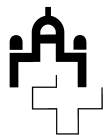


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Januarsession
11. Tagung
der 45. Amtsdauer

Session de janvier
11^e session
de la 45^e législature

Sessione di gennaio
11^a sessione
della 45^a legislatura

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

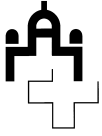
Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

1998

Januarsession

Session de janvier

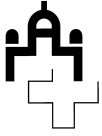
Sessione di gennaio



Überblick

Sommaire

Inhaltsverzeichnis	I–IV
Rednerliste	V–VIII
Verhandlungen des Nationalrates	1–206
Einfache Anfragen	207–218
Inhaltsverzeichnis 1998 der Vereinigten Bundesversammlung	219–222
Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung	223–225
Impressum	226
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Table des matières	I–IV
Liste des orateurs	V–VIII
Délibérations du Conseil national	1–206
Questions ordinaires	207–218
Table des matières 1998 de l'Assem- blée fédérale (Chambres réunies)	219–222
Délibérations de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)	223–225
Impressum	226
Abréviations	3 ^e de couverture



Abkürzungen

Abréviations

Fraktionen

C	Christlichdemokratische Fraktion
D	Demokratische Fraktion
F	Fraktion der Freiheits-Partei
G	Grüne Fraktion
L	Liberale Fraktion
R	Freisinnig-demokratische Fraktion
S	Sozialdemokratische Fraktion
U	Fraktion des Landesrings der Unabhängigen und der Evangelischen Volkspartei
V	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
-	Ohne Fraktionszugehörigkeit

Ständige Kommissionen

APK	Aussenpolitische Kommission
FK	Finanzkommission
GPK	Geschäftsprüfungskommission
KöB	Kommission für öffentliche Bauten
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
RK	Kommission für Rechtsfragen
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
SPK	Staatspolitische Kommission
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
-NR	des Nationalrates
-SR	des Ständerates
*	Berichterstatterin/Berichterstatter

Publikationen

AB	Amtliches Bulletin
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBi	Bundesblatt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

Groupes

C	Groupe démocrate-chrétien
D	Groupe démocrate
F	Groupe du parti de la liberté
G	Groupe écologiste
L	Groupe libéral
R	Groupe radical-démocratique
S	Groupe socialiste
U	Groupe de l'Alliance des indépendants et du Parti évangélique populaire
V	Groupe de l'Union démocratique du centre
-	N'appartenant à aucun groupe

Commissions permanentes

CAJ	Commission des affaires juridiques
CCP	Commission des constructions publiques
CdF	Commission des finances
CdG	Commission de gestion
CEATE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
CER	Commission de l'économie et des redevances
CIP	Commission des institutions politiques
CPE	Commission de politique extérieure
CPS	Commission de la politique de sécurité
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
CTT	Commission des transports et des télécommunications
-CN	du Conseil national
-CE	du Conseil des Etats
*	Rapporteur

Publications

BO	Bulletin officiel
FF	Feuille fédérale
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Inhaltsverzeichnis

Allgemeines

Namentliche Abstimmungen: 21, 22, 32, 33
 Ordnungsanträge: 1
 Wahlprüfung und Vereidigung: 1

Botschaften und Berichte

Bahnreform: 2, 27
 Bundesverfassung. Reform: 39, 62, 76, 101, 124, 147

Standesinitiativen (3)

Aargau. Änderung des Finanzierungsschlüssels beim Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen: 37
 St. Gallen. Aufnahme der Staatsstrasse über den Seedamm Rapperswil/SG in das Nationalstrassennetz: 35
 Zürich. Änderung des Finanzierungsschlüssels beim Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen: 37

Motionen (3)

KVF-NR (96.090). Öffentlicher Verkehr. Öffentlichkeit der Verkehrsstatistik: 34
 Ständerat (KVF-SR 96.090). Öffentlicher Verkehr. Harmonisierung der Finanzierung: 34
 Ständerat (KVF-SR 96.317). Langfristige Sicherung des Nationalstrassenunterhaltes: 37

Interpellationen (15)

Aguet. Verschlechterung des Images der Schweiz und der Schweizer Wirtschaft. Rolle der Banken: 168
 Carobbio. Risikorückstellungen der Banken. Steuerliche Abzugsfähigkeit: 168
 Christlichdemokratische Fraktion. Fusionen. Auswirkungen auf das Steuer- und Sozialversicherungswesen: 155
 Comby. KMU und Praxis der Grossbanken bei der Kreditgewährung: 175
 Dettling. Vorsorgeeinrichtungen und Kapitalgewinne: 159
 Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz: 157
 Freisinnig-demokratische Fraktion. Wirtschaftsstandort Schweiz. Finanz- und Steuerfragen: 171
 Hegetschweiler. Übergang zur Gegenwartsbesteuerung. Berücksichtigung ausserordentlicher Aufwendungen: 168
 Sozialdemokratische Fraktion. Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (1): 160
 Sozialdemokratische Fraktion. Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (2): 161
 Sozialdemokratische Fraktion. Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (3): 163
 Sozialdemokratische Fraktion. Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (4): 165
 Sozialdemokratische Fraktion. Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (5): 170
 Strahm. Anpassungsbedarf schweizerischer Steuern an das EU-Steuersystem: 168
 Tschäppät. Fusion UBS/SBV: 169

Table des matières

Généralités

Motions d'ordre: 1
 Vérification des pouvoirs et prestation de serment: 1
 Votes nominatifs: 21, 22, 32, 33

Messages et rapports

Constitution fédérale. Réforme: 39, 62, 76, 101, 124, 147
 Réforme des chemins de fer: 2, 27

Initiatives des cantons (3)

Argovie. Modification des dispositions de financement prévues pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales: 37
 Saint-Gall. Classement en route nationale de la route cantonale entre Rapperswil/SG et Pfäffikon: 35
 Zurich. Modification des dispositions de financement prévues pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales: 37

Motions (3)

Conseil des Etats (CTT-CE 96.090). Transports publics. Harmonisation du financement: 34
 Conseil des Etats (CTT-CE 96.317). Assurer à long terme le financement de l'entretien des routes nationales: 37
 CTT-CN (96.090). Transports publics. Divulgateion des statistiques des transports: 34

Interpellations (15)

Aguet. Détérioration de l'image et de l'économie suisses. Part des banques: 168
 Carobbio. Déductibilité des provisions pour risques des banques: 168
 Comby. PME. Politique de crédit des grandes banques: 175
 Dettling. Gains en capital réalisés par les institutions de prévoyance: 159
 Groupe de l'Union démocratique du centre. Renforcer la place économique suisse: 157
 Groupe démocrate-chrétien. Fusions. Conséquences en matière fiscale et d'assurances sociales: 155
 Groupe radical-démocratique. Place économique suisse. Questions fiscales et financières: 171
 Groupe socialiste. Conséquences de la fusion UBS/SBS (1): 160
 Groupe socialiste. Conséquences de la fusion UBS/SBS (2): 161
 Groupe socialiste. Conséquences de la fusion UBS/SBS (3): 163
 Groupe socialiste. Conséquences de la fusion UBS/SBS (4): 165
 Groupe socialiste. Conséquences de la fusion UBS/SBS (5): 170
 Hegetschweiler. Nouveau système d'imposition sur la base du revenu acquis. Prise en compte de charges extraordinaires: 168
 Strahm. Adaptation des impôts au système fiscal de l'Union européenne: 168
 Tschäppät. Fusion UBS/SBS: 169

Einfache Anfragen (15)

Bezzola. Auswirkungen des Schengener Abkommens auf den Schweizer Tourismus: 216
Bühlmann. Frauenanteil in ausserparlamentarischen Kommissionen: 207
de Dardel. Gestohlenes Gold aus Südafrika: 208
Fehr Hans. Einbürgerung von abgewiesenen Asylbewerber: 209
Fehr Hans. Large Einbürgerungspraxis als Zeitbombe: 208
Fischer-Seengen. Tetrapol/Tetra: 215
Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Abstimmungsvorlage 1998/99: 211
Goll. Ausbildungsabschluss für bosnische Jugendliche in der Schweiz ermöglichen: 217
Grendelmeier. Wie weiter mit der Europapolitik?: 211
Gross Andreas. 1998. Blick zurück nach vorn: 207
Günter. Generika statt Originalpräparate (1): 210
Günter. Generika statt Originalpräparate (2): 210
Gysin Remo. Fusionsrisiken und Aufsicht über Grossbanken: 214
Schmid Odilo. Fragen zur Fusion UBS/SBV: 213
von Felten. Illegaler Gentechmais: 217

Questions ordinaires (15)

Bezzola. Conséquences de l'accord de Schengen sur le tourisme suisse: 216
Bühlmann. Proportion de femmes dans les commissions extraparlimentaires: 207
de Dardel. Or volé en Afrique du Sud: 208
Fehr Hans. Naturalisation de requérants d'asile dont la demande a été rejetée: 209
Fehr Hans. Trop de laxisme en matière de naturalisation. Une bombe à retardement: 208
Fischer-Seengen. Tetrapol/Tetra: 215
Goll. Diplôme de formation pour les jeunes Bosniaques en Suisse: 217
Grendelmeier. Quel avenir pour notre politique européenne?: 211
Gross Andreas. 1998. Regard sur le passé, perspectives d'avenir: 207
Groupe de l'Union démocratique du centre. Calendrier des votations populaires pour 1998/99: 211
Günter. Emploi de médicaments génériques en lieu et place des préparations originales (1): 210
Günter. Emploi de médicaments génériques en lieu et place des préparations originales (2): 210
Gysin Remo. Risques liés à la fusion de grandes banques. Surveillance particulière: 214
Schmid Odilo. Fusion UBS/SBS. Questions: 213
von Felten. Maïs transgénique illégal: 217

Rednerliste

- Aeppli** Regine (S, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 65
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 185
- Aguet** Pierre (S, VD)
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 184
- Alder** Fredi (S, SG)
Bundesverfassung. Reform: 53
- Bangerter** Käthi (R, BE)
Bundesverfassung. Reform: 104
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 193
- Baumann** Alexander (V, TG)
Bundesverfassung. Reform: 72
- Baumberger** Peter (C, ZH)
Bahnreform: 14
- Béguelin** Michel (S, VD)
Réforme des chemins de fer: *5, 13, 15, 21, 25, 30, 33
- Bezzola** Duri (R, GR)
Bahnreform: 6, 15, 16, 28
- Binder** Max (V, ZH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 195
- Bircher** Peter (C, AG)
Bundesverfassung. Reform: 133
- Blocher** Christoph (V, ZH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 185, 190, 195
- Bonny** Jean-Pierre (R, BE)
Bundesverfassung. Reform: 60, 68, 101, 102, 152
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 197
- Bortoluzzi** Toni (V, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 70
- Bühlmann** Cécile (G, LU)
Bundesverfassung. Reform: 69
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 177
- Bührer** Gerold (R, SH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 186
- Burgener** Thomas (S, VS)
Bahnreform: 8, 20, 29

Liste des orateurs

- Caccia** Fulvio (C, TI)
Initiative du canton de Saint-Gall. Classement en route nationale de la route cantonale entre Rapperswil/SG et Pfäffikon: *35
Routes nationales. Construction, entretien et exploitation (titre collectif): *38
- Carobbio** Werner (S, TI)
Constitution fédérale. Réforme: 64
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 189
- Cavadini** Adriano (R, TI)
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 183
- Chiffelle** Pierre (S, VD)
Constitution fédérale. Réforme: 46, 67, 68, 82, 83, 143
- Christen** Yves (R, VD)
Réforme des chemins de fer: 7
- Columberg** Dumeni (C, GR)
Bahnreform: 9, 20, 24, 29
- Deiss** Joseph (C, FR)
Constitution fédérale. Réforme: *40, 76
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 190
- Dettling** Toni (R, SZ)
Bundesverfassung. Reform: 46, 88, 99, 113, 116, 132
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 179
- Dreher** Michael (F, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 69, 70
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 179
- Dünki** Max (U, ZH)
Bahnreform: 7
Bundesverfassung. Reform: 64, 95
- Durrer** Adalbert (C, OW)
Bundesverfassung. Reform: 91, 96
- Eggly** Jacques-Simon (L, GE)
Constitution fédérale. Réforme: 119
- Engelberger** Edi (R, NW)
Bundesverfassung. Reform: 73, 129, 151, 152
- Engler** Rolf (C, AI)
Bundesverfassung. Reform: 52, 86, 89, 118
- Epiney** Simon (C, VS)
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 191

Fasel Hugo (G, FR)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 188, 189

Fehr Hans (V, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 65, 93, 95, 120, 132

Fehr Lisbeth (V, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 57

Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG)
Bundesverfassung. Reform: 71

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG)
Bahnreform: 24
Bundesverfassung. Reform: 61, 107, 109

Föhn Peter (V, SZ)
Bundesverfassung. Reform: 74, 124

Freund Jakob (V, AR)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 194

Frey Walter (V, ZH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 188

Friderici Charles (L, VD)
Réforme des chemins de fer: 11

Fritschi Oscar (R, ZH)
Bundesverfassung. Reform: *53, 81, 87, 90, 93, 94, 100,
102, 105, 108, 143

Goll Christine (S, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 58
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 194

Grendelmeier Verena (U, ZH)
Bahnreform: 17, 18
Bundesverfassung. Reform: 51, 70, 85, 87, 139, 144

Gros Jean-Michel (L, GE)
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 176

Gross Andreas (S, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 49, 83, 89, 92, 120, 133, 141,
152

Gross Jost (S, TG)
Bundesverfassung. Reform: 60, 96, 100, 104, 110, 112,
114, 135, 150

Gysin Remo (S, BS)
Bundesverfassung. Reform: 59

Hafner Ursula (S, SH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 197
Ordnungsanträge: 2

Hämmerle Andrea (S, GR)
Bahnreform: 24
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 188

Hasler Ernst (V, AG)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 184

Hegetschweiler Rolf (R, ZH)
Bahnreform: *2, 13, 15, 17, 20, 25, 29, 33

Heim Alex (C, SO)
Bundesverfassung. Reform: 71, 140

Herczog Andreas (S, ZH)
Bahnreform: 18

Hess Otto (V, TG)
Wahlprüfung und Vereidigung: *1

Hess Peter (C, ZG)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 175
Ordnungsanträge: *2

Hollenstein Pia (G, SG)
Bahnreform: 9
Bundesverfassung. Reform: 55

Hubmann Vreni (S, ZH)
Bundesverfassung. Reform: *42, 77, 106

Jans Armin (S, ZG)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 187

Jeanprêtre Francine (S, VD)
Constitution fédérale. Réforme: 140, 149

Jutzet Erwin (S, FR)
Bundesverfassung. Reform: 62, 151

Keller Rudolf (D, BL)
Bundesverfassung. Reform: 43

Kofmel Peter (R, SO)
Bundesverfassung. Reform: 58

Koller Arnold, Bundesrat
Bundesverfassung. Reform: 77, 84, 90, 93, 94, 95, 98,
100, 103, 105, 108, 111, 113, 115, 122, 123, 124,
127, 128, 131, 137, 145, 148, 150, 151, 153, 154

Kühne Josef (C, SG)
Bundesverfassung. Reform: 74
Standesinitiative St. Gallen. Aufnahme der Staatsstrasse
über den Seedamm Rapperswil/SG in das National-
strassennetz: 36

Ledergerber Elmar (S, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 99
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 176

Leemann Ursula (S, ZH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 182

Leu Josef (C, LU)
Bundesverfassung. Reform: 104, 106

Leuba Jean-François (L, VD)
Constitution fédérale. Réforme: *45, 46, 84, 86, 87, 93,
95, 97, 98, 101, 104, 108, 109, 111, 113, 114, 115, 121,
124, 126, 127, 131, 136, 144, 148, 149, 150, 151, 153

Leuenberger Ernst (S, SO), Präsident
Mitteilungen des Präsidenten: 1, 76, 101, 154, 199, 205
Wahlprüfung und Vereidigung: 1

Leuenberger Moritz, Bundesrat
Bahnreform: 12, 15, 17, 21, 25, 30, 33

Loeb François (R, BE)
Bahnreform: 16, 18

Lötscher Josef (C, LU)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 192

Maitre Jean-Philippe (C, GE)
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 194

Marti Werner (S, GL)
Bahnreform: 17

Maspoli Flavio (D, TI)
Bundesverfassung. Reform: 51
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 180

Maurer Ueli (V, ZH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 178

Maury Pasquier Liliane (S, GE)
Constitution fédérale. Réforme: 63

Meier Samuel (U, AG)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 181

Mühlemann Ernst (R, TG)
Bundesverfassung. Reform: 66, 130

Müller Erich (R, ZH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 190

Müller-Hemmi Vreni (S, ZH)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 195

Ostermann Roland (G, VD)
Constitution fédérale. Réforme: 48, 89, 106, 130, 141
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 193

Pelli Fulvio (R, TI)
Constitution fédérale. Réforme: *46, 83, 88, 118, 133, 142,
153

Pini Massimo (D, TI)
Constitution fédérale. Réforme: 73

Raggembass Hansueli (C, TG)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 183

Ratti Remigio (C, TI)
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 187
Réforme des chemins de fer: 10

Rechsteiner Paul (S, SG)
Bundesverfassung. Reform: 62
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 187

Renwald Jean-Claude (S, JU)
Constitution fédérale. Réforme: 44, 82, 83
Motions d'ordre: 2

Ruffy Victor (S, VD)
Constitution fédérale. Réforme: 72, 94

Sandoz Suzette (L, VD)
Constitution fédérale. Réforme: 54, 91, 92, 125, 127, 130,
135

Scherrer Jürg (F, BE)
Bahnreform: 10

Scheurer Rémy (L, NE)
Constitution fédérale. Réforme: 72, 142

Schlür Ulrich (V, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 55, 99, 117, 129

Schmid Samuel (V, BE)
Bundesverfassung. Reform: *48, 86, 89, 94, 97, 98, 102,
110, 112, 113, 114, 115, 122, 124, 125, 127, 128, 130,
135, 145, 148, 149, 150, 151, 152
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 191

Seiler Hanspeter (V, BE)
Bahnreform: 11, 20, 27

Semadeni Silva (S, GR)
Bundesverfassung. Reform: 57

Spielmann Jean (S, GE)
Réforme des chemins de fer: 28

Steffen Hans (D, ZH)
Bundesverfassung. Reform: 56, 83

Steinegger Franz (R, UR)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 197

Steinemann Walter (F, SG)
Bundesverfassung. Reform: 44, 141
Standesinitiative St. Gallen. Aufnahme der Staatsstrasse
über den Seedamm Rapperswil/SG in das National-
strassennetz: 36

Steiner Rudolf (R, SO)
Bundesverfassung. Reform: 68

Strahm Rudolf (S, BE)
Bundesverfassung. Reform: 67
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 182, 185

Stucky Georg (R, ZG)
Bundesverfassung. Reform: 112
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 184, 185,
187

Suter Marc (R, BE)
Bundesverfassung. Reform: 73

Teuscher Franziska (G, BE)
Bundesverfassung. Reform: 63

Theiler Georges (R, LU)
Bahnreform: 6, 19, 24

Thür Hanspeter (G, AG)
Bundesverfassung. Reform: 47, 104, 117, 134, 147

Tschäppät Alexander (S, BE)
Bundesverfassung. Reform: 125
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 188

Tschopp Peter (R, GE)
Fusion UBS/SBS. Conséquences (titre collectif): 192

Vallender Dorle (R, AR)
Bundesverfassung. Reform: 59, 85, 90, 97, 107, 114, 141

Villiger Kaspar, Bundesrat
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 199

Vogel Daniel (R, NE)
Réforme des chemins de fer: 19

Vollmer Peter (S, BE)
Bundesverfassung. Reform: 56, 85, 88, 94, 102, 119, 122,
128, 139, 144, 147, 151

Weber Agnes (S, AG)
Bundesverfassung. Reform: 66, 107

Weyeneth Hermann (V, BE)
Bahnreform: 33

Widmer Hans (S, LU)
Bahnreform: 19, 21
Bundesverfassung. Reform: 54, 55, 107, 143, 147

Widrig Hans Werner (C, SG)
Fusion UBS/SBV. Konsequenzen (Sammeltitel): 196

Ziegler Jean (S, GE)
Constitution fédérale. Réforme: 116

Zwygart Otto (U, BE)
Bundesverfassung. Reform: 50, 96, 104, 107, 129, 134,
138

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Nationalrat – Conseil national

1998

Januarsession – 11. Tagung der 45. Amtsdauer
Session de janvier – 11^e session de la 45^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 19. Januar 1998

Lundi 19 janvier 1998

14.50 h

Vorsitz – Présidence: *Leuenberger Ernst (S, SO)*

Präsident: Das Programm für diese Sondersession sowie jenes für die ausserordentliche Session vom Donnerstag nachmittag sind Ihnen zugestellt worden. Ich verweise darauf, dass zum Programm der Sitzung vom Donnerstag nachmittag ein Ordnungsantrag der SP-Fraktion vorliegt. Er wird unmittelbar nach der nun folgenden Vereidigung begründet. Die Redezeit beträgt nach Antrag des Büros für die Antragsteller und die Einzelredner generell fünf Minuten; für die Fraktionssprecher in der Eintretensdebatte zehn Minuten, in der Detailberatung ebenfalls fünf Minuten. Ich gehe davon aus, dass Sie damit einverstanden sind. – Das ist der Fall. Sitzungsschluss am Freitag, 23. Januar 1998, wird spätestens um 11.00 Uhr sein.

