Art. 5

**Sprach-
zuschlag** Die Kantone Tessin und Graubünden erhalten im Hinblick auf ihre speziellen sprachlichen Verhältnisse einen weiteren Zuschlag. Dieser

beläuft sich für den Tessin auf 15 Franken für jedes 7- bis 15jährige Kind im ganzen Kanton; für Graubünden beträgt er 15 Franken für jedes 7- bis 15jährige Kind italienischer und 30 Franken für jedes 7- bis 15jährige Kind romanischer Sprache.

Art. 6

Die in einem Jahr auf Grund dieses Gesetzes zur Auszahlung gelangenden Beiträge beziehen sich auf die Aufwendungen der Kantone für das Primarschulwesen im vorangehenden Rechnungsjahr.

Auszahlung
der Beiträge

Art. 7

¹ Die Kantone sind verpflichtet, 10 Prozent des Grundbeitrages für die Schulung und Erziehung infirmer Kinder zu verwenden und über diese Aufwendungen dem Eidgenössischen Departement des Innern jährlich Bericht zu erstatten.

Verwendung
der Beiträge

² Im übrigen befinden die Kantone über die Verwendung der Beiträge im Rahmen von Artikel 1 nach freiem Ermessen.

Art. 8

Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen von Artikel 27 der Bundesverfassung.

Schulhoheit
der Kantone

Art. 9

Durch die vorstehenden Bestimmungen werden das Bundesgesetz vom 25. Juni 1903/15. März 1930 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule ¹) sowie die dazugehörige Vollziehungsverordnung vom 17. Januar 1906 ²) aufgehoben.

Aufhebung
früherer
Erlasse

Art. 10

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Schluss-
bestimmungen

² Er ist mit dem Vollzug beauftragt.

¹) BS 4, 8.

²) BS 4, 10.

Die Primarschulsubvention in den Jahren 1904 bis 1952

(Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 / 15. März 1930 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule [BS 4,8])

Jahre	Wohnbevölkerung gemäss Volkszählungen	Primarschulsubvention pro Jahr						
		Total	Grundbeiträge		Bergzuschläge		Sprachzuschläge	
			Franken	Gesamtbeitrag Franken	pro Einwohner Franken	Gesamtbeitrag Franken	pro Einwohner der zuschlagberechtigigten Kantone 1) Franken	Gesamtbeitrag Franken
1904-1911	3 315 443	2 084 168	1 989 266	— .60	94 902	— .20	—	—
1912-1921	3 753 293	2 357 529	2 251 976	— .60	105 553	— .20	—	—
1922-1929	3 880 320	2 434 231	2 328 192	— .60	106 039	— .20	—	—
1930	3 880 320	2 914 944	2 716 224	— .60 3)	167 361	— .20 4)	31 359	— .60 5)
1931	3 880 320	4 357 084	3 880 320	1. —	351 330	— .60	125 434	— .60
1932-1933	4 066 400	4 558 678	4 066 400	1. —	362 810	— .60	129 468	— .60
1934-1935	4 066 400	3 647 016 6)	3 253 120	— .80	290 248	— .48	103 648	— .48
1936-1938	4 066 400	3 443 696 7)	3 049 800	— .75	290 248	— .48	103 648	— .48
1939-1942	4 066 400	3 505 890 8)	3 049 800	— .75	326 529	— .54	129 561	— .60
1943-1951	4 265 703	3 669 573	3 199 277	— .75	339 192	— .54	131 104	— .60
1952	4 714 992	4 039 131	3 536 244	— .75	363 879	— .54	139 008	— .60

1) 1904-1930 (30. September): Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin, Wallis; ab 1. Oktober 1930 auch Appenzell A.-Rh.

2) Tessin (alle Einwohner) und Graubünden (Einwohner italienischer und romanischer Sprache).

3) Ab 1. Oktober 1930 Erhöhung auf 1 Franken gemäss revidiertem Bundesgesetz vom 15. März 1930 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule (AS 46 513).

4) Ab 1. Oktober 1930 Erhöhung auf 60 Rappen gemäss revidiertem Bundesgesetz vom 15. März 1930 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule (AS 46 513).