Wahlprüfung und Vereidigung

Vérification des pouvoirs et prestation de serment

Präsident: Herr Nationalrat Helmut Hubacher ist auf Ende der Wintersession 1997 aus unserem Rat ausgetreten. Wir schreiten zur Vereidigung seiner Nachfolgerin.

Hess Otto (V, TG), Berichterstatter: Das Büro hat die Wahl von Frau Christine Keller, geboren 1959, Bürgerin von Basel, geprüft. Frau Keller ersetzt unseren Kollegen Helmut Hubacher.

Frau Keller ist erste Ersatzfrau der sozialdemokratischen Liste von Basel-Stadt. Sie ist Juristin. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat sie mit Beschluss vom 23. Dezember 1997 als gewählt erklärt. Dieser Beschluss ist im Kantonsblatt Basel-Stadt vom 31. Dezember 1997 veröffentlicht worden. Das Büro hat festgestellt, dass bei Frau

Keller keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht.

Das Büro beantragt, die Wahl von Frau Keller als gültig zu erklären.

Präsident: Das Büro beantragt, die Wahl von Frau Christine Keller zu validieren. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Die Wahl wird somit für gültig erklärt. Ich bitte Frau Keller, in die Mitte des Saales zu treten. Ich ersuche die Ratsmitglieder und die Besucher auf der Tribüne, sich zu erheben.

Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Gelübdeformel:

Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule de la promesse:

Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen.

Keller Christine legt das Gelübde ab

Keller Christine fait la promesse requise

Präsident: Frau Nationalrätin Keller, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Gelübde. Im Namen des Rates heisse ich Sie willkommen und entbiete Ihnen meine besten Wünsche für Ihre parlamentarische Tätigkeit. (*Beifall*)

Ordnungsantrag

Motion d'ordre

Ordnungsantrag der sozialdemokratischen Fraktion

Die Liste der behandlungsreifen Vorstösse vom Donnerstag, 22. Januar 1998, aus dem Finanzdepartement ist um die beiden Motionen 96.3584 (Rechsteiner Paul, «Einführung einer Kapitalgewinnsteuer») und 96.3213 (Hafner Ursula, «Eidgehörige Erbschafts- und Schenkungssteuer als Finanzierungsbeitrag für die AHV») zu ergänzen.

Motion d'ordre du groupe socialiste

Ajouter les motions 96.3584 (Rechsteiner Paul, «Introduction d'une imposition sur les bénéfiques en capital») et 96.3213

(Hafner Ursula, «Contribution au financement de l'AVS. Impôt fédéral sur les successions et donations») à la liste des interventions relevant du Département des finances qui seront traitées le jeudi 22 janvier 1998.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Il y a tout d'abord des raisons de type formel qui plaident en faveur de la motion d'ordre du groupe socialiste, à savoir que le Conseil fédéral a déjà répondu aux motions Hafner Ursula (96.3213) et Rechsteiner Paul (96.3584). De ce point de vue-là en tout cas, rien ne peut donc s'opposer à l'examen de ces deux motions par notre Conseil.

Mais nos arguments, bien évidemment, sont encore beaucoup plus importants du point de vue du fond. En voici quelques-uns:

Dans la forme décidée par le Bureau du Conseil national, la portée de la session extraordinaire consacrée aux conséquences politiques de la fusion UBS/SBS sera très limitée, en ce sens que le débat général qui est prévu ne débouchera sur aucune décision. Or, face à des décisions de cette ampleur, qui ont des conséquences économiques, sociales, fiscales et politiques énormes, avec des milliers de suppressions d'emplois à la clef, les citoyennes et les citoyens de ce pays ne se contentent plus de palabres: ils veulent des décisions, des actes concrets. De ce point de vue, notre motion d'ordre pose en quelque sorte la question de la crédibilité de ce débat et, au-delà, de la crédibilité du Parlement. Voici bientôt deux ans, un grand débat économique s'était déjà déroulé sur scénario de non-décision au sein de notre Conseil. Répéter l'exercice, assurément, ne serait pas très sérieux.

Les motions Hafner Ursula et Rechsteiner Paul veulent précisément aller dans une autre perspective, dans une perspective contraire, celle de la décision concrète.

Avec sa motion, Mme Hafner veut instituer un impôt fédéral sur les successions et les dotations, et cela dans le but de contribuer au financement de l'AVS. La démarche est importante à double titre: d'abord parce que, pour des raisons de concurrence, plusieurs cantons ont supprimé ou sont en voie de supprimer cet impôt, d'où le risque de perdre d'importantes ressources fiscales. Par ailleurs, l'AVS est l'institution la plus sociale et la plus importante du pays et mérite, par conséquent, que l'on se soucie de sa pérennité.

La motion Rechsteiner Paul demande l'introduction d'un impôt sur les bénéficiaires en capital. En l'espèce, il s'agit, d'une part, de rétablir un meilleur équilibre fiscal entre ceux qui produisent et ceux qui vivent essentiellement de la spéculation, d'autre part, de faire participer au financement des collectivités publiques ceux qui réalisent des gains spectaculaires en bourse.

Beaucoup d'hommes et de femmes politiques appartenant à d'autres partis que le nôtre ont d'ailleurs déjà exprimé leur soutien à l'idée d'un tel impôt, lequel est en outre attendu par de larges franges de l'opinion publique. Dès lors, il faut passer à l'acte, il faut passer à l'action.

En définitive, l'alternative est claire. Ceux qui ont pour philosophie: «Faites comme je dis, mais pas comme je fais», voteront contre notre motion d'ordre, alors que celles et ceux qui veulent apporter de vraies réponses et de vraies solutions aux vrais problèmes qui se posent au pays voteront la motion d'ordre du groupe socialiste.

Hess Peter (C, ZG), Berichterstatter: Sie haben in der vergangenen Winter-session beschlossen, entgegen den Anträgen der sozialdemokratischen Fraktion, in der laufenden Sondersession bzw. in der ausserordentlichen Session nur Interpellationen zu beraten. Auch aus heutiger Sicht muss ich wiederholen, dass dies die einzig richtige Lösung ist. Herr Rennwald hat darauf hingewiesen, dass der Bundesrat die beiden hier aufgeführten Vorstösse bereits beantwortet habe. Er ist dann einen Schritt weitergegangen und hat nach der Glaubwürdigkeit des Parlamentes gefragt; das Volk verlangt heute zu diesem Stichwort Taten und nicht mehr nur Worte.

Meine Damen und Herren insbesondere der SP-Fraktion, ich wiederhole einmal mehr: Es ist auch ein Zeichen von Glaub-

würdigkeit, wenn man jetzt nicht mit dem Kopf durch die Wand will und bis im April zuwartet, bis der von einer Expertengruppe erarbeitete Bericht zur gesamten Steuersituation in der Schweiz vorliegt.

Ich wiederhole es: Es ist unverantwortlich, heute in Unkenntnis dieser Ergebnisse über die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer oder über die Einführung einer eidgenössischen Erbschaftssteuer beraten zu wollen. Wir haben die notwendigen Grundlagen schlichtweg nicht, auch wenn es sich hier jetzt «nur» um Postulate oder Motionen handeln sollte.

Ich empfehle Ihnen daher, beim Beschluss vom Dezember 1997 zu bleiben. Wir werden nach Erscheinen des Berichtes Behnisch genügend Zeit zur Verfügung haben, um uns verantwortungsbewusst mit der gesamten Steuersituation auseinanderzusetzen und die für den Bundeshaushalt notwendigen Beschlüsse zu fassen.

Hafner Ursula (S, SH): Ich möchte den Aussagen von Herrn Hess nur etwas entgegnen: Wenn wir am Donnerstag zwei Motionen überweisen – die eine in Form eines Postulates wohlverstanden –, dann kann man doch nicht sagen, es sei «unverantwortlich»! Wir würden damit erst dem Bundesrat den Auftrag geben, uns letzten Endes eine Vorlage auszuarbeiten. Wenn es ein Postulat ist, dann ist es noch weiter abgemildert. Und wenn dann die Vorlage vorliegt, geht es darum, in voller Kenntnis der Sache zu entscheiden, wie die Vorlage dann auszugestaltet ist. Aber hier von Verantwortungslosigkeit zu reden, ist wirklich übertrieben.

Hess Peter (C, ZG), Berichterstatter: Frau Hafner, ich glaube, wenn Sie sich mit einem Postulat zufriedengeben wollten, würde das heissen, dass der Bundesrat beauftragt würde, uns Bericht zu erstatten. Ich habe es gesagt: Wir werden im April diesen Bericht der Expertengruppe erhalten, die jetzt ein Jahr lang an der Arbeit war, um eine Gesamtschau des ganzen Steuersystems zu geben und insbesondere auch Steuerschlupflöcher aufzuzeigen.

Von daher erachte ich es als verantwortungslos, jetzt so zu tun, als müsste man vorher entsprechende Entschlüsse fassen. Das hat nichts mit seriöser Arbeit zu tun.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag	56 Stimmen
der sozialdemokratischen Fraktion	
Dagegen	96 Stimmen

96.090

Bahnreform Réforme des chemins de fer

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe vom 13. November 1996 (BBl 1997 I 909)
Message, projets de loi et d'arrêté du 13 novembre 1996 (FF 1997 I 853)

Beschluss des Ständerates vom 2. Oktober 1997
Décision du Conseil des Etats du 2 octobre 1997

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: Die Bahnreform, mit der sich unsere Kammer als Zweitrat zu befassen hat, hat primär zum Zweck, die SBB in eine grössere unternehmerische Freiheit zu entlassen. Der erste Reformschritt sieht die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft – allerdings im Bundesbesitz – vor. Dieser Schritt trennt auch Infrastruktur und Transport und generalisiert das bereits im Regionalverkehr eingeführte Bestellprinzip, wonach den Bahnen vom Markt nicht verlangte Zusatzleistungen abgegolten werden

müssen. Er entschuldet zudem die SBB weitgehend und regelt die Infrastrukturfinanzierung neu.

Von den aufgelaufenen Schulden von 14 Milliarden Franken sollen 8 Milliarden Franken in Eigenkapital der SBB umgewandelt werden, 4 Milliarden Franken werden als variabel verzinsliche Darlehen ausgestaltet, die übrigen 2 Milliarden sind fest zu verzinsen. Falls erforderlich, kann der Bund weitere Darlehen in Eigenkapital umwandeln. Müssen Schulden der SBB gegenüber Dritten abgelöst oder zusätzliche Mittel eingeschossen werden, so hätte wiederum das Parlament darüber zu befinden. Dies sind die Ziele der Vorlage in Kurzform.

Vieles ist gegenwärtig in Bewegung. In der Wirtschaft wird ein gewaltiger Strukturwandel vollzogen. Das Stichwort «Globalisierung» ist heute aktueller denn je. Der bereits hohe Stellenwert der Mobilität gewinnt dabei weiter an Bedeutung. Als Folge dieser Entwicklung hat sich das Verkehrsaufkommen stark erhöht. Ein grosser Teil davon wird heute auf der Strasse bewältigt.

Die Strasse hat unter den aktuellen Rahmenbedingungen gegenüber der Schiene verschiedene qualitative und preisliche Vorteile, z. B. direkter Transport von Punkt zu Punkt, einfachere Verladeoperationen, andere Aufwandstruktur usw. Diese wirken sich vorab zugunsten des Strassenverkehrs aus. Insbesondere im Güterverkehr nimmt deshalb der Anteil der Strasse am Gesamtverkehr laufend zu. So hat sich der Marktanteil der Bahnen am schweizerischen Landverkehr innerhalb von zehn Jahren von über 50 Prozent auf weniger als 40 Prozent vermindert. Die Vorteile des öffentlichen Verkehrs, insbesondere auch der Schiene, liegen vorab in einem umweltverträglichen und ressourcenschonenden Betrieb. Für die weitere Verkehrsentwicklung ist die gezielte Nutzung dieser Vorteile daher von grosser Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf das zu bewältigende zukünftige Verkehrsaufkommen hält die EU in ihrem Weissbuch über die Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gesellschaft fest, dass die Bahnen eine weitaus grössere Rolle spielen müssen. Hierfür seien dringliche Massnahmen erforderlich, um dem Sektor neue Impulse zu geben, mit denen er seine Leistungsfähigkeit steigern und den Anforderungen der Gesellschaft besser gerecht werden könne. Die EU hat auch schon im Jahre 1991 eine Richtlinie erlassen, welche die Mitgliedländer auffordert, die nationalen Schienennetze für europäische Eisenbahnunternehmungen zu öffnen. Eine ganze Reihe von europäischen Staaten hat diese Richtlinie bereits umgesetzt oder ist gegenwärtig daran, das zu tun. Die Einschätzung der EU trifft gleichermaßen auf die Situation in der Schweiz zu, dies um so mehr, als sich der Bahnverkehr rasant vom vorwiegend nationalen Gebilde hin zu einem grenzüberschreitenden Verbundsystem wandelt.

Wie präsentiert sich die Ausgangslage in der Schweiz? Die SBB stellen das Fundament des schweizerischen Bahnverkehrs dar. 56 sogenannte Privatbahnen ergänzen das Netz der SBB vorab in der Fläche. Das Bahnangebot wie auch das generelle Angebot an öffentlichem Verkehr der Schweiz zeichnet sich durch grosse Dichte, starke Vernetzung und meist nahtlose Anschlüsse aus. Diese Eigenschaften, insbesondere die nahtlosen Anschlüsse, sind eine grosse Stärke unseres Systems des öffentlichen Verkehrs. Nicht zuletzt zu diesem Zweck wird zurzeit auch «Bahn 2000» schrittweise realisiert.

Sollen Vorteile zum Tragen kommen, muss der öffentliche Verkehr jedoch konkurrenzfähig sein. Dies ist unter den aktuellen Verhältnissen nur mit einem erheblichen Mitteleinsatz der öffentlichen Hand möglich. Leistungserbringung, Leistungsumfang und verkehrspolitische Rahmenbedingungen bestimmen die Höhe der finanziellen Belastung für die Allgemeinheit.

Bereits 1993 hat die Groupe de réflexion, welche sich mit der Zukunft der SBB auseinandergesetzt hat, erkannt, dass diese unter den herrschenden Rahmen- und Marktbedingungen nicht konkurrenzfähig sind. Seit jenem Zeitpunkt hat sich die Situation trotz verschiedenster einschneidender unternehmerischer Massnahmen sogar noch verschärft.

Die Ertragssituation ist absolut unbefriedigend und hat sich laut den erst in diesem Januar veröffentlichten Zahlen im Vergleich zum Vorjahr noch verschlechtert. Auch in Zukunft muss damit gerechnet werden, dass die Erträge pro transportierte Einheit weiter sinken.

Die Situation der Privatbahnen ist nicht besser. Woran liegt das? Verschiedene strukturelle Probleme und Mängel, hohe Infrastrukturkosten, Marktverzerrungen usw. behindern heute die SBB und die konzessionierten Transportunternehmen bei einer effizienten Leistungserbringung.

Die heutigen Strukturen sind das Resultat einer jahrzehntelangen Entwicklung. Sie entsprechen teilweise nicht mehr den Bedürfnissen eines modernen Verkehrssystems. Dies gilt insbesondere für den Schienenverkehr. Werden wir konkreter: Unsere Bahnen, allen voran die SBB, verfügen über ein sehr teures Produktionssystem. Ein Beispiel: Primär als Folge der hohen Frequenzen und des Mischverkehrs weisen die SBB im Schnitt pro hundert Streckenkilometer 600 unterhalts- und kostenintensive Weichen auf. Zum Vergleich: Die schwedische Bahn, welche schwergewichtig im Güterverkehr tätig ist, hat 138 Weichen pro hundert Streckenkilometer, die US-Güterbahn CSX gerade noch deren 8. Sie sehen den Unterschied zwischen 600 und 8 Weichen pro hundert Streckenkilometer. Das muss sich ja in unseren Kosten niederschlagen!

Im Güterverkehr ist die Bahn ausgerechnet für jene Bereiche prädestiniert, die selber mit wirtschaftlichen und strukturellen Problemen kämpfen.

Dazu kommt, dass die Leistungsfähigkeit aller im Bahngeschäft tätigen Institutionen den heutigen Ansprüchen kaum mehr genügt, hauptsächlich im internationalen Geschäft. Synergien werden auch im Inland zuwenig genutzt. Traditionelle Strukturen, z. B. in bezug auf die Vielzahl der Bahnunternehmen, bedürfen einer Korrektur.

Es reicht nicht, das Konzept «Bahn 2000», die Neat sowie den Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz zu beschliessen. Ebenso muss eine Reihe konkreter Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen ergriffen werden, damit die Bahnen im Wettbewerb um Verkehrsmarktanteile eine echte Chance erhalten. Nur mit einem attraktiven und kundennahen Angebot können sie der europäischen Konkurrenz und der Konkurrenz auf der Strasse begegnen. Hierzu soll die Bahnreform die notwendigen Wettbewerbsbedingungen schaffen. Die Hauptziele der Bahnreform sind denn auch die Steigerung der Effizienz im öffentlichen Verkehr bzw. im Schienenverkehr und die Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für die öffentliche Hand.

Wie ist nun die beabsichtigte Reform zu beurteilen? Vor dem Hintergrund des Ende 1997 auslaufenden Leistungsauftrages der SBB, des Inkrafttretens des EU-Binnenmarktes im Schienen- und insbesondere im Güterverkehr und der ständig schwindenden Marktanteile der Schiene gegenüber der Strasse beschloss der Bundesrat 1996 die Botschaft zur Bahnreform. Diese Reform ist ein wichtiger Meilenstein in der aktuellen schweizerischen Verkehrspolitik. Wir haben den Auftrag, die Güter auf die Schiene zu bringen, insbesondere was den Transitverkehr betrifft. Die Bahnreform bringt nicht nur in diesem Zusammenhang wesentliche Verbesserungen. Vier Punkte zu den einzelnen Elementen der Bahnreform:

1. Zur Trennung von politischer und unternehmerischer Funktion: Die unternehmerische Funktion der Bahnen soll verstärkt werden, indem im Schienenverkehr verstärkt Wettbewerbselemente eingeführt werden. Die Bahnen sollen künftig nur noch Leistungen erbringen, die rentieren oder mindestens die Kosten decken, oder sie sollen Leistungen erbringen, die von der öffentlichen Hand explizit bestellt und auch bezahlt werden. Dies ist das sogenannte Bestellprinzip für alle Verkehrsarten. Die öffentliche Hand trägt damit nicht mehr automatisch alle entstehenden Fehlbeträge.

2. Zur Einführung des freien Schienenzugangs, des «free access»: «Free access» bedeutet, dass die Bahninfrastruktur anderen Unternehmungen gegen Entgelt zur Verfügung gestellt wird. Hierfür ist ein Bewilligungsverfahren vorgesehen. Dies soll im Güterverkehr überall, im Personenverkehr bei

einzelnen Leistungen der Fall sein. Damit wird der Güterverkehr vollständig liberalisiert und grundsätzlich dem freien Markt überlassen. Falls die Infrastruktur Unternehmungen aus dem Ausland zur Verfügung gestellt wird, darf dies nur geschehen, wenn das Ausland diesbezüglich Gegenrecht hält.

3. Zur rechnerischen und organisatorischen Trennung zwischen Infrastruktur und Verkehr: Die Einführung des «free access» erfordert die rechnerische und organisatorische Trennung zwischen Infrastruktur und Verkehr. Diese Trennung bringt mehr Transparenz bei der Leistungserstellung und soll leistungshemmende innerbetriebliche Quersubventionierungen eliminieren. Die Zuordnung zu den beiden Bereichen, Infrastruktur und Verkehr, erfolgt dabei in Analogie zur Praxis in der EU. Diese rechnerische und organisatorische Trennung nehmen die SBB bereits seit letztem Jahr vor.

4. Zur Vergrößerung des unternehmerischen Freierraums der SBB sollen schliesslich eine teilweise Entschuldung, eine mehrjährige Leistungsvereinbarung sowie die Anpassung der Rechtsform durch die Schaffung einer spezialrechtlichen Aktiengesellschaft beitragen.

Die Bahnreform und die soeben genannten Elemente sind dabei als Prozess zu verstehen, der darauf abzielt, den öffentlichen Verkehr und insbesondere den Schienenverkehr schrittweise den neuen Gegebenheiten anzupassen. Im Bereich des Güterverkehrs operieren die Schweizer Bahnen auf einem internationalen Markt. Die Bahnreform ermöglicht den Zugang zu ausländischen Streckennetzen. Diese Tatsache ist von vitalem Interesse, ist doch der europäische Markt für die Schweizer Bahnunternehmungen von zentraler Bedeutung. Konkret tangiert die Vorlage folgende Gesetze und Bundesbeschlüsse: das Eisenbahngesetz, das Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassenverkehrsunternehmen, das Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr, das Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen und den Bundesbeschluss über die Refinanzierung der Schweizerischen Bundesbahnen. Wie stellen sich unsere Bahnen zur vorliegenden Reform? Die Reform wird von den Bahnverantwortlichen grundsätzlich positiv beurteilt. Man spürt den Willen, neue Wege zu gehen. Die kürzliche Präsentation der zukünftigen Güterverkehrsstrategie der SBB ist Ausdruck davon. Es wird noch mehr Bewegung geben, und dies wird nicht bloss die Bahnen, sondern ebenso die Politik und die Aufsichtsbehörden zunehmend fordern. Auch mit der Neuausrichtung wird der Bahnverkehr die öffentlichen Haushalte spürbar belasten. Namentlich durch die Infrastrukturkosten dürften weiterhin nur in sehr beschränktem Ausmass Verkehrserträge erwirtschaftet werden können. Bei allen hochgesteckten Erwartungen an die Einführung von mehr Wettbewerb im Schienenverkehr ist daran zu erinnern, dass der Wettbewerb – anders etwa als im Telekommunikationsmarkt – im Verkehrsmarkt heute bereits massiv ist, und zwar zwischen Strasse, Luft, Wasser und Schiene.

Sodann sind die verbreiteten Hoffnungen auf eine deutliche Verbesserung des Bahnangebotes zu tieferen Preisen infolge von mehr Wettbewerb zwischen den Bahnen kaum berechtigt, weil Monopolrenten in diesem Bereich fehlen. Die Bahnreform darf nicht primär aus schweizerischer Optik vom Wettbewerb zwischen SBB und Privatbahnen geprägt werden. Von bedeutend grösserer Tragweite ist die internationale Konkurrenz bei der Öffnung des Schienennetzes. Hier laufen unsere Bahnen Gefahr, in einen Wettbewerb entlassen zu werden, in dem sie von allem Anfang an erheblich benachteiligt sind. Trotz teilweiser Entschuldung tragen die SBB weiterhin erhebliche Altlasten mit; zu erwähnen sind namentlich die Schulden von etwa 5 Milliarden Franken gegenüber ihrer eigenen Pensionskasse. Der potentiell stärkste Konkurrent im europäischen Bahnverkehr, die Deutsche Bundesbahn, wurde vollständig von jeglichen Altlasten befreit und profitiert von zusätzlichem Entgegenkommen des Staates in verschiedenen Bereichen.

Obschon die Schweizer Bahnen im internationalen Vergleich betreffend Qualität, Flexibilität und Produktivität immer noch eine führende Rolle einnehmen, droht wie in anderen Wirt-

schaftsbereichen auch im Bahnverkehr eine gewisse Verlagerung der Wertschöpfung ins Ausland.

Diese Situation hat die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen unseres Rates dazu bewegt, sich intensiv mit der Pensionskasse der SBB auseinanderzusetzen. Sie hat sich dabei von der Maxime leiten lassen, dass die verstärkt dem Markt ausgesetzten und möglichst autonomen SBB so rasch wie möglich von den Altlasten in diesem Bereich befreit werden sollten.

Die Kommission schlägt daher einen praktisch neu gefassten Artikel 15 des SBB-Gesetzes vor. Die Bilanzierung der SBB-Pensionskasse hat nach einer Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des SBB-Gesetzes dem Grundsatz der «Bilanzierung in geschlossener Kasse» zu genügen. Im gleichen Zeitraum soll der Bund den bis zum Inkrafttreten des Gesetzes aufgelaufenen Fehlbetrag der Pensions- und Hilfskasse der SBB übernehmen.

Einig war man sich in der Kommission, dass der Fehlbetrag der Pensions- und Hilfskasse der SBB in der Höhe von 5 Milliarden Franken nicht voll und sofort auf die SBB überwältigt werden kann, denn dies würde eine massive Benachteiligung der SBB im zukünftigen Wettbewerb bedeuten. Auf der anderen Seite kommt aber mit Blick auf die desolaten Bundesfinanzen auch keine vollständige Übernahme durch den Bund in Frage.

Uneinig war man sich in der Frage der Übergangsfrist bezüglich der Erreichung der Bilanzierung in geschlossener Kasse (Art. 15 Abs. 3): Dem Antrag der Mehrheit – drei Jahre – steht der Antrag der Minderheit Seiler Hanspeter – sechs Jahre – gegenüber, welcher die SBB auf diese Weise entlasten und damit ihre Wettbewerbsposition stärken will.

Uneinig war man sich auch über Absatz 4 des gleichen Artikels. Während die Mehrheit findet, der Bund müsse den Fehlbetrag der Pensions- und Hilfskasse der SBB übernehmen, tritt die Minderheit Seiler Hanspeter dafür ein, dass dem Bund die Entscheidungsfreiheit belassen werden soll.

In Ergänzung zur Fassung des Bundesrates und des Ständerates hat die Mehrheit der Kommission mit Artikel 56a des Eisenbahngesetzes ausserdem beschlossen, dass der Bund an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien zur Produktionssteigerung des Bahngüterverkehrs befristete Beiträge leisten kann. Die Kommissionsminderheit Theiler lehnt den Antrag ab; sie glaubt, dass solche Beiträge nichts anderes als versteckte Subventionen seien und dies der grundlegenden Zielsetzung der Bahnreform, nämlich aus den SBB ein echtes Unternehmen zu machen, widerspreche. Wenn die SBB innovativ sein wollten, müssten sie dies aus eigenen Mitteln bezahlen.

Weil die SBB aus verständlichen Gründen bisher über keine Konzession verfügten, könnte sich aufgrund der Übergangsbestimmungen im Eisenbahngesetz eine Rechtsungleichheit ergeben. Das Bundesamt für Verkehr hat in den Kommissionen beider Räte erklärt, dass im Personenfernverkehr sogenannte freundliche Übernahmen auf der Basis von Absprachen möglich seien, so dass letztlich jeder Beteiligte gleich dastehe. Aufgrund dieser Zusicherung wurde kein Antrag auf Ergänzung dieser Übergangsbestimmungen gestellt.

Viel zu diskutieren gab in der Kommission das Anstellungsverhältnis, welches in Artikel 14 des SBB-Gesetzes geregelt ist. Im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit, die sich auf den Standpunkt stellt, die SBB seien und bleiben ein Staatsbetrieb, lehnt die Minderheit Theiler die Beibehaltung des Beamtenstatus für das Personal der SBB ab. Sie begründet dies mit der Tatsache, dass sich künftig auch Kantone, Gemeinden oder Private an den SBB beteiligen könnten, so dass der Status des reinen Bundesbetriebes nicht mehr gegeben sei. Im übrigen sei der Status des Beamten für die SBB als Unternehmung hinderlich und senke ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem internationalen Markt. Sie schlägt deshalb vor, dass das Personal der SBB neu privatrechtlich angestellt werden soll. Bis zum Ablauf der bestehenden Anstellungsverhältnisse soll das gleiche Dienstverhältnis wie in der übrigen Bundesverwaltung gelten.

Einige Anträge haben wir erst heute auf unseren Pulten vorgefunden. Sie betreffen den Netzzugang, die Nebenbetriebe

auf Bahnhöfen und die Beiträge an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien. Diese Anträge konnten in der Kommission nicht diskutiert werden, weshalb keine Empfehlungen dazu abgegeben werden können.

Mit der vorliegenden Bahnreform wird ein erster Schritt getan; weitere Schritte sind nötig. Die Reform des öffentlichen Verkehrs im allgemeinen und des Bahnverkehrs im besonderen verlaufen etappenweise. Das per Anfang 1996 in Kraft gesetzte revidierte Eisenbahngesetz hat für den gesamten Regionalverkehr einige wichtige Elemente der Bahnreform – z. B. Bestellprinzip, Ausschreibungen, Schienenzugang – bereits vorgezogen.

Trotz der nun vorliegenden Vorlage zur Bahnreform wird es in einer nächsten Phase weiterer Massnahmen bedürfen. Zu nennen ist insbesondere die Durchsetzung gänzlich harmonisierter Finanzierungsregelungen. In jedem Fall muss die Entwicklung der neuen Verhältnisse in der Schweiz, aber auch in anderen europäischen Ländern genau beobachtet werden.

Die Liberalisierung des Schienenverkehrs entspricht einer gesamteuropäischen Tendenz. Mit der Bahnreform wird der diskriminierungsfreie Netzzugang auch in der Schweiz möglich. Die vorliegende Reform ist nötig und in der Stossrichtung richtig, auch wenn der Gehalt etwas bescheiden ist und davon keine Wunder zu erwarten sind. Es ist aber ein erster wichtiger Schritt in Richtung Liberalisierung; es werden ihm weitere folgen müssen.

Béguelin Michel (S, VD), rapporteur: Tout d'abord, une vue d'ensemble et pourquoi une réforme des chemins de fer?

En 1991, les CFF lançaient un pavé dans la mare par un livre blanc, démontrant qu'avec les contraintes financières du mandat de prestations actuel, l'entreprise deviendrait ingérable avant l'an 2000 sous le poids des intérêts et amortissements découlant des très gros investissements politiques planifiés pour les 15 ans à venir. Et ils ont posé les deux questions de base: quels moyens financiers pour quels chemins de fer? Le Conseil fédéral a répondu sur le plan technique en chargeant un groupe de réflexion extraferroviaire de haut niveau d'analyser la situation et de dégager des scénarios de solutions. Ce qui fut fait jusqu'en 1993/94. Le projet que nous discutons est basé, pour une large part, sur ces travaux.

Sur le plan politique, le Conseil fédéral, qui avait déjà reçu le mandat du peuple en 1987 de réaliser «Rail 2000», a vu ce mandat être confirmé indirectement lorsque le peuple a dit oui en 1992, dans une proportion de deux contre un, à la réalisation des transversales alpines. Le 20 février 1994, les décisions du peuple en faveur de l'initiative des Alpes et du principe de la taxe poids lourds liée à la prestation ont renforcé encore cette volonté populaire en faveur du rail. Et maintenant, au début de 1998, nous savons que le peuple aura encore au moins deux possibilités de se prononcer: d'une part, à propos du projet sur le financement des grands projets ferroviaires jusqu'en 2020 et, d'autre part, avec le référendum lancé par les camionneurs contre la loi d'application de la taxe poids lourds.

Quelle influence a eue la politique européenne sur la réforme des chemins de fer? En même temps que la Suisse, l'Union européenne a posé les bases de la réforme du rail européen avec deux idées fondamentales:

1. supprimer les frontières techniques et administratives entre les réseaux nationaux – c'est le concept de l'interopérabilité;
2. ouvrir l'infrastructure des réseaux à la concurrence pour faire baisser les prix du rail en trafic des marchandises en priorité.

Comme l'ouverture à la concurrence implique l'égalité des chances entre concurrents ferroviaires, l'Union européenne a édicté des normes et a fixé un délai pour permettre l'introduction de toutes les mesures adéquates. Parmi ces mesures, il faut citer la séparation comptable de l'infrastructure et de l'exploitation et, surtout, l'élimination des anciennes dettes des chemins de fer. Depuis 1991, tous les réseaux européens ont ainsi été assainis; en particulier, le réseau allemand, notre

grand voisin et concurrent potentiel, est assaini depuis trois ans déjà, y compris les charges sociales héritées de l'ancienne situation qui ont été totalement prises en compte par l'Etat.

Ainsi, depuis le 1er janvier 1998, tous les réseaux européens sont ouverts à la concurrence comme pour les télécoms et la poste. Mais la Suisse, elle, ne sera prête, en ce qui concerne les chemins de fer, dans le meilleur des cas, qu'au 1er janvier 1999, si la réforme que nous discutons est acceptée et ne fait pas l'objet d'un référendum. Ainsi, le Conseil fédéral a intégré la composante européenne dans les résultats du groupe de réflexion et il en est résulté le projet que nous discutons, parfaitement eurocompatible – à part la date de la mise en application.

Les travaux de la commission: votre commission a traité la réforme des chemins de fer en trois jours de débats, en se basant sur les documents et rapports déjà mis à disposition du Conseil des Etats. Il n'a pas été procédé à de nouvelles auditions, sauf pour l'Union des transports publics. Concrètement, la réforme des chemins de fer impose la modification de quatre lois: la loi sur les chemins de fer, la loi fédérale sur le transport public, la loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route et la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux.

Les débats au sein de la commission ont porté sur trois points principaux: d'abord les conditions d'accès au réseau, ensuite le statut de la nouvelle entreprise et l'allègement du poids de la politique et enfin le désendettement des CFF, en particulier la prise en charge du découvert de la Caisse de pensions et de secours. Comme les deux derniers points font l'objet de propositions de minorité, nous en discuterons largement dans l'examen de détail.

A propos du désendettement des CFF, le Conseil fédéral propose de désendetter les CFF à hauteur de 13 milliards de francs environ. Je vous renvoie aux pages 40 et suivantes du message qui donnent, à travers des schémas, toutes les explications utiles sur ce domaine particulièrement complexe. 8 milliards de francs seront octroyés sous la forme d'une augmentation du capital de dotation du secteur de l'infrastructure, un échange d'actifs étant réalisé dans le bilan de la Confédération. Cette mesure n'a fait l'objet d'aucune contestation. La prise en charge du découvert technique de la Caisse de pensions et de secours a fait l'objet d'un débat nourri qui va se poursuivre sans doute au plénum lors de l'examen de détail.

La divergence ne porte pas sur le principe de la prise en charge du découvert, elle porte sur le délai de 3 ou 6 ans dans lequel la Confédération doit payer la somme de 5,1 milliards de francs représentant précisément le découvert de la Caisse de pensions et de secours. Pour que les CFF puissent se battre à armes égales avec leurs concurrents, ils doivent être libérés le plus vite possible des charges d'intérêts qu'ils assument avec ce découvert. Mais, de l'autre côté, il y a l'objectif de l'assainissement des finances fédérales qui exige une répartition mesurée dans le temps. Contre l'avis du Conseil fédéral et de la Commission des finances, une courte majorité de la Commission des transports et des télécommunications s'est prononcée pour le délai raccourci de trois ans, donnant ainsi la priorité à la plus grande efficacité possible des CFF sur le marché des transports.

A noter que, de toute façon, le désendettement des CFF est un processus particulièrement complexe – je l'ai dit –, mais qui est déjà en cours avec les mesures préparatoires que nous avons décidées en décembre dans le cadre du budget 1998, et qui, au-delà des décisions que nous prendrons aujourd'hui et demain, se prolongera avec l'importante question de la définition du capital d'ouverture de la nouvelle entreprise.

J'en arrive à la grande question qu'il est tout à fait normal de se poser: quel avenir pour le rail en trafic des marchandises? Sur le continent nord-américain et en Asie, le rail est en pleine croissance, avec le développement du trafic combiné. Aux Etats-Unis, par exemple, la part du trafic marchandises par le rail est en augmentation constante par rapport à la route depuis vingt ans. Aujourd'hui, la part du rail aux Etats-

Unis est supérieure à celle de la Suisse: 40 pour cent environ contre 35 pour cent pour nous. En revanche, en Europe, en moyenne la part du rail n'est que de 12 pour cent. Pourquoi? A cause des multiples frontières administratives et techniques qui pénalisent le rail par rapport à la route, et qui créent autant d'obstacles. Tous ces obstacles résultent d'ailleurs de la conception stratégique militaire des réseaux héritée de l'histoire agitée du continent.

L'Union européenne fait sauter ces obstacles. Les Etats investissent dans le rail, y compris pour le trafic marchandises. Par exemple, l'Allemagne investit des dizaines de milliards de deutschemarks. Les Pays-Bas, pays du camion, investissent également massivement. Les travaux de construction de la nouvelle ligne marchandises à grande capacité entre le port de Rotterdam et la Ruhr ont commencé il y a un mois, la route étant de plus en plus dans l'incapacité de faire face au trafic.

Ainsi, la réforme des chemins de fer suisses s'inscrit dans un ensemble cohérent au niveau du continent, ce qui lui assure un avenir à long terme. D'autre part, la réforme prévue s'inscrit parfaitement autour des objectifs nationaux: augmenter l'efficacité du rail, améliorer le rapport coût-bénéfice des pouvoirs publics.

Sur ce plan-là, la réforme prendra un caractère permanent. Comme prochaines étapes, il s'agira de mettre au point la convention qui devra être signée entre la Confédération et les CFF, pour définir les tâches et les responsabilités de l'actionnaire majoritaire et de l'entreprise, ainsi que de préciser le capital de départ des nouveaux CFF. Cette dernière opération sera très importante sur le plan politique. Elle fixera entre autres la part d'amortissement des installations obsolètes – un élément décisif pour le démarrage de la nouvelle entreprise dans de bonnes conditions.

Toujours sur le plan des prochaines étapes, il y en a deux qui intéressent au plus haut point les autres entreprises ferroviaires non-CFF, les entreprises concessionnaires:

1. La suppression dès le 1er janvier 1999 du principe de l'itinéraire tarifaire le plus court. Cette suppression, au profit des itinéraires CFF réellement utilisés, va faire disparaître du jour au lendemain des subventions indirectes accordées à certaines entreprises concessionnaires. Dans quelques cas, cela pourrait remettre en cause l'existence de ces compagnies. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication doit impérativement trouver une solution souple évitant les «Härtefälle».

2. Les mesures visant à régulariser la situation de la Caisse de pensions et de secours des CFF devront aussi s'appliquer aux entreprises concessionnaires. Les montants en jeu ne sont pas comparables, mais, pour ces entreprises, il s'agit de préserver l'égalité des chances face au concurrent CFF.

Le succès de la réforme des chemins de fer tient en deux phrases:

a. Donner aux chemins de fer, aux CFF en particulier, des chances égales à celles de leurs concurrents ferroviaires sur les marchés suisse et européen.

b. Donner au peuple suisse la garantie du maintien de la qualité du système ferroviaire helvétique, y compris pour le trafic régional dans les régions périphériques.

Si ces deux conditions sont intégralement remplies – j'insiste sur le mot intégralement –, la réforme du rail sera un succès. Je vous invite à entrer en matière, comme la commission l'a décidé à l'unanimité.

Bezzola Duri (R, GR): Die Eisenbahn brachte unserem Land im letzten Jahrhundert den Innovationsschub par excellence. Die nunmehr vorhandenen Transportkapazitäten trieben die Entwicklung und Expansion der Wirtschaft voran. Die Eisenbahn revolutionierte die gesamte Gesellschaft, denn sie ermöglichte Mobilität, und zwar unabhängig davon, welcher Gesellschaftsschicht jemand angehörte.

Heute befinden wir uns nicht mehr im Zeitalter der Revolutionen, sondern im Zeitalter der Anpassungen, d. h. der Anpassungen an die Anforderungen von heute und mit Vorteil an die Herausforderungen von morgen. Wir sind den wirtschaftlichen, politischen und verkehrsbezogenen Liberalisierungen

Europas voll ausgesetzt. Seit dem 1. Januar dieses Jahres ist der liberalisierte europäische Bahnmarkt Realität – nicht ohne Konsequenzen für unsere Bahngesellschaften, denn bekanntlich befindet sich unser Land mitten in Europa.

Wie im Luftverkehr müssen wir davon ausgehen, dass nur die stärksten Bahngesellschaften im neuen Wettbewerbsmarkt überleben werden. Auf diese veränderte Konkurrenzsituation müssen unsere Bahnen zwingend reagieren. Neben dem verstärkten Konkurrenzdruck von seiten des EU-Binnenmarktes weist unser Bahnsystem aber auch grundsätzliche Mängel auf; Mängel, die gravierende Folgen für das Kosten-Nutzen-Verhältnis der öffentlichen Hand haben. Diese beiden Problemkreise waren denn auch der Auslöser für die vorliegende Bahnreform.

Die Dringlichkeit einer Reorganisation des öffentlichen Bahnverkehrs ist in der FDP-Fraktion unbestritten. Sie hat sich einstimmig für Eintreten auf die Vorlage ausgesprochen. Die massgeblichen Gründe dafür waren:

1. Die strukturellen Mängel, die sich negativ auf die Effizienz und das Angebot der Bahnen auswirken, müssen rasch behoben werden.

2. Die Bahnen haben im Staatskorsett zuwenig Spielraum, um sich gegenüber der europäischen Konkurrenz zu behaupten.

3. Die Bahnreform schwebt nicht im freien Raum. Sie ist zusammen mit der LSVA, der Neat, der «Bahn 2000» und dem Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz ein zentraler Pfeiler des Gesamtkonzeptes des öffentlichen Verkehrs unseres Landes.

4. Der im Alpenschutzartikel formulierte Verlagerungsauftrag kann nur mit einem attraktiven und konkurrenzfähigen Bahnangebot umgesetzt werden. Die Bahnreform ist ein erster, wenn auch bescheidener Schritt in Richtung wettbewerbs-tauglicher Rahmenbedingungen. Der Bundesrat weist in seiner Botschaft darauf hin, dass er die Reform als einen rollenden Prozess, als schrittweise Strukturanpassung, versteht. Ziel ist es, dass die Bahnen möglichst rasch und flexibel auf die Herausforderungen reagieren können.

Trotz des löblichen unternehmerischen Ansatzes ist zu bemängeln, dass in der Botschaft etwas gar zu exzessiv Mut zur Lücke bewiesen wird. Entscheidende Punkte bleiben zum Teil diffus und schwammig, z. B. die künftige Rolle des Bundes als Eigner und Besteller von Leistungen, als Konzessionserteiler und Aufsichtsbehörde.

Ob die vielgepriesenen Marktmechanismen in einem solchen Umfeld spielen können, bleibt ebenso im dunkeln wie die Frage, ob die vorgesehenen Wettbewerbselemente die angepeilte Effizienzsteigerung und damit die verbesserte Rentabilität des öffentlichen Bahnverkehrs bringen. Obwohl die vorliegende Bahnreform kein «Ausbund» an Originalität und Innovation ist, ist sie ein erster und entscheidender Schritt in die richtige Richtung.