5) Sprachzuschlag von 60 Rappen ab 1. Oktober 1930 gemäss revidiertem Bundesgesetz vom 15. März 1930 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule (AS 46 513).

6) Kürzung der gesetzlichen Beiträge gemäss Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 (Finanzprogramm 1933); vgl. AS 49 839.

7) Kürzung der gesetzlichen Beiträge gemäss Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 (Finanzprogramm 1936); vgl. AS 52 17.

8) Regelung der Beiträge gemäss Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 (Finanzordnung 1939/1941 [vgl. AS 54 953] und seitherige Verlängerungen).

Tabelle 2

Wohnbevölkerung und 7- bis 15jährige Kinder am 1. Dezember 1950

Kantone	Wohn- bevölkerung	7- bis 15-jährige Kinder	
		absolute Zahlen	in Prozent der Wohn- bevölkerung
Zürich	777 002	81 675	10,5
Bern	801 943	102 705	12,8
Luzern	223 249	34 037	15,2
Uri	28 556	4 675	16,4
Schwyz	71 082	11 123	15,6
Obwalden	22 125	3 676	16,6
Nidwalden	19 389	3 170	16,3
Glarus	37 663	4 915	13,0
Zug	42 239	6 469	15,3
Freiburg	158 695	26 661	16,8
Solothurn	170 508	22 920	13,4
Basel-Stadt	196 498	18 600	9,5
Basel-Land	107 549	13 053	12,1
Schaffhausen	57 515	7 417	12,9
Appenzell A.-Rh.	47 938	6 340	13,2
Appenzell I.-Rh.	13 427	2 202	16,4
St. Gallen	309 106	43 346	14,0
Graubünden	137 100	20 120	14,7
Aargau	300 782	41 493	13,8
Thurgau	149 738	19 671	13,1
Tessin	175 055	20 401	11,7
Waadt	377 585	42 700	11,3
Wallis	159 178	25 991	16,3
Neuenburg	128 152	13 185	10,3
Genf	202 918	17 137	8,4
Total	4 714 992	593 682	12,6 ¹⁾

1) 7- bis 15jährige Kinder in Prozent der Gesamtbevölkerung.

**Vorgeschriebenes Alter für den Eintritt in die Primarschule
und Dauer der obligatorischen Schulpflicht**

Kantone	Vorgeschriebenes Alter für den Eintritt in die Primarschule (vollendetes Altersjahr)	Dauer der obligatorischen Schulpflicht (in Jahren)
Zürich	6	8
Bern	6	9
Luzern	6	8 ¹⁾
Uri	7	7
Schwyz	7	7
Obwalden	7	7
Nidwalden	7	7
Glarus	6	8
Zug	7	7
Freiburg	7	8-9 ²⁾
Solothurn	7	8 ³⁾
Basel-Stadt	6	8
Basel-Land	6	8
Schaffhausen	6	8
Appenzell A.-Rh.	6	8
Appenzell I.-Rh.	6	7
St. Gallen	6	8
Graubünden	7	8
Aargau	7	8
Thurgau	6	8-9 ⁴⁾
Tessin	6	9
Vaud	7	9 ⁵⁾
Valais	7	8
Neuchâtel	6	9
Genève	6	9

1) In Gemeinden mit vorwiegend landwirtschaftlicher Bevölkerung kann der Erziehungsrat die Dauer der Schulpflicht herabsetzen.
2) Mädchen 8 Jahre, Knaben 9 Jahre.
3) Bezirk Bucheggberg 9 Jahre.
4) Je nach Gemeinden.
5) Knaben, die mit 15 Jahren in eine Berufslernlehre eintreten, können vom Besuch des 9. Schuljahres befreit werden.

Tabelle 4

Subventionsanspruch der Kantone nach geltender Regelung und gemäss Gesetzesentwurf.

Grundlagen der Neuregelung:

Gesamtsubvention: 3 688 587 Franken. (Einsparung von 350 544 Franken auf dem Beitrag nach geltender Regelung.)