Im Namen der einstimmigen FDP-Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Theiler Georges (R, LU): Es ist zweifellos so, dass die Bahnen in der Verkehrspolitik der Schweiz eine wichtige Rolle spielen. Die Frage ist: Werden die Bahnen diese Rolle ohne einschneidende Veränderungen spielen können? Die Antwort ist klar: Nein. Dies, auch wenn es einige Nostalgiker in diesem Saal und unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bahn nicht wahrhaben wollen. Sie glauben offenbar, dass sie durch eine konservative, abwehrende Haltung der Bahn einen Dienst erweisen. Genau das Gegenteil ist der Fall. Je länger wir zuwarten, je kleiner die Reformschritte sind, um so mehr wird sich dies auf die Konkurrenzfähigkeit der Bahn auswirken.

Ich habe im Verlaufe der Kommissionsdiskussionen klar den Eindruck gewonnen, dass die Direktionen der Bahnen und insbesondere die Führung der SBB die Zeichen der Zeit erkannt haben und diesbezüglich fortschrittlich denken.

Die vorliegende Bahnreform ist für mich aber eine halbherzige Lösung. Bei der Reform gehen mir die Schritte zuwenig weit. Für die Sanierung der SBB brauchen wir viel zuviel Zeit. Wenn schon saniert werden muss, dann soll dies mit

der notwendigen Konsequenz und rasch erfolgen. Eine Sanierung, welche sich über Jahrzehnte dahinzieht, schadet dem Image der SBB und schmälert ihre Zukunftschancen deutlich.

Die Erfahrungen bei der laufenden Umsetzung der Telekommunikationsreform zeigen, dass bei der Öffnung des Marktes unbedingt alle Marktteilnehmer die gleichen Chancen haben müssen. Politische Fesseln werden den SBB im Wettbewerb nicht helfen, sondern auf Dauer zu einer schweren Belastung. Damit schaden wir der eigenen Unternehmung und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Ein Mitglied der Swisscom-Führungscrew hat mir den Vorwurf gemacht, wir hätten der Swisscom zuviel politischen Ballast in den Wettbewerb mitgegeben. Ich teile diese Kritik. Heute riskieren wir, mit den Bahnen genau den gleichen Fehler zu begehen.

Ich bin überzeugt, dass unsere Bahnen für die Zukunft gute Chancen haben werden, sich auf dem europäischen Markt zu behaupten. Wir liegen schon rein geographisch gut. Mit der Neat können wir diese gute Position noch verstärken und vor allem auch den Anschluss ans europäische Hochleistungssystem schaffen. Zögern wir also nicht, heute die dringend notwendigen Schritte einzuleiten! Ich denke dabei an privatrechtliche Anstellungsbedingungen, die zügige Sanierung der Bilanz, die rasche Bereinigung der Pensionskassenschulden und die Übertragung der vollen Verantwortung, aber auch der vollen Kompetenzen an den Verwaltungsrat und die Direktion der SBB. In die künftigen Reformen – das scheint mir sehr wichtig zu sein – sind zudem Schritte in Richtung einer vollständigen Trennung von Infrastruktur und Betrieb und auch in Richtung einer Ausgliederung von Nebenbetrieben einzubauen.

Ich fordere Sie, Herr Bundesrat, auf, die nächste Reform, «die rollende Reform», wie Sie sie in der Botschaft genannt haben, rasch auf den Tisch des Hauses zu bringen, und danke Ihnen, wenn Sie dem rollenden Reformzug noch etwas Dampf zuführen.

Christen Yves (R, VD): Depuis leur création voici cent ans jusque dans les années septante, les CFF ont été concurrentiels et économiquement rentables, malgré le fait qu'ils assumaient le service public. Ils ne le sont plus pour deux raisons essentielles:

1. La motorisation a entraîné un développement fulgurant des transports individuels.
2. L'Entreprise des CFF est devenue une administration publique et a perdu au cours des décennies le dynamisme commercial de ses débuts et n'a pas su maintenir ses services à la pointe du développement technologique.

Devant les déficits exponentiels et les pertes de parts du marché, les CFF ont réagi depuis peu, conscients de leurs lacunes et du fait que le service public ne peut être assumé à n'importe quel prix. La réforme des chemins de fer constitue donc un aiguillon accepté de bonne grâce, voire appelé même par le Direction générale. Elle ne suffira cependant pas à assurer l'efficacité et la rentabilité de l'entreprise, mais elle permettra d'offrir des conditions-cadres qui devraient la placer sur un pied d'égalité avec les autres sociétés de transports publics européennes.

Ou presque. Je dis «presque» parce que le cas de la Deutsche Bundesbahn est parlant. Cette société bénéficiera d'un statut du personnel totalement libéralisé, les employés engagés sous l'ancien régime étant directement dédommagés par l'Etat allemand. C'est bien sûr en langage économique une distorsion de concurrence. Les CFF devront donc assumer eux-mêmes le coût du personnel plus élevé que leur voisin européen. Je suis convaincu qu'ils sauront trouver auprès de leur personnel une motivation capable de compenser par une productivité et une innovation accrues.

J'attire votre attention sur l'importance de cette réforme pour la politique des transports que nous initions. La taxe poids lourds liée aux prestations, la construction des NLFA ne seront d'aucune utilité si notre entreprise de transport ne saisit pas cette occasion pour reprendre des parts de marché. D'un autre côté, nous devons savoir que cette politique du trans-

fert de trafic de la route sur le rail est une condition pour assurer à notre pays une mobilité durable, qui pourrait être menacée si nous manquons ce virage, car la loi du marché ne pourra pas tout résoudre. Grâce au dynamisme retrouvé des CFF, les finances de la Confédération y gagneront, mais il faut savoir que cette politique ne sera pas gratuite pour autant!

Dünki Max (U, ZH): Die LdU/EVP-Fraktion ist nicht allzu begeistert über diese Vorlage. Wir sehen ein, dass etwas Neues geschaffen werden muss. Auf den alten gesetzgeberischen Gleisen kann nicht weitergefahren werden.

Bevor die SBB notgedrungen in der heutigen Form aus der Taufe gehoben wurden, betrieben verschiedene private Aktiengesellschaften das damalige Schienennetz. Der Erfolg hielt sich in Grenzen. Das Gewinndenken stand damals im Vordergrund. Die öffentlichen Interessen hatten zweite Priorität. Die Gründung der SBB war damals eine Notwendigkeit, weil die Privatinitiative mehr oder weniger versagt hatte.

Könnte sich diese Entwicklung nicht wiederholen, wenn jetzt der Rückwärtsgang eingeschaltet würde? Diese Befürchtung kann nicht von der Hand gewiesen werden, vor allem dann nicht, wenn wir dem neuen Unternehmen zuviel freien unternehmerischen Spielraum lassen. Wenn der Verwaltungsrat der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft ohne greifende Kontrolle der öffentlichen Hand schalten und walten kann, besteht ein nicht zu unterschätzendes Risiko, dass der weitreichende Umwandlungsbeschluss langfristig zu einem Fiasco führt.

Es könnte ja sein, dass die SBB nur noch die rentablen Strecken zwischen St. Gallen und Genf bzw. zwischen Basel und Lugano betreiben und die übrigen Strecken anderen Betreibern überlassen möchten. Diese Änderung des Eisenbahngesetzes würde eine solche Regelung theoretisch zulassen. Alles, was möglich ist, kann einmal passieren. Damit will ich nicht sagen, dass andere, private oder halbprivate Bahngesellschaften schlechtere Dienstleistungen erbringen als der heutige Regiebetrieb; denken Sie zum Beispiel an die erfolgreiche Mittelthurgaubahn! Wir wollen aber nicht ähnliche Verhältnisse wie bei den englischen Privatbahnen.

Die Regionen sind künftig vermehrt Monopolisten ausgeliefert, die Teilstrecken stilllegen oder für einen Verzicht auf Streckenschliessungen unverhältnismässig hohe Entschädigungen verlangen können. Das könnte zu Entscheiden führen, die verkehrs- und umweltpolitisch nicht optimal sind.

Wir warnen davor, zu meinen, dass die beantragte Bahnreform automatisch zu einem vollen Erfolg führe. Entscheidend wird sein, wie das neue Unternehmen künftig geführt wird. Der Wahl der Verantwortlichen ist deshalb grösste Beachtung zu schenken. Die bisher parteipolitische Vergabe solcher Posten muss unterbleiben. An die Schalthebel gehören die besten Fachleute, unabhängig von ihrem Parteibuch. Es soll keine Pfründe mehr sein, Mitglied des Verwaltungsrates oder der Generaldirektion zu werden.

Die Privatisierung der Schweizerischen Bundesbahnen macht nur Sinn, wenn gleichzeitig auch die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden neu geregelt wird. Es ist nach unserer Meinung richtig, dass die Infrastruktur und der Betrieb künftig getrennt werden. Eine Privatisierung macht nur Sinn, wenn es echte Konkurrenz gibt, die kaum darin bestehen kann, dass eine zweite Unternehmung eine Strecke parallel zur Strecke der bestehenden Unternehmung verlegt.

Wenn man Kantone und Gemeinden in die Pflicht nehmen will, muss man ihnen Gelegenheit geben, kostengünstige Lösungen zu suchen und anzubieten. Das geht selbstverständlich nicht, wenn für eine Verbindung nur ein Anbieter vorhanden ist. Das ist der Kern des Ganzen. Die noch zu schaffenden Detailregelungen sind aber sehr kompliziert.

Die LdU/EVP-Fraktion ist trotz dieser Bedenken für Eintreten auf die Vorlage. In der heutigen Zeit bleibt uns nichts anderes übrig, als diesen Weg zu beschreiten. Das Eingehen von Risiken kann auch neue Chancen bedeuten; wir müssen diese nur nutzen. In der Detailberatung werden wir uns beim Bundesbeschluss A bei Artikel 56a der Mehrheit anschliessen.

Wir sehen ein, dass befristete Beiträge des Bundes für die Erprobung und Einführung innovativer Technologien zur Produktionssteigerung des Bahngüterverkehrs sinnvoll sein können. Solche Beiträge müssen in den Voranschlag aufgenommen werden. Wir kaufen nicht die Katze im Sack!

Beim Bundesbeschluss D unterstützen wir bei den Artikeln 14 und 15 die Kommissionsmehrheit bzw. bei Artikel 15 die Version des Bundesrates, wenn dieser sie aufrechterhält. Wir sind der Meinung, dass die Anstellungsbedingungen des Personals der allgemeinen Bundesverwaltung und desjenigen der SBB aus Gerechtigkeitsgründen gleich sein müssen. Auch das Bahnpersonal erfüllt eine Aufgabe, welche im öffentlichen Interesse liegt. Bei der Privatisierung der Post haben wir auch diesen Weg eingeschlagen. Wir sehen nicht ein, warum sich hier eine andere Regelung aufdrängen sollte. Wir gehen aber nicht von der Annahme aus, dass der Beamtenstatus auf lange Sicht beibehalten werden muss. Dieser hat bei der Bundesverwaltung bald ausgedient. Das ist für uns eine selbstverständliche Forderung. Wir werden auch die beiden Motionen – jene der ständerätlichen und jene der nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen – unterstützen.

Wenn wir für Eintreten stimmen, so tun wir dies, weil wir die Bahnreform als nur ein Element in einem Netz eng verknüpfter verkehrspolitischer Vorlagen betrachten, welches die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und die Umsetzung der Alpeninitiative enthält. Das langfristige Ziel muss die Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene sein.

Burgener Thomas (S, VS): Das laufende Jahr wird für die Verkehrspolitik der Schweiz von entscheidender Bedeutung sein. Aufgrund des gegen das Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe ergriffenen Referendums werden wir im Verlaufe dieses Jahres über die LSWA abzustimmen haben. Das wird unseres Erachtens die entscheidende Auseinandersetzung sein. Wird die LSWA-Vorlage abgelehnt, können wir die Neat in der derzeit konzipierten Form gänzlich vergessen, da ohne LSWA rund zwei Drittel der Finanzierungsquelle wegfallen würden. Ohne LSWA gibt es somit keine Neat; die entsprechende Vorlage brauchen wir bei einer allfälligen Ablehnung der LSWA dem Volk schon gar nicht zu unterbreiten. Wenn wir die Neat nicht realisieren, können wir das Transitabkommen mit der EU nicht einhalten. Das seinerseits würde den Beziehungen der Schweiz zur EU nicht gerade förderlich sein. Und letztlich könnte ohne LSWA der Alpenschutzartikel, der die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene verlangt, auch ansatzweise nicht umgesetzt werden. Dieses Horrorszenerario entspricht leider dem verkehrspolitischen Jubiläumsprogramm von gewichtigen Repräsentanten der kleinsten Bundesratspartei.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen zu den verkehrspolitischen Vorlagen und Zielen komme ich nun zur Bahnreform. Die Reform soll die Bahn einerseits gegenüber den ausländischen Bahnen in ihrer Konkurrenzfähigkeit erhalten und andererseits die Bahn in ihrer Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Strasse stärken. Somit hat die Bahnreform auch einen Zusammenhang mit der LSWA-Vorlage.

Die SP-Fraktion ist für Eintreten auf das Paket der fünf Vorlagen, die zusammen die Bahnreform bilden. Die Bahnreform entspricht im internationalen Kontext einer verkehrspolitischen Notwendigkeit, und im nationalen Kontext muss die Bahnreform zum Ziel haben, die Bahn gegenüber der Strasse zu stärken.

Wir alle wissen, dass die schweizerische Bahnreform nicht ganz freiwillig «auf die Schiene» gebracht wurde. EU-Richtlinien halten uns an, uns im sogenannten «autonomen Nachvollzug» der internationalen Situation anzupassen. Es betrifft dies insbesondere den freien Marktzugang, welcher bei den Bahnen eine rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr mit sich bringt. Der freie Marktzugang wird in der Praxis vorab beim Güterverkehr, teils auch beim internationalen Personenverkehr eine Rolle spielen. Dabei wird aus unserer Sicht darauf zu achten sein, dass

der Regionalverkehr nicht «unter die Räder» kommt. Die Liberalisierung im Rahmen dieser Bahnreform darf nicht dazu führen, dass das Bahnangebot im regionalen Bahnverkehr abgebaut wird. Das hängt, wie wir alle wissen, allerdings nicht nur von der Bahnreform ab, sondern vorab auch von der Frage, ob die Beiträge des Bundes an den Regionalverkehr in Zukunft gekürzt werden oder nicht.

Ein zentraler Punkt der Bahnreform ist für uns die Frage, wie das SBB-Personal im Rahmen der neuen spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft behandelt werden soll. Bundesrat, Ständerat und die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission sind sich einig, wie diese Lösung aussehen soll, nämlich so, dass für die bisherigen SBB-Beamten die gleiche Regelung gilt wie für das Bundespersonal. Die SP-Fraktion unterstützt diese Lösung.

Artikel 14 Absatz 2 des Entwurfes zum SBB-Gesetz sieht – gemäss Antrag der Mehrheit – weiter vor, dass der Bundesrat die SBB ermächtigen kann, das Arbeitsverhältnis im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen abweichend oder ergänzend zu regeln. Dieser Regelung können wir zustimmen, da für den Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen die Zustimmung der Bahnangestellten bzw. ihrer Organisationen nötig ist und somit nicht einseitig eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen diktiert werden kann.

Der Fahne können Sie entnehmen, dass die Minderheit Theiler dem Rat beantragt, für die SBB-Angestellten nach Ablauf der bestehenden Arbeitsverhältnisse künftig tel quel das Obligationenrecht anzuwenden. Dieser unseres Erachtens völlig deplazierte und unnötige Antrag hat beim Bahnpersonal erhebliche Unruhe ausgelöst. Der Minderheitsantrag zielt ganz klar auf Lohn- und Sozialdumping ab. Eine solche Politik lehnen wir entschieden ab. Eine solche Lohn- und Sozialdumpingpolitik ist auch beim Volk nicht mehrheitsfähig; die Abstimmung im letzten September über die Kürzung bei den Arbeitslosengeldern hat dies mit aller Deutlichkeit gezeigt.

Die SBB bleiben auch als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft zu Beginn gänzlich und mittelfristig in jedem Fall mehrheitlich im Eigentum des Bundes. Die SBB haben auch in Zukunft eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Es ist deshalb nicht nur sinnvoll, sondern sogar nötig, dass für das SBB-Personal eine spezielle Regelung gefunden wird und nicht einfach das OR angewendet werden kann. Die im SBB-Gesetz vorgeschlagene Lösung entspricht im übrigen jener Bestimmung, wie sie das Parlament auch für das Personal der Post beschlossen hat. Es gibt keinen Grund, für die SBB-Beamten eine andere Lösung vorzusehen.

Zur finanziellen Situation der Bahnen: Ein weiterer wichtiger Punkt ist die finanzielle Sanierung der SBB. Das geschieht einerseits über die Entschuldung im Rahmen des Refinanzierungsbeschlusses. Die Entschuldung, d. h. die Übernahme der SBB-Schulden gegenüber der eigenen Pensionskasse durch den Bund, beläuft sich auf einen Betrag von etwa 6 Milliarden Franken. Mit diesem Bundesbeschluss, der in der Kommission keine Änderung erfahren hat, ist unsere Fraktion einverstanden. Wir weisen aber darauf hin, dass mit dieser Entlastung der SBB keine gänzliche Entschuldung erfolgt und die SBB im internationalen Wettbewerb, z. B. im Vergleich zur Deutschen Bahn, über eine schlechtere Ausgangsposition verfügen werden.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die Frage der Deckungslücke bei der SBB-Pensionskasse. Diese beläuft sich auf einen Betrag von rund 5 Milliarden Franken, was einen jährlichen Zinsaufwand in der Grössenordnung von rund 200 Millionen Franken ergibt. Davon werden rund 100 Millionen vom Bund via seine Infrastrukturleistungen an die SBB bezahlt, so dass den SBB aus dieser Deckungslücke eine Nettoszinsbelastung von 100 Millionen Franken verbleibt.

Wenn wir unsere Bundesbahnen auf eine einigermaßen konkurrenzfähige Basis stellen wollen, müssen wir die SBB in diesem Bereich massiv entlasten. Wir gehen mit der Kommissionsmehrheit einig, die beantragt, dass die Bilanzierung nach dem Prinzip der geschlossenen Kasse vorzunehmen ist. Das heisst, dass der Bund die Lücke in der genannten Höhe zu schliessen bzw. zu finanzieren hat.

Die Kommissionsmehrheit hat weiter beschlossen, dass die Schliessung der Deckungslücke innert einer Frist von drei Jahren zu erfolgen hat. Das bedeutet, dass die Zinslast für die SBB für diese Deckungslücke im Vergleich zum Ausgangsjahr im zweiten Jahr um 40 Millionen Franken und im dritten Jahr um 80 Millionen Franken verringert wird. Die SP-Fraktion stimmt dem Antrag der Kommissionsmehrheit vorbehaltlos zu und lehnt den Minderheitsantrag Seiler Hanspeter ab, der eine sechsjährige Übergangsfrist vorschlägt.

Wir werden uns gegen alle Vorschläge zur Wehr setzen, die entweder die Frist der Refinanzierung verlängern wollen oder gar das Prinzip der geschlossenen Kasse in Frage stellen. Wenn wir die SBB im internationalen Kontext in den freien Markt entlassen wollen, ist eine vorgängige finanzielle Besserstellung im erwähnten Rahmen unabdingbar.

Weiter unterstützt die SP-Fraktion im revidierten Eisenbahngesetz die Bestimmung in Artikel 56a, welche die Kommission mit einem knappen Entscheid in die Vorlage gebracht hat. Nach dem Vorschlag der Mehrheit kann der Bund an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien zur Produktionssteigerung des Bahngüterverkehrs befristete Beiträge leisten. Es handelt sich nicht um einen neuen und zwingenden Subventionstatbestand, sondern lediglich um die Möglichkeit, in dieser Richtung befristet Beiträge zu leisten. Wir werden in der Detailberatung noch auf diesen Punkt zurückkommen.

Als letztes begrüssen wir im SBB-Gesetz die neuen Bestimmungen betreffend die Gründung der SBB AG, aus denen die Schritte zur Umwandlung der bisherigen Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im einzelnen hervorgehen. Diese Bestimmungen lehnen sich an das Telekommunikationsgesetz und an das Postgesetz an. Sie sind einfach und klar anwendbar und sparen den SBB bei der Umwandlung in diese Aktiengesellschaft einen erheblichen Betrag an Gebühren.

Bei den Beratungen der Bahnreform im Ständerat herrschte bei den Gesamtstimmungen über alle fünf Teile des Gesamtpaketes Einstimmigkeit. Das ist angesichts der Bedeutung der Vorlage eigentlich erstaunlich; vielleicht ist es aber deshalb so, weil wohl kaum jemand weiss, wie sich die Bahnreform in ihren Einzelheiten konkret auswirken wird. So oder so wäre es aber falsch zu meinen, dass nach der Verabschiedung der Bahnreformvorlage für die Bahnen alles «in Butter» sei. Vielmehr müssen wir für die Bahnen und den öffentlichen Verkehr günstige Rahmenbedingungen schaffen, so dass dem Alpenschutzartikel Genüge getan werden kann und die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene nicht tot Buchstabe bleibt. Dazu gehört, neben der Realisierung der Bahnreform, zwingend auch die Annahme der LSVA. Ohne entsprechende Rahmenbedingungen wird die Bahnreform zugunsten der Bahn wenig bewirken können. Im Sinne dieser Ausführungen ist die SP-Fraktion für Eintreten auf die Bahnreformvorlage.

Hollenstein Pia (G, SG): Die grüne Fraktion wird dem Eintreten zustimmen. Wir beurteilen die vorliegende Bahnreform als Schritt in die richtige Richtung. Ein visionärer Schritt ist die Vorlage allerdings nicht.

Wir stimmen der Vorlage im Bewusstsein zu, dass zahlreiche anstehende Probleme der schweizerischen Verkehrspolitik durch die Bahnreform nicht gelöst werden. Wir bedauern, dass es der Bundesrat in der Botschaft unterlassen hat, grundsätzlich über die Grenzen des Verkehrswachstums auf der Strasse wie auf der Schiene nachzudenken. Im Rahmen dieser Gesetzesänderung wäre auch ein Grundsatzentscheid zu einer flächendeckenden Anbindung der Bevölkerung ans öffentliche Verkehrsnetz richtig und zeitgemäss.

Wir anerkennen die Hauptziele der Bahnreform, nämlich die Steigerung der Effizienz im öffentlichen Verkehr bzw. im Schienenverkehr und die Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für die öffentliche Hand. Wir bezweifeln allerdings, dass mehr Konkurrenz automatisch mehr Effizienz, tiefere Kosten und, wie versprochen, einen noch besseren Service bringen soll. Wir befürchten viel eher, dass für die

Bergregionen und für die Städte daraus höhere Kosten und ein schlechterer Service resultieren könnten.

Grundsätzlich begrüssen wir die Trennung von Infrastruktur und Betrieb der Bahnen, die Gewährung des Netzzuganges, die klarere Aufteilung zwischen Bund und SBB, die vorgezeichnete Entschuldung der SBB, eine gewisse Angleichung in der Finanzierung von SBB und KTU sowie die Möglichkeit des Bundes, ein umfassendes Güterverkehrsangebot auf der Schiene sicherzustellen, wenn sich die Rahmenbedingungen bei der Bahn weiter verschlechtern und wenn ein nationales Interesse daran besteht. Leider fehlt noch immer ein Güterverkehrsleitbild. Ich weiss nicht, Herr Bundesrat, ob es als Idee irgendwo in einer Schublade liegt, irgendwann einmal ein Güterverkehrsleitbild zu machen.

Eine Unsicherheit besteht auch mit Bezug auf die langfristige Finanzierung der Bahnen. Die drohende Lastenverschiebung auf die Kantone ist kein gutes Omen für eine künftige – flächendeckend garantierte – regionale Grundversorgung. Deshalb ist es sicher richtig, die Kantone bei den Entscheidungen zur Konzessionerteilung und zum Netzzugang sowie bei der Leistungsvereinbarung möglichst mit einzubeziehen. Wir begrüssen die von unserer Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit eingebrachten Verbesserungen im Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen: die Verbesserung beim Anstellungsverhältnis und diejenige bezüglich der beruflichen Vorsorge. Ebenso die Verbesserungen des Eisenbahngesetzes in Artikel 17, wo bei den grundsätzlichen Anforderungen neu auch der Umweltschutz erwähnt wird und die Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen im Grundsatz zu berücksichtigen sind. Diese beiden Nennungen müssen eigentlich langsam so selbstverständlich sein, dass diese beiden Anforderungen jeweils schon in der bundesrätlichen Version explizit erwähnt werden.

Es bleibt zu bedenken, dass zur Erreichung der Ziele der Bahnreform die Startbedingungen ungeheuer wichtig bleiben. Wenn diese nicht gleich oder besser sind als diejenigen des härtesten und grössten Konkurrenten, ist die Bahnreform zum Scheitern verurteilt. Deshalb genügt das Gesetz allein nicht.

Es braucht einerseits vermehrt Anstrengungen von den Bahnen, ihre Unternehmensleistung zu verbessern, und vermehrt die Initiative zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Andererseits sind wir als Parlament gefordert, einseitige und unverhältnismässige Sparmassnahmen im öffentlichen Verkehr zu verhindern und den nötigen Rahmenbedingungen, vor allem der LSVA, zum Durchbruch zu verhelfen. Die LSVA allein wird aber nicht ausreichen, um den erwünschten Umlenkungseffekt – Umlenkung auf die Schiene – zu erreichen, da sie sich nur auf die Kompensation der bei der Aufhebung der 28-Tonnen-Limite verlorenen Einnahmen beschränkt. Ob die Bahnreform erfolgreich sein wird, hängt also weitgehend von den politischen Rahmenbedingungen ab.

Das Gesamtprojekt Bahnreform bleibt ein Risiko, aber eines, das wir angehen müssen und wachsam begleiten sollten.

Columberg Dumeni (C, GR): Die CVP-Fraktion ist für die Bahnreform, weil wir ein modernes, effizientes und konkurrenzfähiges Verkehrssystem brauchen und die strukturellen Mängel der Schweizerischen Bundesbahnen und der konzessionierten Transportunternehmungen beseitigen wollen. Bessere, zeitgemässe Rahmenbedingungen sind unerlässlich. Der unternehmerische Handlungsspielraum der SBB und der KTU muss wesentlich erweitert, und die Finanzierung muss neu geregelt werden. Dazu gehört auch die Entschuldung der SBB im Ausmass von rund 12 Milliarden Franken. Die Rechtsform muss angepasst werden. Ferner brauchen wir eine klare rechnerische und bei grösseren Unternehmungen auch organisatorische Trennung der Bereiche Verkehr und Infrastruktur. Der Bahngüterverkehr muss liberalisiert werden. Der freie Netzzugang für den Güterverkehr und für gewisse Teile des Personenverkehrs muss gewährleistet werden.

Wir sind uns allerdings bewusst, dass mit der vorliegenden Vorlage noch lange nicht alle Probleme unserer Bahnen gelöst sind. Nur mit dem Zauberwort «Liberalisierung» allein

lässt sich kein neues, effizientes Bahnsystem herbeizaubern. Dazu braucht es wesentlich mehr. Ich warne Sie deshalb vor Illusionen.

Übrigens stellen wir einmal mehr fest, dass uns die Marschrichtung und das Marschtempo weitgehend von einer Richtlinie der EU vorgegeben sind. Wir befinden uns wieder einmal beim berühmten autonomen Nachvollzug.

Unsere Zustimmung zur Bahnreform verbinden wir mit einigen Absicherungen für das Personal, das sich mit grossem Elan für unsere öffentlichen Verkehrsunternehmen einsetzt. Diesem Schlüsselfaktor für den Erfolg eines Betriebes müssen wir grösste Beachtung schenken. So müssen z. B. die arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Arbeitsbedingungen der Branche auch in Zukunft eingehalten werden. Es geht hier um das gleiche Prinzip, das wir bei der PTT-Reform erfolgreich durchgesetzt haben. Zudem sollen die Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Bundespersonals auch weiterhin für das Personal der SBB gelten. Schliesslich muss das Problem der Pensionskasse korrekt gelöst werden. Die CVP-Fraktion befürwortet die Umwandlung der SBB in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft; aber auch bei dieser Rechtsform muss der Service public gewährleistet werden. Es darf nicht zu einem «Rosinenpicken» kommen; auch die Bevölkerung der weniger dichtbesiedelten Gebiete hat Anspruch auf anständige Verkehrsverbindungen. Es geht um die Gewährleistung eines flächendeckenden Angebotes. Die Bahnreform ist aber auch eine grosse Herausforderung für die Bahnen selber. Sie werden die allergrössten Anstrengungen unternehmen müssen, um ein modernes, attraktives, leistungsfähiges und kostengünstiges Angebot zur Verfügung zu stellen. Neue, innovative Technologien, neue Betriebssysteme sind gefragt.

Die CVP-Fraktion steht zum öffentlichen Verkehr, wir stehen zu unseren SBB und zu unseren KTU und setzen uns deshalb für die Bahnreform ein.

Ratti Remigio (C, TI): Avec beaucoup d'entre vous, et surtout en essayant de nous mettre dans la peau du citoyen consommateur suisse, nous nous demandons quelles pourraient bien être les conséquences de cette réforme des chemins de fer. Vérifions alors les implications du scénario d'économie d'entreprise qu'inspire la réforme, en particulier les conséquences d'une tarification au coût marginal, une tarification qui couvrirait en principe au moins les frais variables.

Pour le trafic régional à faible densité, cela signifie tout d'abord une correction favorable et vers le bas des prix au niveau du consommateur. Cependant, à terme, cela peut signifier la fin de l'exploitation si les découverts, qui seront désormais à la charge des collectivités intéressées – en pratique des cantons et des communes –, n'étaient pas pris en charge par celles-ci. Si cela ne devait pas être le cas, on peut alors craindre que le chiffre estimé il y a plusieurs années, et concernant la fermeture d'au moins un cinquième du réseau ferroviaire local et régional, ne soit vrai.

Pour le trafic interrégional voyageurs à densité moyenne, comme la ligne du pied du Jura par exemple, l'avantage pour la collectivité est surtout lié à la capacité de financer et réaliser les investissements en infrastructures («Rail 2000») et en matériel (les «Pendolini»).

Enfin, seulement pour les lignes à forte demande, l'avantage pour le consommateur peut effectivement s'accroître avec l'ouverture du marché.

Un discours à part et fondamental concerne les lignes de transit bien fréquentées comme la ligne du Saint-Gothard où les avantages de la réforme et du libre accès pourraient être effectivement substantiels. On s'approche en effet des clients et du marché en corrigeant le contexte d'une politique par trop axée sur l'amélioration de l'offre.

Mais le conditionnel est de rigueur parce que les conditions-cadres sont marquées défavorablement par les obstacles techniques toujours existants dans une Europe ferroviaire encore sous les hypothèques de ses politiques nationales, et surtout parce que le contexte est dépendant du régime d'exploitation effectivement accordé, quels que soient les résultats des bilatérales, à l'alternative routière.

Ici, on est pour le moment très loin des situations historiques qui avaient permis aux CFF et à la Suisse de profiter de véritables rentes de situation. Aujourd'hui, les recettes sont tombées à un niveau qui, malgré l'accroissement des tonnes transportées, sont à la limite, voire en dessous de la couverture des coûts.

Or, les espoirs pour demain reposent sur un cercle vertueux encore malheureusement peu probable: une tarification intéressante et génératrice de bénéfices supplémentaires qui ferait augmenter l'attrait du libre accès et jouer les forçés du marché. Cet intérêt soulèverait à son tour celui pour un financement mixte des tunnels à travers les Alpes, ce qui renforcerait en définitive l'attractivité du système ferroviaire intermodal.

Le scénario technique décrit ne se prête en définitive pas à une vision trop optimiste quant aux effets automatiques des mécanismes mis en jeu par la réforme. Les conditions du cas suisse ne se prêtent pas à de véritables surprises, voire à des bouleversements de situation. Celles-ci semblent, malgré l'appel à la déréglementation et à la libéralisation, encore très dépendantes de la volonté politique, non seulement parce que certains articles de la réforme sont le fruit de la prudence et du compromis (maintien du statut de fonctionnaire fédéral par exemple), mais parce que, pour finir, c'est encore à la politique, par le biais des finances fédérales et cantonales, de décider combien, et quels chemins de fer on veut se donner. Il est vrai qu'un rôle important et crucial sera assumé par la commission d'arbitrage que le Conseil fédéral doit instituer afin de veiller sur les conditions de concession et d'octroi de l'accès au réseau. Mais à cette instance apparemment technocratique revient la responsabilité d'interpréter les intérêts de la collectivité helvétique dans un contexte qui sera souvent déterminé à l'extérieur.

Au total, l'entrée du marché dans le domaine ferroviaire est plutôt du ressort de la nouvelle gestion publique, un cas particulier entre le régime de la poste et celui, beaucoup plus libéral, des télécommunications.

Präsident: Die demokratische Fraktion lässt mitteilen, dass sie für Eintreten ist.

Scherrer Jürg (F, BE): In der Vorlage zur Bahnreform sind zwar durchaus einige positive Ansätze zu entdecken, so z. B. der Netzzugang. Grundsätzliches wird aber nicht verändert. Ich stelle fest, dass lediglich Kosten verlagert werden. Griffige Massnahmen zur dringend nötigen Effizienzsteigerung und Kostensenkung sind aber nirgends zu finden.

Was die Trennung von Verkehr und Infrastruktur betrifft, stelle ich fest, dass dies ein alter Hut ist, das haben wir praktisch seit zehn Jahren. Seit zehn Jahren zeitigt diese Massnahme als einziges Resultat, dass die Defizite der SBB ins Uferlose steigen und die Verschuldung exorbitante Höhen annimmt. Solange eine Verkehrspolitik wie diejenige der Schweiz von Ideologie anstatt von Realitätssinn geleitet wird, solange im öffentlichen Verkehr keine effektive, vollständige Konkurrenz herrscht, solange Defizite mit irgendwelchen Kunstgriffen automatisch gedeckt werden und mit einer exorbitanten Schwerverkehrssteuer einfach Infrastrukturkosten der Bahn übernommen werden, so lange wird sich die finanzielle Situation der Bahn, des öffentlichen Verkehrs im allgemeinen, nie bessern.

Der öffentliche Verkehr und insbesondere die Bahn sind in der Schweiz mit einem Heiligenschein versehen. Dieser Heiligenschein dient als Mittel zum Zweck, nämlich unbegrenzt finanzielle Mittel locker zu machen, die Forderungen des öffentlichen Verkehrs zu Lasten des Volkes, des Steuerzahlers, des privaten Strassenverkehrs einfach abgelten zu lassen. Wo Effizienz keine Rolle mehr spielt, wie das beim öffentlichen Verkehr der Fall ist, fehlt auch die Motivation, effizient zu arbeiten.

Wer führt eigentlich die SBB? Ist es die Direktion? Ist es der Verwaltungsrat? Führt der Bundesrat mit seiner Verwaltung, oder ist es gar dieses Parlament? Der öffentliche Verkehr ist ein Bereich, wo alle in alles dreinreden können, Entscheide verzögert werden, dringende Massnahmen verunmöglicht und blockiert werden. Viele Köche verderben den Brei.

Gerade in diesem Punkt, Herr Bundesrat, muss nächstens Klarheit geschaffen werden: Wer ist eigentlich für die Führung des öffentlichen Verkehrs verantwortlich, oder konkret gefragt: Wer ist beim schweizerischen Regiebetrieb SBB für die Führung verantwortlich? Klarheit wird geschaffen, indem man die SBB privatisiert; und zwar darf dies keine Pseudoprivatisierung sein, indem man sie in eine Aktiengesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung umwandelt, sondern man muss eine freie Gesellschaft schaffen, die von Privaten betrieben wird und sich dem Konkurrenzdruck, der nun einmal vorhanden ist, stellen muss.

Die Fraktion der Freiheits-Partei wird auf dieses Geschäft eintreten, damit wenigstens die kleinen Ansätze zur Verbesserung der Situation Wirklichkeit werden können.

Seiler Hanspeter (V, BE): Der öffentliche Verkehr und insbesondere das bisher unter den schützenden Fittichen von Vater Staat stehende Sorgenkind SBB drohen in eine immer schwierigere Situation hineinzuschlittern. Das im Moment noch bundeseigene Unternehmen ist – besonders nach einem Jubiläumsjahr – natürlich froh im Herzen, aber eben doch krank am Beutel. Die Defizite – und damit automatisch auch die Verschuldung – wachsen. Auch wenn diese Erscheinung gegenwärtig gross in Mode ist, stösst diese finanzielle Abhängigkeit von der Bundeskasse doch an Grenzen; es wäre unverantwortlich, tatenlos und resigniert zuzuschauen, wie unsere Bahnen in eine ständig schwierigere Lage geraten und zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. So kann das Unternehmen SBB – ein nach wie vor wichtiges, gesamtheitlich betrachtet sogar immer wichtiger werdendes und unentbehrliches Verkehrsmittel – nicht ins 21. Jahrhundert starten. Handlungsbedarf ist deshalb auch aus der Sicht der SVP-Fraktion unbestritten.

Die vorgesehene und hier zu diskutierenden Reformschritte beurteilen wir in ihrer Stossrichtung zwar als vertretbar, aber Wunder darf niemand erwarten. Ein Langzeitkranker kann nicht innert kurzer Zeit gesunden. Die SVP-Fraktion ist für Eintreten; die Begeisterung hält sich aber teilweise in sehr engen Grenzen. Wir erachten die vorgeschlagenen Massnahmen – das wurde hier schon mehrmals angedeutet – als eine Art Startvorgabe für einen unumgänglichen Reformprozess. So ist es z. B. unbedingt notwendig, die SBB mindestens teilweise zu entpolitisieren, damit unternehmerische Ansätze wirklich greifen können. Eine totale Entflechtung zwischen Unternehmung und Politik – da wollen wir uns alle kein X für ein U vormachen – wird zwar auch mittelfristig nicht möglich sein. Dafür sind die Aufgabenstellung des öffentlichen Verkehrs und seine Funktion im Sinne einer Art Service public zu sehr in andere öffentliche Interessen eingebunden. Es ist auch richtig, dass ein erster, wenn auch bedächtiger Schritt in Richtung Liberalisierung erfolgt; es ist ebenso richtig, dass eine Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb mit getrennter Rechnungsführung vorgenommen werden soll.

Das alles sind akzeptable Anfänge. Es wäre sicher unverantwortlich, mit Radikallösungen das Unternehmen SBB – an schwere Lasten gekettet, und ohne ihm für die ersten Schwimmversuche im neuen Umfeld eine Schwimmweste zu verpassen – einfach so ins eiskalte Wettbewerbswasser Europas zu werfen und damit gleich dem verkehrswirtschaftlichen Ertrinkungstod auszusetzen. Die gewichtigen Lasten bzw. Altlasten sind deshalb zu minimieren.

In diesem Sinne ist die Entschuldungsaktion – wenn auch von einer einmalig grossen Dimension – wohl kaum zu umgehen. Das ist wohl auch eine der Hauptvoraussetzungen für die Wirksamkeit des Gesundungsprozesses.

Allerdings hat diese Entschuldung – ich denke etwa an das milliardentiefe Loch in der unternehmenseigenen Pensionskasse – auf die finanzielle Lage des Bundes Rücksicht zu nehmen; sie darf den Kapitalmarkt nicht mit unüberlegten Massnahmen aus dem Gleichgewicht bringen. Schuldenberge dieser Grössenordnung, die sich im Laufe von Jahren und Jahrzehnten angehäuft haben, lassen sich nicht «rosskurartig» in einem Aufwisch wegschaufeln, ohne dass dabei anderswo ein grösserer Schaden entsteht. Man kann einen

tatenfreudigen Unternehmer wie Weibel nicht mit einem finanziell schwer angeschlagenen Unternehmen in den Markt entlassen und dabei glauben, der manage, zaubere oder «weible» die Schuldenberge gewissermassen über Nacht weg. Der Bund muss deshalb das Unternehmen SBB mit fairen Rahmenbedingungen und mit einer neuen Eisenbahnphilosophie und -strategie in die Zukunft schicken.

Zu dieser Strategie, die eine Reihe von sich ergänzenden Massnahmen notwendig macht und nicht bei Symptombekämpfung halt machen kann, sondern auch Ursachen beseitigen muss, gehört die Verselbständigung des Unternehmens. Die Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, die wir auch befürworten, zwar mit dem Bund als vorläufigem einzigem Aktionär, verlangt jedoch, dass diese Aktiengesellschaft auch ein entsprechend unternehmerisches und marktfähiges Umfeld erhält, dass staatliche Fesseln ihr nicht gleich wieder die Selbständigkeit nehmen oder sie zu stark einengen, marktunfähig machen und damit verhindern, dass unternehmerisches Denken zu unternehmerischem Handeln werden kann.

Bei Artikel 14 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen wird sich beispielsweise zeigen, ob die SBB mit der neuen Rechtsform bloss ein neues Mäntelchen umgehängt bekommen, jedoch im alten Trab weiterfahren, weiterkutschieren müssen und wir quasi eine Scheinreform beschliessen oder ob es tatsächlich eine echte Reform ohne Kosmetik wird. Die Umwandlung von staatswirtschaftlich und politisch bestimmten Unternehmungen in marktwirtschaftlich und echt unternehmerisch geführte Betriebe ist natürlich oft ein schmerzvoller, aber eben doch nötiger Prozess. Dies darf uns jedenfalls keineswegs daran hindern zu versuchen, unseren Nachkommen eine einigermaßen gesunde, eine marktwirtschaftlich schlanke Bahnunternehmung zu sichern, die auch in einem globalisierten Wettbewerb, in einem globalisierten Umfeld, die Möglichkeit zum Bestehen hat.

Ich bitte Sie, in diesem Sinne auf die Vorlagen einzutreten und den SBB diese Chance zu geben. Ich bitte aber Herrn Bundesrat Leuenberger, das Verhältnis zu den KTU nicht zu vergessen und dafür zu sorgen, dass die Spiesse nicht zu sehr ungleich lang, jedenfalls nicht noch ungleich länger werden.

Friderici Charles (L, VD): Le groupe libéral regrette qu'avec le présent projet de réforme des chemins de fer et spécialement des CFF, on n'ait pas choisi de soumettre aux Chambres fédérales une véritable et authentique réforme structurelle. Déjà lors de l'établissement du premier mandat de prestations, le rapporteur du groupe libéral, le Vaudois Claude Bonnard, avait déploré la faiblesse de la réforme et l'enchevêtrement des compétences, notamment financières. On peut aujourd'hui affirmer que cette prétendue action en profondeur n'aura pas une beaucoup plus grande portée.