Grundbeitrag: 4 Franken für jedes 7- bis 15jährige Kind.

Bergzuschlag: 8 Franken für jedes 7- bis 15jährige Kind in den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis.

Sprachzuschlag: 15 Franken für alle 7- bis 15jährigen Kinder im Kanton Tessin und die 7- bis 15jährigen Kinder italienischer Sprache im Kanton Graubünden; 30 Franken für die 7- bis 15jährigen Kinder romanischer Sprache im Kanton Graubünden.

Kantone	Anspruch, berechnet auf Grund der Wohnbevölkerung 1950 (geltende Regelung)				Anspruch, berechnet nach der Zahl der 7- bis 15jährigen Kinder 1950 (Neuregelung)				Differenz zum Gesamt- anspruch nach gelten- der Ordnung + = mehr — = weniger
	Grund- beitrag	Berg- zu- schlag	Sprach- zu- schlag	Zu- sammen	Grund- beitrag	Berg- zu- schlag	Sprach- zu- schlag	Zu- sammen	
	75 Rp.	54 Rp.	60 Rp.		4 Fr.	8 Fr.	15 Fr. 1)		
Zürich	582 752	—	—	582 752	326 700	—	—	326 700	— 256 052
Bern	601 457	—	—	601 457	410 820	—	—	410 820	— 190 637
Luzern	167 437	—	—	167 437	136 148	—	—	136 148	— 31 289
Uri	21 417	15 420	—	36 837	18 700	37 400	—	56 100	+ 19 263
Schwyz	53 312	38 384	—	91 696	44 492	88 984	—	133 476	+ 41 780
Obwalden	16 594	11 947	—	28 541	14 704	29 408	—	44 112	+ 15 571
Nidwalden	14 542	10 470	—	25 012	12 680	25 360	—	38 040	+ 13 028
Glarus	28 247	—	—	28 247	19 660	—	—	19 660	— 8 587
Zug	31 679	—	—	31 679	25 876	—	—	25 876	— 5 803
Freiburg	119 021	—	—	119 021	106 644	—	—	106 644	— 12 377
Solothurn	127 881	—	—	127 881	91 680	—	—	91 680	— 36 201
Basel-Stadt	147 374	—	—	147 374	74 400	—	—	74 400	— 72 974
Basel-Land	80 662	—	—	80 662	52 212	—	—	52 212	— 28 450
Schaffhausen	43 136	—	—	43 136	29 668	—	—	29 668	— 13 468
Appenzell ARh	35 953	25 887	—	61 840	25 360	50 720	—	76 080	+ 14 240
Appenzell IRh	10 070	7 251	—	17 321	8 808	17 616	—	26 424	+ 9 103
St. Gallen	231 829	—	—	231 829	173 384	—	—	173 384	— 58 445
Graubünden	102 825	74 034	33 975	210 834	80 480	160960	226260 ²⁾	467 700	+ 256 866
Aargau	225 586	—	—	225 586	165 972	—	—	165 972	— 59 614
Thurgau	112 304	—	—	112 304	78 684	—	—	78 684	— 33 620
Tessin	131 291	94 530	105033	330 854	81 604	163208	306015	550 827	+ 219 973
Waadt	283 189	—	—	283 189	170 800	—	—	170 800	— 112 389
Wallis	119 384	85 956	—	205 340	103 964	207928	—	311 892	+ 106 552
Neuenburg	96 114	—	—	96 114	52 740	—	—	52 740	— 43 374
Genf	152 188	—	—	152 188	68 548	—	—	68 548	— 83 640
Total	3 536 244	3 638 879	1 390 008	4 039 131	2 374 728	781 584	532 275	3 688 587	— 350 544

1) Fr. 30.— für die 7- bis 15jährigen Kinder romanischer Sprache im Kanton Graubünden.

2) 6211 Kinder romanischer und 2662 Kinder italienischer Sprache im Alter von 7 bis 15 Jahren.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule (Vom 23. Januar 1953)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1953
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6387
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.01.1953
Date	
Data	
Seite	221-237
Page	
Pagina	
Ref. No	10 038 171

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.