En effet, sur le plan financier, elle sera surtout cosmétique, car, en abandonnant la plus grande partie de la dette, nous ne résoudrons pas les problèmes financiers des CFF. Les causes du gouffre financier sont de trois ordres:

1. les conditions-cadres politiques ne permettent pas de gérer l'entreprise selon les principes de l'économie de marché;
2. les structures actuelles, mais aussi futures, ne permettront pas une direction commerciale efficace, notamment en ce qui concerne les redondances entre les diverses traces organisationnelles encore figées par le statut de fonctionnaire dévolu aux cheminots;
3. l'offre en matière de transports ne répond plus aux exigences modernes des clients, notamment en ce qui concerne la rapidité et la qualité.

Or, nous ne solutionnons aucun des problèmes qui sont la cause de ce gouffre financier dans les cinq textes législatifs que nous examinons aujourd'hui. Contrairement à ce que la Direction générale et le conseil d'administration des CFF affirment depuis les années cinquante dans les différents rapports de gestion annuels, il est faux de prétendre que la cause de ce marasme financier provient uniquement du niveau des prix trop bas. Il serait, à ce titre, très intéressant que nous ayons un débat politique sur la vérité des coûts, à con-

dition que l'on parle de tous les coûts qui sont effectivement à la charge des collectivités. Dans le cas contraire, si l'on ne s'en tenait pas au strict principe de causalité, le débat conduirait à une impasse.

Venons-en maintenant à un ou deux points plus techniques, notamment celui du libre accès au réseau. La conception du libre accès au réseau, définie par la Commission européenne, laisse espérer que les chemins de fer seraient mieux à même de s'intégrer dans le transport à longue distance. Or, selon le calcul d'un groupe d'experts, sur l'axe Rotterdam-Milan, il serait déjà possible aujourd'hui d'offrir 17 sillons supplémentaires. Ceci devrait être un marché intéressant puisqu'il représente actuellement plus de 800 000 envois par la route. Pourtant, cette relation n'est pas ou insuffisamment commercialisée. Sur toutes les relations importantes, il n'y a pas de capacité disponible pour le libre accès. C'est tout au moins ce qu'on nous dit aujourd'hui. C'est un bilan frustrant puisque, en Suisse, on parle au contraire de réserves de capacité importantes que les chemins de fer seraient à même d'offrir. Alors, qu'en est-il de ce libre accès? Est-ce que les compagnies nationales, aujourd'hui, jouent le jeu? Est-ce qu'elles le joueront à l'avenir? Est-ce que nous ne risquons pas, au contraire, d'avoir affaire à des réserves datant du temps des monopoles? En effet, sans le reconnaître d'une manière officielle aujourd'hui, nous constatons ce monopole des différentes compagnies de chemins de fer nationales.

L'expérience faite en Allemagne démontre que sur le papier, les droits d'accès et le système des prix existent, mais selon l'Institut d'études en sciences économiques allemand, le prix du tracé par fer se distingue par ses aspects allocatifs et discriminatoires. Il est alors compréhensible que la demande privée soit si faible. La Commission européenne constate que la qualité de l'offre est insuffisante. Dès lors, les perspectives du rail, dans un marché totalement libéralisé, sont quasiment nulles. Une extrapolation des tendances sur les prochaines années – c'est donc la Commission qui parle – permet d'admettre un recul de la part du marché du transport voyageurs de 6 à 4 pour cent, alors que la demande générale augmentera de près de 40 pour cent. Pour le transport des marchandises, cette même part de marché devrait baisser de 16 à 9 pour cent. La perte de participation au marché doit être appréciée en fonction d'une augmentation possible de l'ordre de 30 pour cent également.

Dès lors, une perte de part de marché ne peut pas non plus être exclue en Suisse. Cela signifie qu'un danger réel existe de voir disparaître une part importante du trafic marchandises du rail en raison du libre accès. Voit-on, en effet, qu'une compagnie pétrolière qui serait capable d'acheter des sillons depuis Rotterdam jusqu'à Zurich ne paiera pas aux chemins de fer suisses le même prix qu'elle paie aujourd'hui pour la mise à disposition des wagons et des locomotives?

On regarde souvent du côté des chemins de fer américains, qui ont largement augmenté leur productivité. En effet, aux Etats-Unis, un train normal a environ cent wagons, et la productivité dans le domaine ferroviaire est de 10 à 15 pour cent supérieure à la moyenne européenne. L'augmentation du trafic était, ces dernières années, de 6 à 8 pour cent. Il faut reconnaître également que, contrairement à ce que la majorité de la commission nous propose dans la loi, les chemins de fer américains sont entièrement privatisés et les cheminots n'ont pas le statut de fonctionnaires. Ceci explique peut-être cela.

Comme indiqué plus haut, la réforme, si elle va dans la bonne direction, ne va pas assez loin. L'accès libéré au réseau, le plan de désendettement, la prise en charge de la dette de la Caisse de pensions et de secours et la création d'une société anonyme de droit public ne suffiront pas à résoudre les problèmes des chemins de fer. Ce qui inquiète le groupe libéral, ce n'est pas la réforme en elle-même, mais la permanence de cette réforme. En indiquant d'ores et déjà que la présente réforme n'est que le début d'un processus permanent, le Conseil fédéral n'engage pas la Direction générale des CFF, ni le conseil d'administration d'ailleurs, à modifier les structures de la régie lors de sa transformation en société anonyme de droit public.

Malgré ces réserves et compte tenu de l'urgence de la situation, le groupe libéral vous propose d'entrer en matière. Par contre, il soutiendra souvent la minorité lorsqu'il y aura des propositions pour libéraliser un peu plus les chemins de fer en Suisse.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Zunächst vielen Dank für die im grossen und ganzen gute Aufnahme des Entwurfes! Ich danke Ihnen auch für die Speditivität, mit der Sie die Vorlage behandelt haben, und für die umfassende Darlegung von seiten der Berichterstatter.

Ebenso kann ich schon jetzt sagen, dass der Bundesrat eigentlich mit allen Änderungen, welche die Kommission bzw. die Kommissionsmehrheit vorgenommen hat, einverstanden ist. Er unterstützt diese – mit Ausnahme des berühmten Artikels 15 im SBB-Gesetz. Darauf kommen wir in der Detailberatung noch zurück.

Die Bahnreform ist Teil einer Verkehrspolitik, welche den öffentlichen Verkehr finanzierbar ausgestalten will, einer Verkehrspolitik, welche aus umweltpolitischen und lufthygienischen Gründen den Verkehr von der Strasse auf die Bahn verlagern und letztlich auch die Standortqualität unseres Landes längerfristig verbessern will.

Nebst der Bahnreform haben wir den SBB den Auftrag gegeben, eine neue Güterverkehrsstrategie zu entwickeln, und sie haben das gemacht. Das ist – vorläufig – das Leitbild, das Frau Hollenstein verlangt. Es ist uns klar, dass auch dieses – wie die Bahnreform selbst – einem stetigen Wandel unterworfen ist. Aber Sie müssen doch sehen: Diese Verkehrsstrategie, wie sie durch den Verwaltungsrat der SBB verabschiedet worden ist und jetzt erstmals umgesetzt wird, bedeutet eigentlich doch eine radikale Änderung in der Politik und ist der erste Schritt für eine unternehmerisch orientierte Umsetzung. Zur Bahnreform gehören aber auch die Infrastrukturvorlagen, wie die Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, das Projekt der rollenden Landstrasse.

Die Bahnreform führt Wettbewerbselemente ein, um die Effizienz im öffentlichen Verkehr zu steigern. Wir erhoffen uns durch die Trennung von politischen und unternehmerischen Funktionen klarere Zuordnungen und auch ein besseres Rollenbewusstsein sowohl des Unternehmens als auch des Staates.

Als Kernelement ist einmal diese Trennung der Bereiche Infrastruktur und Verkehr in rechnerischer und organisatorischer Hinsicht zu nennen; sie wurde mehrfach kommentiert. Ich komme nachher auf die Frage zurück, ob das eigentlich genügt oder nicht. Die Trennung der Bereiche erfolgt im grossen und ganzen nach den in der Europäischen Union vorgegebenen Regeln. Weitere Schritte zu einem späteren Zeitpunkt sind absolut denkbar. Die rechnerische Trennung dient der Transparenz; die organisatorische Trennung aber soll zu einer bewussten Ergebnisverantwortung führen.

Der Netzzugang als weiteres Kernelement der Bahnreform soll für den gesamten Güterverkehr gelten, beim Personenverkehr jedoch nur für einzelne Leistungen. Ausländischen Unternehmen soll das Netz nur geöffnet werden, wenn die entsprechenden Staaten Gegenrechte gewähren. Die Gesellschaft, welche die Infrastruktur betreibt, wird auch für die Trassenvergabe zuständig sein. Weil das bei möglichen Interessenkollisionen zu Streitfällen führen kann, soll eine unabhängige Schiedskommission vorgesehen werden.

Die Trassenvergabe muss nach gewissen Regeln erfolgen. Der «vertaktete» Personenverkehr soll Vorrang haben. Das bedeutet, dass derjenige Zug, der jede Stunde verkehrt, Vortritt hat vor demjenigen, der vielleicht nur einmal pro Tag verkehrt. Anschlüsse innerhalb einer bestimmten Transportkette sollen nicht unterbrochen werden. Der private Güterzug wird also weder den Intercity- noch einen Regionalzug aus dem Stundentakt bringen. Der Bundesrat hat allerdings die Kompetenz, unter Berücksichtigung besonders wichtiger volkswirtschaftlicher und raumplanerischer Anliegen Ausnahmen von der Prioritätenordnung vorzusehen.

Das auf den 1. Januar 1996 eingeführte und daher bereits bekannte Bestellprinzip im regionalen Personenverkehr hat

sich bis jetzt bewährt; wir beabsichtigen nun die Ausdehnung auf das gesamte Bahnangebot. Die Bahnen sollen in Zukunft nur noch jene Leistungen erbringen, die entweder ihre Kosten decken oder von der öffentlichen Hand bestellt werden. Es sollen also nur noch marktwirtschaftliche Leistungen erbracht werden oder dann solche, welche die Politik ganz ausdrücklich bestellt bzw. in Auftrag gegeben hat und auch zu bezahlen bereit ist.

Der Güterverkehr wird künftig dem freien Markt überlassen, und damit gilt für alle Verkehrsträger (Schiene und Strasse) dieselbe Marktordnung. Beim Personenverkehr geht hingegen die Liberalisierung nicht so weit.

Das Gesetz bringt eine neu definierte Aufgabenteilung zwischen Bund und SBB. Das Zusammenwirken zwischen Bund und SBB sieht vor, dass die SBB die operative Unternehmensführung übernehmen; der Bund soll die finanziellen und politischen Vorgaben bestimmen. Inskünftig wird der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den SBB für jeweils vier Jahre die Unternehmensziele in einer Leistungsvereinbarung festlegen. Dem Parlament wird diese Leistungsvereinbarung zusammen mit einem Zahlungsrahmen für vier Jahre unterbreitet.

Um die unternehmerische Verantwortung und Autonomie deutlich genug zu unterstreichen, haben wir uns entschlossen – Ihre Kommission hat das übernommen –, für die SBB eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft als Rechtsform vorzusehen. Damit ist auch die Frage von Herrn Scherrer beantwortet, der gefragt hat, wer denn für die Geschicke der SBB verantwortlich sei. Indem diese aktienrechtliche Form gewählt wird, ist diese Verantwortung geregelt. Dies heisst natürlich, dass im operativen Teil weder der Bundesrat noch das Parlament etwas zu sagen haben, obwohl zum Teil entsprechende Gelüste dasind und bleiben. Ich denke dabei an die letzte Session, an der viele Postulate für Halte von Zügen in bestimmten und jeweils sehr wichtigen Orten aufgestellt wurden. Das wird nach der Bahnreform nicht mehr gleich vor sich gehen können. Es wird bestellt und bezahlt, und das Parlament hat hier nicht mehr dieselben Rechte.

Für die SBB soll eine umfassende Entschuldung vorgenommen werden. So übernimmt der Bund die Verzinsung der Darlehen von rund 5,5 Milliarden Franken, die er der Pensions- und Hilfskasse der SBB gewährt hat, und verzichtet darüber hinaus auf die Rückzahlung.

Was die berufliche Vorsorge angeht, besteht tatsächlich noch eine Differenz zwischen dem Bundesrat und Ihrer Kommission, und zudem liegen, wie ich gesehen habe, einzelne Anträge aus der Mitte des Rates vor. Wir werden in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Wie verschiedentlich gesagt worden ist – ich kann das unterstreichen –, ist das Schicksal der Bahnreform eng mit jenem der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, aber auch mit der Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, mit der Umsetzung des Alpenschutzartikels sowie mit den bilateralen Verhandlungen verbunden.

Gerügt wurde ferner – so von den Herren Bezzola und FridERICI, aber auch von Herrn Scherrer –, die Bahnreform gehe zu wenig weit, man hätte konsequenter sein und die Reform durchziehen müssen. Dazu möchte ich zwei Dinge sagen:

Mit der Bahnreform eilt es. Eigentlich hätten wir bereits 1998 so weit sein wollen. Wenn wir bereits dieses Jahr im Zusammenhang mit europäischen Güter-Freeways Marktzugang im Ausland für unsere Bahnen erreichen oder umgekehrt im Gegenzug ausländische Unternehmen auf unseren Schienen zulassen wollen, muss von einem Experiment gesprochen werden, zumal die rechtliche Grundlage eigentlich noch nicht vorhanden ist. Die Beratungen in der Kommission und im Ständerat haben gezeigt, dass über diesen ersten, aber sicher noch nicht letzten Schritt Konsens herrscht. Dieser Konsens ist ein wichtiges Element. Er erlaubt es, die Arbeiten dieses Jahr abzuschliessen, so dass die Bahnreform spätestens nächstes Jahr in Kraft treten kann. Nicht überall stösst nämlich die Bahnreform auf Akzeptanz. Fragezeichen wurden im Ständerat angebracht. Aber auch das Personal der Bahnen hat zum Teil Schwierigkeiten, diese Änderungen mitzutragen. Wir beantragen Ihnen deswegen ganz bewusst zu-

nächst einmal diesen ersten Schritt. Er soll auch dazu dienen, dass Experimente gemacht und Erfahrungen gesammelt werden können. Wenn wir allzusehnell vorwärtsgehen, riskieren wir ein Nullsummenspiel.

Ich beantrage Ihnen daher, sich nun einmal mit diesem ersten Schritt zu begnügen, und danke Ihnen, dass kein einziger Nichteintretensantrag gestellt worden ist.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

A. Eisenbahngesetz

A. Loi sur les chemins de fer

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Art. 5–9, 9a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule; ch. I introduction; art. 5–9, 9a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 9b

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

.... die Grenzkosten decken, die auf einer zeitgemäss ausgebauten Strecke normalerweise anfallen und die vom Bundesamt für die Streckenkategorie bestimmt werden. Das Entgelt trägt insbesondere den unterschiedlichen Kosten im Netz, der Umweltbelastung der Fahrzeuge sowie der Nachfrage Rechnung. Beim regelmässigen Personenverkehr entspricht das Entgelt den vom Bundesamt für die Streckenkategorie bestimmten Grenzkosten

Art. 9b

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

.... les coûts marginaux occasionnés normalement par un tronçon moderne et calculés par l'office pour la catégorie de tronçon. La redevance prend en compte en particulier les différents coûts liés au réseau et à l'impact des véhicules sur l'environnement, ainsi que la demande. S'agissant du transport

Béguelin Michel (S, VD), rapporteur: Quelques brèves explications sur les différences qui existent entre la décision du Conseil des Etats et la version de votre commission à l'article 9b alinéa 3.

La nouvelle rédaction proposée par la commission découle de deux propositions: l'une qui introduit formellement la référence à la demande, au marché donc, et l'autre qui élargit le critère des coûts de la catégorie des trains à ceux des tronçons, et puis «les différents coûts liés au réseau et à l'impact des véhicules sur l'environnement». Cette nouvelle version a été rédigée d'entente avec l'administration et elle a été adoptée à l'unanimité par la commission.

A l'article 17 alinéa 1er, la commission a rajouté: «Les besoins des personnes à mobilité réduite sont pris en compte de manière appropriée.» Cette modification a été adoptée à l'unanimité. D'ailleurs, le hasard fait bien les choses puisque le Parlement européen a décidé la même chose le 14 janvier 1998.

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: In Artikel 9b geht es vor allem darum, dass Strecken auch nach marktwirtschaftlichen Kriterien vergeben werden können. Man hat hier

die Grenzkosten etwas genauer definiert und wollte damit die Möglichkeit schaffen, dass die Strecken nachfragegerecht – nach Strecke und Zeit differenziert – vergeben werden können. Das könnte also bedeuten, dass die Strecke Zürich-Bern mehr kosten würde als irgendeine andere Strecke und dass sie auch mehr kosten würde, wenn sie in Stosszeiten befahren würde. Damit erhielte der Trasse-Eigentümer eine etwas grössere Flexibilität, sich marktkonform zu verhalten. Bei Artikel 17 geht es darum, dass man auch das Kriterium des Umweltschutzes aufnehmen und den Bedürfnissen mobilitätsbehinderter Menschen gerecht werden wollte. Wir müssen sehen, dass auch der Bahnbetrieb bezüglich Lärmschutz Auflagen erfüllen muss – Auflagen, die in letzter Zeit immer wieder verschärft worden sind. Vor allem beim Rollmaterial handelt es sich um eine Lärmquelle, besonders beim Güterverkehr. Auch auf der Strasse sind nicht alle Fahrzeuge zugelassen, und auch bei den Flugzeugen werden die Anforderungen restriktiver.

Wir sind der Meinung, dass wir auch im Bahnbetrieb den Anliegen des Umweltschutzes gemäss dem Stand der Technik vermehrt Nachachtung verschaffen sollten und dass vor allem beim Betrieb diese Bestimmungen eingehalten werden müssten.

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Abs. 1

... des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stande der Technik zu erstellen, zu betreiben, zu unterhalten und zu erneuern. Die Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen sind angemessen zu berücksichtigen.

Abs. 2–4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Baumberger

Abs. 1bis

Die Bahnanlagen sind so zu dimensionieren, dass wirksamer Wettbewerb, insbesondere der Netzzugang Dritter, möglich ist.

Art. 17

Proposition de la commission

Al. 1

Les installations ferroviaires et les véhicules doivent être construits, exploités, entretenus et renouvelés conformément aux exigences du trafic, de la protection de l'environnement et aux progrès de la technique. Les besoins des personnes à mobilité réduite sont pris en compte de manière appropriée.

Al. 2–4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Baumberger

Al. 1bis

Les installations ferroviaires doivent être dimensionnées de façon à rendre possible une concurrence efficace, en particulier l'accès de tiers au réseau.

Baumberger Peter (C, ZH): Artikel 17 Absatz 1bis, den ich beantrage, ist gewissermassen der Grundtatbestand, der beim Drittzugang zum Schienennetz eine echte Wettbewerbsmöglichkeit ermöglichen soll. Der zweite Antrag, den ich zum SBB-Gesetz bei Artikel 3 gestellt habe, hat denselben Hintergrund.

Wenn Sie meinen Antrag – was ich nicht hoffe – hier ablehnen, so ist selbstverständlich auch derjenige beim SBB-Ge-

setz abgelehnt. Andernfalls haben Sie natürlich die Möglichkeit, wenn Sie den Antrag hier annehmen, ihn beim SBB-Gesetz doch noch abzulehnen. Das wäre zwar nicht besonders logisch, aber es könnte Ihr besonderes Vertrauen zu den SBB ausdrücken.

Worum geht es? Die Ausgangslage ist bekanntlich die Konzessionspflicht. Wer eine Bahn bauen und betreiben will, braucht eine Konzession. Er muss Rechte und Pflichten übernehmen. Wir alle wollen – wir haben es in der Eintretensdebatte gehört – die Situation unserer Bahnen, sowohl der SBB wie der KTU, verbessern, und das geht nur mittels Effizienz. Mehr Effizienz erreichen wir durch mehr Wettbewerb, auch dazu haben sich alle Referenten in der Eintretensdebatte positiv geäussert. Dieser Wettbewerb kann in allererster Linie durch den Netzzugang für Drittbetreiber gewährleistet oder erst geschaffen werden.

Selbstverständlich wäre der Wettbewerb am besten gewährleistet, wenn wir eine klare Trennung zwischen Infrastrukturtäger und Betreiber hätten, also nicht nur eine organisatorische, sondern auch eine rechtliche Trennung, d. h. hie Infrastruktur, hie Betreiber. Das wollen Sie nicht, und ich habe Ihnen das auch nicht vorgeschlagen, weil ich sehe, dass so etwas überstürzt wäre, dass wir damit unseren Bahnen ein Problem zumuten würden, das sie heute noch nicht bewältigen könnten. Es ist auch selbstverständlich – gerade was das Eisenbahngesetz angeht –, dass diese vollständige Trennung schon an den Grössenordnungen der Konzessionäre häufig scheitern würde.

Was müssen wir tun? Um den Wettbewerb zu gewährleisten, müssen wir somit Sicherungen gesetzlicher Natur einbauen; der Ständerat und auch die Kommission haben das an sich gemacht. Zunächst wird bei Artikel 9a Absatz 1 der diskriminierungsfreie Zugang für Dritte verlangt. Das ist ein vernünftiger Ansatz. Aber Sie – oder alle jene, welche sich mit Wettbewerb und Wettbewerbsrecht befassen – wissen: Es gibt immer zwei Möglichkeiten, um ein faktisches Monopol dennoch aufrechtzuerhalten. Die eine Möglichkeit für ein faktisches Monopol sind die sogenannten technischen Vorschriften, technische Handelshemmnisse, wie wir sie auch aus dem Aussenhandel, aus den Diskussionen über die WTO, kennen. Der Ständerat und unsere Kommission haben das Problem erkannt, haben in Artikel 17 Absatz 2 geschrieben: Der Bundesrat «sorgt dafür, dass die technischen Vorschriften nicht zur Behinderung des Wettbewerbes missbraucht werden». So weit, so gut.

Jetzt gibt es aber eine zweite Möglichkeit, um ein faktisches Monopol aufrechtzuerhalten: die Dimensionierung der Infrastrukturanlagen. Die Nichtanpassung der Infrastrukturanlagen führt per saldo klar zur Verunmöglichung des Wettbewerbes. Diesem Anliegen will der von mir beantragte Zusatz zum Eisenbahngesetz Rechnung tragen.

Ich mache Sie darauf aufmerksam: Es geht nicht um einen sofortigen Ausbau. Ich verlange nichts Unmögliches. Aber ich verlange vom Grundsatz her, dass auch bezüglich der Dimensionierung die Chance des Wettbewerbes bestehen bleibt.

Sagen Sie nun nicht, Herr Bundesrat, man habe das Problem im Griff. Ich habe den Artikel von Herrn Direktor Friedli in der «NZZ» vom 14. Januar 1998 selbstverständlich auch gelesen. Herr Friedli schreibt über alles Mögliche, aber nicht über das Problem der Dimensionierung. Ich muss Ihnen auch sagen: Die Schiedskommission gemäss Artikel 40a – Herr Bundesrat Leuenberger hat vorhin darauf hingewiesen – entscheidet nicht über diese Frage. Sie entscheidet nur über die Gewährung des Zuganges bei einer gegebenen Infrastruktur und natürlich über die Abgeltung.

Nun sagen Sie auch nicht, das wäre kein echtes Problem. Wir wissen aus der Nordostschweiz, die ich diesbezüglich sehr gut kenne, dass wir zwischen Effretikon und Winterthur, also im Bereich Zürich und der ganzen Nordostschweiz – Schaffhausen, St. Gallen –, auf den bestehenden zwei Gleisen aus Sicherheitsgründen keine zusätzlichen Züge mehr durchbringen, weder Güter- noch Personenzüge. Der Ständerat hat das gesehen und in der Vorlage betreffend Vereinbarung über die Zulaufstrecken zur Neat ein Anliegen ver-

wirklich, das auch meines ist. Er hat gesagt, der Bundesrat müsse nun wirklich darauf hinwirken, dass auf den Bahnlinien Zürich–Stuttgart und Zürich–München auch für den Güterverkehr ein Zusätzliches möglich werde, nicht nur auf den Strecken über Basel. Was nützt das, wenn die Dimensionen der Infrastruktur nicht angepasst werden? Auch hier sehen Sie: Das Anliegen ist aktuell.

Das Anliegen ist finanziell «ungefährlich»; nicht nur, weil ich nicht sofort etwas verlange, sondern auch deswegen, weil unsere Kommission, wie die Berichterstatter es zutreffend erwähnt haben, in Artikel 9b dieser Situation Rechnung getragen und gesagt hat, der Drittzugang richte sich nicht nur nach den Kosten, sondern auch nach der Nachfrage. Es sind also wenige Linien, für die mein Antrag «aktuell» ist, aber auf diese Linien hat er grosse Auswirkungen.

Wenn Sie wirklich, wie Sie es in der Eintretensdebatte erwähnt haben, eine echte Wettbewerbsmöglichkeit, zumindest längerfristig, wollen, dann müssen Sie meinem Antrag zustimmen.

Bezzola Duri (R, GR): Ich möchte kurz erklären, warum die FDP-Fraktion beiden Anträgen Baumberger nicht zustimmen kann.

Bei Artikel 17 des Eisenbahngesetzes geht es um die Grundsätze für den Netzzugang. Bei Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen geht es um den Zweck und die Unternehmensgrundsätze. Kollege Baumberger will zusätzlich den Begriff «Dimensionierung der Bahnanlagen» im Gesetz festhalten – eine Dimensionierung, die einen wirksamen Wettbewerb erlaubt und den Netzzugang Dritten ermöglicht. Das tönt gut; es tönt nach freiem Markt, ruft nach bedarfsgerechten Lösungen – es ruft aber auch nach zusätzlichen Investitionen, zusätzlichen Anlagen, Ausbau von Bahnhöfen usw. Jede zusätzliche Investition benötigt ebenfalls zusätzliche Mittel.

Unser Verkehrskonzept besteht bekanntlich – neben der Bahnreform – aus den Elementen «Bahn 2000», erste und zweite Etappe, der Neat-Netzlösung und dem Anschluss an das Hochgeschwindigkeitsnetz Europas. Diese Investitionen, die sich zum Teil in Ausführung befinden, müssen so dimensioniert werden, Kollege Baumberger, dass sie den Wettbewerb erlauben und den Netzzugang Dritter ermöglichen. Übrigens: Unterdimensionierte Anlagen würden alle Mitbewerber im Markt gleichmässig treffen.

Ich bitte Sie deshalb, diese beiden Anträge abzulehnen.

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: Die Verpflichtung des diskriminierungsfreien Netzzuganges für Dritte ist auch in Artikel 4 des SBB-Gesetzes geregelt und, so glaube ich, nicht bestritten. Es geht hier um die Frage der Dimensionierung und damit natürlich auch um die Frage der Finanzierung, vor allem von «Bahn 2000». Wenn wir nun die Situation bei den Eisenbahn-Grossprojekten anschauen, zeichnet sich die Tendenz ab, die zweite Etappe von «Bahn 2000» eher etwas zu verschieben, um mit dem Finanzierungsrahmen in der beabsichtigten Zeit durchzukommen. Da befürchte ich, dass wenig Spielraum bleibt, um auf Vorrat Netze oder einzelne Strecken auszubauen oder zu erweitern, es sei denn, das wäre in «Bahn 2000» schon vorgesehen. Dann müsste es aber in diesem Gesetz nicht nochmals explizit verlangt werden.

Wir hatten in der Kommission keine Gelegenheit, über diesen Antrag zu sprechen, aber ich persönlich habe ein wenig den Eindruck, dass es schwierig wäre, ihn dann zu quantifizieren. Was heisst, so zu dimensionieren, dass wirksamer Wettbewerb möglich ist? Das scheint mir eine Schwierigkeit dieses Antrages zu sein und müsste auf jeden Fall in einem grösseren Zusammenhang gesehen werden.

Präsident: Die SP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Kommission zustimmt und den Antrag Baumberger ablehnt.

Béguelin Michel (S, VD), rapporteur: La proposition Baumberger a deux aspects:

1. Le raccordement des installations ferroviaires, dans la loi actuelle, est précisé à différents endroits: à l'article 33 de la présente loi, à l'article 4 de la loi sur les CFF; cet aspect-là est assuré.

2. En revanche, lorsque la proposition Baumberger prévoit: «doivent être dimensionnées de façon à rendre possible une concurrence efficace», on peut se poser la question: faudrait-il mettre deux doubles voies sur tous les grands itinéraires, par exemple sur le tronçon Berne–Zürich? A mon avis, c'est aller un peu loin, d'autant plus que la marge de manoeuvre qui serait nécessaire pour cet élément-là est liée au financement. Là, je renvoie M. Baumberger au financement des grands projets ferroviaires où il y aurait une marge de manoeuvre pour répondre à sa demande.

La commission n'a donc pas débattu de ce thème, mais, compte tenu des éléments que je viens de mentionner, j'ose vous proposer de rejeter la proposition Baumberger.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Herr Baumberger hat hier ausführlich alle Argumente, die gegen seinen Antrag sprechen, aufgezählt und mir gleichzeitig verboten, sie zu nennen. Daher bin ich froh, dass wenigstens Herr Bezzola diese Argumente vorgebracht hat.

Ich sage nur noch ein einziges: Es ist der Bund, der die Infrastrukturen bezahlt, und er kann nicht unendlich Netze und allenfalls noch andere Spuren bauen. Wir wollen ja – das ist auch ein Zweck der Bahnreform – die bestehende Infrastruktur optimal nutzen. Und man kann sie dann optimal nutzen, wenn möglichst viele Anbieter auf die bestehende Infrastruktur «geschickt» werden.

Sagen Sie nicht, Herr Baumberger, dieser Artikel, den Sie vorschlagen, würde den Gesetzgeber gar nicht endgültig binden! Denn wenn Sie das sagen würden, müssten Sie zugeben, dass es sich nur um eine Absichtserklärung handelt. Nur eine Absichtserklärung sollte man ja auch nicht unbedingt in das Gesetz aufnehmen.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Baumberger

9 Stimmen

Dagegen

114 Stimmen

Abs. 2–4 – Al. 2–4

Angenommen – Adopté

Art. 18, 33–38

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 39

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Loeb

Abs. 1

Die Bahnunternehmungen sind befugt, an Bahnhöfen und in Zügen Nebenbetriebe einzurichten, soweit diese auf die Bedürfnisse der Kunden ausgerichtet sind.

Abs. 2

Auf die von den Bahnunternehmungen als Nebenbetriebe definierten Betriebe finden die Vorschriften von Kantonen und Gemeinden über die Öffnungs- und Schliessungszeiten keine Anwendung. Hingegen unterstehen die Bahnnebenbetriebe den übrigen Vorschriften über die Gewerbe-, Gesundheits- und Wirtschaftspolizei sowie den von den zuständigen Behörden verbindlich erklärten Regelungen über das Arbeitsverhältnis.

Art. 39*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Loeb**Al. 1*

Les entreprises de chemins de fer ont le droit d'installer des services accessoires sur le domaine du chemin de fer et dans les trains, pour autant que ces services répondent aux besoins des clients.

Al. 2

Les dispositions cantonales et communales en matière d'heures d'ouverture et de fermeture ne sont pas applicables aux services accessoires définis par les entreprises de chemins de fer comme services. Par contre, les services accessoires des chemins de fer sont soumis aux autres dispositions de polices en matière commerciale, sanitaire et économique de même qu'aux réglementations sur les rapports de travail décrétées obligatoires par les autorités compétentes.

Art. 40*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Loeb**Abs. 1*

....

e. Streichen

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 40*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Loeb**Al. 1*

....

e. Biffer

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Loeb François (R, BE): Es liegt uns zu Artikel 39 ein Beschluss des Ständerates vor, wonach der Bundesrat in Zukunft die Nebenbetriebe bezeichnen soll. Ich bin der Ansicht, dass es nicht Aufgabe des Bundesrates ist, Nebenbetriebe zu bezeichnen. Im Lichte und im Geiste der Vorlage und der unternehmerischen Neuausrichtung der Bahnen muss der unternehmerische Spielraum künftig überall möglichst optimal gestaltet werden können.

Wir verlangen von den Bahnen, dass sie eine ausgeglichene Rechnung haben sollen. Dann müssen wir ihnen auch die Möglichkeit geben, dass sie tatsächlich ihre Liegenschaften optimal ausnützen können. Es geht aus meiner Sicht nicht an, dass man hier die unternehmerische Freiheit wieder stark einschränkt und dass der Bundesrat zu entscheiden hat, ob die Bedürfnisse des Bahnbetriebes und des Verkehrs gerechtfertigt sind.

Die Attraktivität der Innenstädte hat sehr viel mit der Attraktivität der Bahnhöfe zu tun. Wenn wir die Bahnhöfe nicht attraktiv genug gestalten können – wir wissen, wie Bahnhöfe teilweise aussehen –, sollten wir hier neue Wege gehen und den SBB als Unternehmen die Möglichkeit geben, dies in voller Freiheit auszuschöpfen. Wir haben gesehen, dass z. B. im Hauptbahnhof Zürich – Herr Bundesrat – eindeutig grosse Fortschritte erzielt werden konnten; ich bin glücklich darüber. Wir wissen aber auch, dass dort dadurch Probleme bestehen, dass eine Einteilung in Kategorien vorgenommen wurde. Bahnhöfe müssen nicht nur für den Verkehr dasein, sondern auch Service- und Einkaufsmöglichkeiten bieten. Diese Möglichkeiten der Attraktivitätssteigerung müssen unbedingt genutzt werden.

Es ist jetzt genug, dass wir überall Ämter einsetzen und diese beauftragen, zu entscheiden, ob eine Ware oder eine Dienst-

leistung den Bedürfnissen der Reisenden entspreche oder nicht. Ich habe den Eindruck, wir befänden uns teilweise noch im letzten Jahrhundert.

Wir feiern zwar die alte Verfassung, aber bei den Bahnen sollten wir wirklich endlich unternehmerische Freiheit gewähren und nicht noch stärker einengen, Korsette schnüren, die dazu führen, dass die Bahnen nicht mehr die Chance haben, Erfolg zu haben.

Die Lösung des Ständerates ist nicht optimal. Sie bezeichnet den Bundesrat als Bestimmungsinstanz. Herr Bundesrat Leuenberger, ich weiss nicht, wie Sie das sehen: Wollen Sie dann bestimmen, welches die Bedürfnisse der Reisenden sind? Wechseln diese Bedürfnisse nicht permanent?

Wir betreiben eine Förderung des öffentlichen Verkehrs. Wir sagen alle, dass das eine vernünftige Politik sei. Wir wissen z. B. von der Swissair, dass sie ihr Geschäft eigentlich mit den Nebenbetrieben macht. Nun gehen wir aber hin und machen den SBB weitere Schwierigkeiten bei ihren Nebenbetrieben. Das ist das, was ich einfach nicht ganz verstehe. Ich möchte Sie alle bitten, den Bahnen die unternehmerische Freiheit zu geben. Solche Bestimmungen sind überholte Reglementierungen, die noch aus einer Zeit der Reglementierungswut unsererseits stammen.

Wir haben ja die Liberalisierung und die Deregulierung auf unsere Fahne geschrieben. Lesen Sie nach, was der Bundesrat wünscht! Jetzt gehen wir wieder ins Kleine, regulieren wieder und geben den Bahnen diese Gestaltungsmöglichkeiten nicht!

Wenn die SBB saniert werden sollen, müssen ihre Liegenschaften im Stadtzentrum optimal genutzt werden können. Wir müssen auch dazu kommen, die Bahnhöfe wieder so attraktiv zu machen, dass sie nicht abschrecken. Vom Bahnhof Bern weiss man, dass Reisende z. B. abends nicht mehr gern in den Bahnhof gehen, weil sie Angst haben. Das hängt mit der Attraktivität zusammen. Wenn wir die vorgeschlagenen Einschränkungen machen, dass nur Bahnnebenbetriebe, welche Reisebedarf abdecken, die Möglichkeiten der Bahnhöfe voll ausschöpfen können, sind wir auf dem falschen Weg.

Bei meinem Antrag zu Artikel 40 geht es eigentlich um die Folgerichtigkeit. Es geht um die Streichung der Kompetenz der Aufsichtsbehörde.

Ich möchte Sie bitten, im Sinne der unternehmerischen Freiheit beiden Anträgen zuzustimmen – damit wir den Bahnen die Chance geben, ihre Liegenschaften zu nutzen. Ich bin überzeugt: Wenn die SBB diese Möglichkeit nicht haben, werden sie auch manches Bauvorhaben nicht durchführen können. Es geht also darum, dass wir hier öffentlichen Verkehr fördern, unternehmerische Freiheit geben und von alten Korsetts Abschied nehmen.

Bezzola Duri (R, GR): Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, den beiden Anträgen Loeb zuzustimmen.

Persönlich bin ich der Meinung, dass es eine logische Folge ist: Man kann nicht nur vom Outsourcing von Betrieben der Bahnen sprechen, sondern man muss auch den Nebenbetrieben die Möglichkeit geben, im Markt zu bestehen.

Ich bin überzeugt, dass die Nebenbetriebe auch nach der Liberalisierung und Privatisierung eine entscheidende Rolle bei den Bahnunternehmungen spielen werden. Auch für diese Nebenbetriebe muss der Markt spielen können: Kundennähe, Marktnähe, ist notwendig.

Was will nun Kollege Loeb in erster Linie? Er will nicht, dass der Bundesrat über die Art und die Branche entscheidet, welche Betriebe wo geöffnet und betrieben werden können, sondern dass die Bahnunternehmungen entscheiden können, dort Nebenbetriebe zu betreiben, wo Kundenbedürfnisse bestehen. Kollege Loeb präzisiert und ergänzt auch die Rahmenbedingungen für diese Nebenbetriebe, z. B. die Öffnungs- oder Schliessungszeiten; nicht die Vorschriften der Kantone und der Gemeinden sollen gültig sein, sondern wie bis heute die Betriebsdauer der Bahnen; die Kundenbedürfnisse, der Markt, sollen massgebend sein.

Ich bitte Sie, diesen Anträgen zugunsten der Bahnunternehmungen zuzustimmen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Ich bitte Sie, den Antrag Loeb zu unterstützen, und zwar möchte ich einen Punkt ganz besonders hervorheben. Es geht nicht nur um die Gewerbebefreiung. Es geht nicht nur um das Bedürfnis der berufstätigen Konsumenten, auch länger und in weiterem Sinn, als es bisher der Fall war, einkaufen zu können. Es geht auch darum, dass es nicht mehr irgend jemand bzw. die Eisenbahn selber ist, die bestimmt, was nun ein eisenbahntauglicher Artikel ist oder nicht. Ein Geschäft ist ein Geschäft, und wenn jemand dieses Geschäft betreiben will und kann, soll er es tun. Wenn die Sache nicht läuft, ist es sein Problem.

Mir geht es vor allen Dingen um eine Sache. Herr Loeb hat es angetönt, und ich möchte es unterstreichen: Unsere Städte veröden zusehends. Gehen Sie einmal abends um halb fünf an einem Samstag durch Zürich. Es ist die schiere Öde, die Sie antreffen. Da läuft nichts mehr. Es ist eine tote Stadt. Alles konzentriert sich auf den Bahnhof, und da gibt es nicht unbedingt jene Gesellschaft, die wir eigentlich gerne antreffen würden. Was sollen wir denn dort auch tun?

Eine tote Stadt ist in meinen Augen eine gefährliche Stadt. Wenn wir wieder Leben in unsere Städte bringen wollen, gehören dazu auch Geschäfte. Es ist jedem Geschäftsinhaber vorbehalten, selber zu entscheiden, ob er das will oder nicht. Es ist kein Zwang, aber er soll es können, wenn er es will. Zur Belebung der Städte gehören auch Restaurants, Kulturstätten, Kinos.

Wir hatten ein riesiges Kinosterben an der Bahnhofstrasse. Wir haben dort nur noch irgendwelche Reisebüros, die nach Feierabend oder am Sonntag auch nicht besonders attraktiv sind! Es gibt keine Cafés mehr, keine Restaurants mehr, in diesen Zentren. Damit haben wir eine tote Stadt, und das ist eine gefährliche Stadt. Da treiben sich dann Leute herum, die es nicht besonders darauf abgesehen haben, eine Stadt wohnlich und lebbar zu machen.

Sorgen Sie also mit dieser kleinen Massnahme dafür, dass unsere Städte nicht dasselbe Schicksal erfahren wie überall auch im Ausland, wo nach Ladenschluss die Stadt den Gauern und Ganoven gehört, sondern dass die Stadt wieder an die Bevölkerung zurückgeht und die Bevölkerung Lust hat, sich abends darin aufzuhalten.

Marti Werner (S, GL): Zürich mag ja eine grosse Stadt sein, und man mag in Zürich jetzt auch Wahlen haben – ich meine, dass dies aber hier nicht das Thema ist, Frau Grendelmeier, sondern wir behandeln hier die Bahnreform. Herr Loeb hat als Besitzer einer Warenhauskette dazu einen Antrag gestellt.

Herr Loeb, wenn Sie gegen die Festlegung von Ladenöffnungszeiten sind, ist das Ihr gutes Recht. Diese Auseinandersetzung soll auf kantonaler Ebene auch geführt werden, weil Ladenöffnungszeiten in die Kompetenz der kantonalen Gesetzgeber fallen. Aber gerade hier haben wir eben eine Ausnahme. Wenn Sie diese jetzt mit Ihrem Antrag aufheben wollen, dann, denke ich, schaffen Sie eine Ungleichheit; denn dass die SBB Ladenöffnungszeiten für die Betriebe in den Bahnhöfen festlegen können, rechtfertigt sich durch den Bahnbetrieb und den Verkehr. Wenn ich in einem Bahnhof aussteige, der eine restriktive Ladenöffnungszeit hat, sehe ich nicht ein, weshalb ich als Reisender hier nichts kaufen kann, während ich, wenn ich die gleichen Bedürfnisse, die durch den Verkehr und die Bahn hervorgerufen werden, in einem anderen Kanton befriedigen will, dies tun kann.

Ich ersuche den Rat deshalb, den Antrag Loeb abzulehnen. Sie suchen sich hier einen falschen Schauplatz, um die Auseinandersetzung um die Ladenöffnungszeiten zu führen. Die müssen Sie nicht hier führen; Sie würden extreme Ungleichheiten für die Betriebe in den Bahnhöfen schaffen, wenn dies nicht mehr wie bisher nach einem einheitlichen System gemäss Bundesgesetz geregelt werden könnte. Wir oder Sie können diese Auseinandersetzung um die Ladenöffnungszeiten auf kantonaler Ebene getrost weiterführen – aber nicht hier.

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: Die Auseinandersetzung haben wir natürlich jetzt schon, Herr Marti, weil

die Bahnnebenbetriebe ja nicht den lokalen Öffnungszeiten unterstellt sind. Ich persönlich kann die Anträge Loeb unterstützen, den zu Artikel 39 Absatz 1 auf jeden Fall vorbehalten; beim Absatz 2 müssen Sie entscheiden: Wollen Sie den Bahnen in dieser Beziehung doch wieder eine Vorzugsstellung geben, indem sie in ihren Nebenbetrieben längere Öffnungszeiten anbieten können? Somit werden natürlich die Spiesse für andere Gewerbetreibende, die nicht in Bahnhöfen Lokalitäten mieten können, ungleich lang.

In Zürich entstand eine Kontroverse darum, dass verschiedene Branchen im Bahnhof selber Geschäfte offenhalten durften, andere nicht, dass unterschiedliche Vorschriften für den Bahnhof Stadelhofen und für den Hauptbahnhof galten und z. B. das Shopville, das mit dem Hauptbahnhof direkt verbunden ist, nicht als Bahnnebenbetrieb galt. Dieses Chaos und das sehr unglückliche Operieren auch des Bundesgerichtes – muss man sagen – haben dazu geführt, dass in Zürich jetzt die Ladenschlusszeiten generell auf 20 Uhr erweitert wurden; damit ist das Problem für Zürich weitgehend gelöst.

Ich bin auch der Auffassung von Frau Grendelmeier, dass wir etwas unternehmen sollten, um die Städte wieder zu beleben. Es handelt sich natürlich bei dieser Vorlage nur um die Bahnhöfe; die Bahnhofstrasse beleben wir damit nicht. Aber für Zürich ist das Problem, wie gesagt, eigentlich gelöst.

Ich glaube nur, das Abwägen bezüglich des Absatzes 2, ob kantonale und kommunale Vorschriften gelten oder ob die SBB frei sein sollen, hier Konzessionen und Bewilligungen zu vergeben, ist vielleicht etwas schwierig. Sonst kann man sicher beiden Anträgen Loeb zustimmen.

Marti Werner (S, GL): Ich stelle nur fest, dass der Berichterstatter deutscher Sprache nicht für die Kommission gesprochen hat, denn die Kommission hat diese Frage nie behandelt. Er hat hier höchstens als Zürcher «Ladenöffnungskrieger» sein Votum abgegeben.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Nach heute geltendem Recht ist es den Bahnunternehmungen gestattet, auf Bahngelände und in Zügen Nebenbetriebe einzurichten, wenn die Bedürfnisse des Bahnbetriebes und -verkehrs dies rechtfertigen. Das Brisante daran ist, dass die kantonalen und kommunalen Öffnungs- und Schliessungszeiten keine Anwendung finden, soweit die Bedürfnisse des Bahnbetriebes und -verkehrs dies erfordern.

Dieser Umstand hat dazu geführt, dass die SBB in einigen Bahnhöfen Läden eingerichtet haben, die sich nicht an die Öffnungszeiten in den jeweiligen Gemeinden halten. Diese Gemeinden, zum Teil allerdings auch die Gewerkschaften, haben sich dagegen gewehrt und sind an das Bundesgericht gelangt. Deswegen ist es zu verschiedenen diesbezüglichen Gerichtsurteilen gekommen.

Nun wollte der Bundesrat bei den Beratungen im Ständerat sowie in der Kommission erreichen, dass nicht das Bundesgericht darüber entscheiden solle, was nun eigentlich ein Nebenbetrieb sei und was nicht. Auf diesem Rechtsweg, der bis jetzt immer wieder gebraucht wurde – Herr Hegetschweiler hat es gesagt –, ist man in der letzten Zeit mit denselben Rechtsfragen etwa dreimal ans Bundesgericht gelangt; deswegen wurde die Idee geboren, dass dies der Bundesrat entscheiden sollte.

Gemeint ist natürlich nicht, dass der Bundesrat bei jedem Bahnhof von neuem einzeln darüber entscheidet, ob der Verkauf von Strümpfen mit dem Bahnfahren etwas zu tun habe, weil man sich diese am Trittbrett aufreissen könne. Gemeint ist, dass eine Verordnung geschaffen wird, gemäss der generell und ein für allemal entschieden werden kann, was mit dem Bahnbetrieb zusammenhängt und was nicht. Somit bleibt nur die Frage offen, ob überhaupt eine solche Einschränkung gemacht werden soll oder nicht.

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass es etwas – verzeihen Sie den Ausdruck – Imperialistisches hat, wenn die SBB in eine Gemeinde kommen und im Bahnhof die Öffnungszeiten, die in dieser Gemeinde beispielsweise in einer Gemeindeversammlung unter Mitwirkung der Arbeitgeber, der Ar-

beitnehmer und der Gewerkschaften ausgehandelt wurden, einfach über den Haufen werfen können. Auf der einen Seite ist das faktisch eine Verletzung der Gemeindeautonomie; auf der anderen Seite zerstört es die in einer Gemeinde erarbeitete Harmonie und den Konsens, wobei es hier nicht nur um eine Grossstadt wie Zürich geht, sondern auch um kleinere Gemeinden. Insbesondere das Gewerbe hat sich dagegen zur Wehr gesetzt, weil kleinere Läden – Schuhmacher oder Strumpfverkäufer – durch die Tatsache, dass die SBB in ihren Bahnhöfen eine Konkurrenz ausserhalb des kommunalen Gesetzes etablieren können, in ihrer Existenz bedroht werden.

Deswegen ersuche ich Sie, den SBB diesen Wettbewerbsvorteil nicht zu gewähren, und zwar tue ich dies im Namen der Harmonie in den Gemeinden, im Namen des Personals, das dort arbeiten muss, und im Namen des Kleingewerbes, das auch überleben muss.

Art. 39

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Loeb	89 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	32 Stimmen

Präsident: Es haben offenbar nicht alle die Abstimmungsfrage richtig verstanden, aber ich habe mich deutlich ausgedrückt. Wenn Sie sich nicht auf die Abstimmungsfragen konzentrieren können, möge jemand einen Rückkommensantrag stellen. Von mir aus stelle ich keinen.

Art. 40

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	68 Stimmen
Für den Antrag Loeb	62 Stimmen

Präsident: Ich nehme an, dass diese beiden Abstimmungen nicht ganz schlüssig sind. Ich erlaube mir nun doch, Ihnen Rückkommen auf die Abstimmung zu Artikel 39 zu beantragen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Ich finde es sehr nett, dass Sie sich jetzt plötzlich selber widersprechen, dann muss ich es nicht tun. Sie haben doch eben noch gesagt, Sie würden keinen Rückkommensantrag stellen, und jetzt stellen Sie ihn trotzdem! So geht das nicht – entweder, oder! Wir haben abgestimmt, und es mag sein, dass es ein paar Leute gibt, die sich getäuscht haben. Ich war mir auch im Moment nicht ganz im klaren. Aber wir haben nun so abgestimmt, und in der zweiten Abstimmung ist es offenbar so gelaufen, dass auch die SP-Fraktion richtig gestimmt hat.

Loeb François (R, BE): Wir haben hier eine Differenz geschaffen. Es ist gut, wenn der Ständerat die Problematik noch einmal anschaut. Deshalb würde ich die Sache nun laufenlassen. Es ist zwar nicht ganz kongruent im Moment, aber ich bin dem Ständerat dankbar dafür, wenn er die Sache noch einmal prüft. Es ist zwar eine Differenz, aber es ist keine Riesenproblematik entstanden.

Herczog Andreas (S, ZH): Man sollte aus dieser Geschichte kein Riesendrama machen. Wir haben offensichtlich nicht richtig abgestimmt. Damit das nicht der Präsident tun muss, stelle ich den Rückkommensantrag, damit wir nochmals über die Geschichte abstimmen können. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

Präsident: Es ist ein Antrag gestellt worden, auf die Abstimmung zu Artikel 39 zurückzukommen. Dieser Rückkommensantrag wird bekämpft durch Herrn Loeb und Frau Grendelmeier.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Herczog	70 Stimmen
Dagegen	70 Stimmen

Mit Stichentscheid des Präsidenten wird der Ordnungsantrag Herczog angenommen Avec la voix prépondérante du président la motion d'ordre Herczog est adoptée

Präsident: Ich möchte Frau Grendelmeier sagen: Wenn es eine höhere Gewalt gibt, dann straft die sehr schnell. (*Unruhe*)

Zur Begründung: Herr Loeb hat in seiner Begründung eingehend dargetan, dass die beiden Bestimmungen von Artikel 39 und Artikel 40 in einem inneren Zusammenhang zueinander stehen. Wir wiederholen also die Abstimmung zu Artikel 39.

Art. 39

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Loeb	75 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	69 Stimmen

Art. 40a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 40a

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Adopté

Art. 45, 48, 52

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Adopté

Art. 56a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Bund kann an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien zur Produktionssteigerung des Bahngüterverkehrs befristete Beiträge leisten.

Minderheit

(Theiler, Bezzola, Binder, Christen, Fischer-Seengen, Giezendanner, Hegetschweiler, Vetterli, Vogel)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Antrag Widmer

Der Bund leistet während einer Übergangsfrist Beiträge: – an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien zur Produktionssteigerung des Bahngüterverkehrs; oder – zur Abfederung abrupter Ertragsausfälle im Güterverkehr von Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs zu Folge Bahnreform.

Art. 56a

Proposition de la commission

Majorité

La Confédération peut verser des contributions au financement, limitées dans le temps, pour des essais et l'introduction de technologies nouvelles destinées à augmenter la productivité du trafic marchandises par rail.

Minorité

(Theiler, Bezzola, Binder, Christen, Fischer-Seengen, Giezendanner, Hegetschweiler, Vetterli, Vogel)

Rejeter la proposition de la majorité

Proposition Widmer

La Confédération verse, pendant une période transitoire appropriée, des contributions:

– pour des essais et l'introduction de technologies nouvelles destinées à augmenter la productivité du trafic marchandises par le rail; ou

– pour compenser une chute brusque des recettes dans le trafic marchandises d'entreprises de transport public consécutive à l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer.

Theiler Georges (R, LU): Ich hoffe, dass es jetzt wieder etwas einfacher wird, nachdem wir etwas beschlossen haben, das in sich ja wirklich einen Widerspruch darstellt. Zum Glück gibt es noch den Ständerat, der kann das korrigieren.

In Artikel 56a beantragt eine knappe Mehrheit, dass der Bund an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien Beiträge leisten kann. Im Namen der Minderheit der Kommission beantrage ich Ihnen, diesen Artikel zu streichen und damit dem Bundesrat zu folgen. Im Ständerat wurde dieser Artikel ebenfalls diskutiert und ganz deutlich, mit 24 zu 13 Stimmen, abgelehnt. Wenn wir also diese Kann-Formulierung hier einführen, schaffen wir eine meiner Meinung nach unnötige Differenz zum Ständerat.

Innovation ja, aber nicht auf diese Art. Innovation und neue Technologien entstehen dort, wo Wettbewerb und Markt herrschen. Der Bundesrat schlägt uns mit dieser Bahnreform nun mehr Wettbewerb und mehr Markt vor; er macht also genau das, was notwendig ist, damit mehr Innovation entsteht.

Wenn wir nun der Mehrheit folgen würden, würden wir einen Schritt zurück machen, weil wir nicht die Idee dieser Vorlage verfolgen würden. Die vorgeschlagenen Beiträge sind gar nichts anderes als zusätzliche Subventionen an die Bahnen. Die vorgeschlagene Klärung der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs würde damit wieder verwässert.

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen müssen wir in der heutigen Zeit aber auch zwingend an die Bundesfinanzen denken. Da suchen wir doch jeweils im Budget und bei der Sanierung der Bundesfinanzen verzweifelt nach Einsparungsmöglichkeiten. Der Bundesrat hält uns eine beängstigend lange Liste von Subventionen mit Streichungsmöglichkeiten in allen Bereichen unter die Nase.

Was würden wir nun heute tun, wenn wir der Mehrheit zustimmen würden? Wir würden wieder neue Subventionen beschliessen. Dies dürfen und sollen wir nach meiner Meinung nicht tun. Bleiben wir mit dem Bundesrat auf dem Pfad der Tugend! Stimmen Sie der Minderheit zu!

Ich gestatte mir noch eine Bemerkung in persönlichem Namen zum Antrag Widmer. Mein lieber Luzerner Kollege verlangt noch Schlimmeres, als die Mehrheit es beschlossen hat: Er verlangt quasi eine Versicherung für den Fall des Ertragsausfalles durch den Bund, falls sich der Wettbewerb irgendwie nachteilig auf die Bahnen auswirken wird.

Ich bitte Sie, diesen Antrag Widmer konsequenterweise abzulehnen.

Widmer Hans (S, LU): Das oberste Ziel der Bahnreform muss meines Erachtens heissen: Stärkung der Bahn, und zwar im marktwirtschaftlichen Umfeld. Diesem Ziel hat die Liberalisierung lediglich als ein mögliches, und zwar gleichsam formales Mittel zu dienen. Zu beachten ist auch, dass die Bahnreform nur dann ihr Ziel erreichen kann, wenn sie behutsam, d. h. schrittweise, realisiert wird. Es gilt also ebenfalls den Faktor Zeit, neben demjenigen der Liberalisierung – und zwar als das andere formale Mittel zur Erreichung unseres obersten Zieles –, vernünftig und verantwortungsvoll einzusetzen. Was wir beabsichtigen, ist ja nicht eine Revolution, in der alles drunter und drüber geht, sondern eine kluge Reform mit möglichst wenig Reibungsverlusten.

Das heute funktionsfähige Gesamtsystem «Öffentlicher Verkehr Schweiz» muss auch in finanziell schwierigen Zeiten unbedingt als Ganzes erhalten bleiben. Dazu braucht es auch in Zukunft SBB und Privatbahnen; dazu gehören auch der Personen- und der Güterverkehr. Vermindert sich der Güterverkehr der Bahn stark oder kommt er bei einer Transportun-

ternehmung, z. B. bei einer Privatbahn, ganz zum Erliegen, so wird sich das auf den Regionalverkehr negativ auswirken. In der Folge müssten nämlich die Personentarife erhöht werden, was dann dazu führte, dass die Leute auf das Auto stiegen. Für die Privatbahnen würde das verheerende Konsequenzen haben, die bis zu ihrer Liquidation reichen könnten – ohne dass es dann eine Gewähr dafür gäbe, dass die SBB oder irgendeine andere Schienengesellschaft einspringen würden. In einem solchen Fall würde das System «Schiene» als Ganzes Marktanteile an die Strasse abgeben, was nicht im Sinne der Bahnreform sein kann.

Der durch die Bahnreform anvisierte Wettbewerb zwischen den SBB und den Privatbahnen ist im Sinne der Liberalisierung sicher zu befürworten, aber er darf das heute funktionsfähige Gesamtsystem «Öffentlicher Verkehr Schweiz» nicht gefährden. Dies könnte aber der Fall sein, wenn der Wettbewerb gleichsam absolut gesetzt würde. Neben Wettbewerb muss es zwischen SBB und Privatbahnen für übergreifende Funktionen auch Kooperationen geben.

Falls es nicht dazu kommt, wird am Schluss vor allem in Regionen abseits der Haupttransitachsen die Strasse das System «Schiene» verdrängen, was es aus ökologischen und regionalpolitischen Gründen mit allen Mitteln zu verhindern gilt. Der Wettbewerb zwischen den SBB und den Privatbahnen ist demjenigen zwischen Strasse und Schiene untergeordnet. Das Strassensystem steht aber nicht vor einer Umstrukturierung, wie das beim Schienensystem der Fall ist. Deswegen ist es gerechtfertigt, bei der Bahnreform Übergangsregelungen zu stipulieren, falls man für Strasse und Schiene gleich lange Spiesse erhalten will. Mit einem solchen Vorgehen lägen wir übrigens ganz auf der Linie des EU-Parlamentes, welches laut «NZZ» vom 14. Januar 1998 gefordert hat, dass die Mitgliedstaaten den Eisenbahnunternehmen Beihilfen zur Umstrukturierung gewähren sollten.

Falls keine rechtliche Grundlage geschaffen wird, die es erlaubt, während einer Übergangsfrist Innovations- bzw. Abfederungsbeiträge für abrupte Ertragsausfälle auszurichten, die Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs in der Folge dieser Reform erleiden, nimmt die Belastung der Kantone und Gemeinden durch die Bahnreform noch zu. Für das Regionalverkehrsangebot eröffnen sich dadurch wahrhaft sehr schlechte Aussichten, vor allem wenn wir bedenken, dass im Zusammenhang mit der Sanierung der Bundesfinanzen eine Senkung der Beiträge des Bundes an den Regionalverkehr in der Grössenordnung von 150 Millionen Franken praktisch beschlossene Sache ist – vergleichen Sie die Mitteilung der «SonntagsZeitung» von gestern!

Falls wir mit der Bahnreform nicht «ein Begräbnis» gewisser Regionalbahnen einläuten wollen, wodurch die Standortattraktivität der betroffenen Kantone und Regionen vermindert würde, müssen wir im Sinne meines Antrages die möglichen negativen Nebenfolgen der Bahnreform derart abfedern, dass das Gesamtsystem «Öffentlicher Verkehr Schweiz», bestehend aus 3000 Streckenkilometern der SBB und 2000 Kilometern Netzlänge der Privatbahnen, als Service public bestehenbleibt.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

Vogel Daniel (R, NE): Tout le monde est d'accord pour dire l'importance du transport de marchandises par le rail pour l'avenir des CFF. Plus encore, je crois que c'est un enjeu majeur pour le rail dans les prochaines années. Dans ce domaine, tout le système doit être modernisé. En résumé, il s'agit de rattraper le retard trop souvent pris à l'abri du monopole.

Pour atteindre ce but, la majorité de la commission vous propose, à l'article 56a, de permettre au Conseil fédéral de verser des contributions pour financer des technologies nouvelles dans le domaine du trafic marchandises par le rail. Le groupe radical-démocratique, s'il est d'avis que les CFF doivent impérativement accroître leur productivité et sérieusement rationaliser leurs prestations, vous invite à rejeter cette proposition. Nous sommes d'avis que l'amélioration des prestations doit se faire avec les moyens propres de l'entreprise, par des recherches à l'intérieur de l'entreprise.

Les CFF doivent s'engager dans cette voie – c'est vraiment le cas de le dire! – en ayant le souci de la rentabilité. Il faut être inventif, offensif dans le domaine du rail, mais pas à n'importe quel prix, pas à n'importe quel coût. Il ne faut pas se lancer dans des recherches de technologies nouvelles sans la nécessité, l'obligation de mesurer à terme les possibilités d'en tirer profit; c'est-à-dire qu'il faut être capable d'amortir les coûts de ces recherches sans l'aide extérieure du Conseil fédéral, sans retomber dans les mêmes défauts qui caractérisaient le lien entre la Confédération et les CFF.

Nous venons d'introduire le principe de la transparence dans la gestion des CFF en séparant la gestion de la politique. Avec la proposition faite à l'article 56a par la majorité, nous faisons un pas en arrière.

La proposition Widmer est assez innovatrice, c'est vrai, mais elle met le rail sous perfusion avant même qu'il ne soit malade. Elle pratique ce qu'on appelle l'acharnement thérapeutique. Je crois qu'elle invente une nouveauté, c'est la «garantie contre les risques à l'exploitation». Non, nous ne devons pas suivre cette voie-là. Le transport de marchandises par rail est déjà massivement soutenu. Les NLFA et leur projet de financement représentent une avancée technologique majeure, représentent un effort de financement exceptionnel qui sera demandé au peuple suisse. Cela suffit.

Pour toutes ces raisons, le groupe radical-démocratique vous invite à soutenir la proposition de minorité et à biffer ce qui est proposé par la majorité à l'article 56a.

Burgener Thomas (S, VS): Die Mehrheit der Kommission beantragt, im Eisenbahngesetz einen Artikel 56a einzufügen. Hiernach kann der Bund an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien zur Produktionssteigerung des Bahngüterverkehrs befristete Beiträge leisten. Die SP-Fraktion unterstützt die Aufnahme dieser Bestimmung und bittet Sie, den Antrag der Minderheit Theiler abzulehnen.

Die Bahnen – insbesondere der Güterverkehr – werden im Rahmen der Bahnreform in den freien Markt entlassen. Die SBB wie auch die KTU, z. B. die BLS, werden im internationalen Wettbewerb stehen. Um in diesem Wettbewerb zu bestehen, müssen die Bahnen produktiver werden. Genau darauf zielt die neue Bestimmung, Artikel 56a, ab, indem an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien befristete Beiträge geleistet werden. Es gibt verschiedene Möglichkeiten und Projekte innovativer Technologien. Es gibt neue Güterwagensysteme, es gibt Abrollcontainer, es gibt automatische Kupplungen usw. In diese Richtung sollten Arbeit und Beiträge an solche innovativen Technologien geleistet werden.

Die Bahnreform muss auch zum Ziel haben, die Bahn gegenüber der Strasse zu stärken. Bei den Lastwagen werden früher oder später die «40-Töner» kommen. Damit wird das Lastwagengewerbe einen massiven Produktivitätsfortschritt machen, und die LSVA allein wird diesen Produktivitätsfortschritt nicht vollständig abschöpfen können. Wir müssen deshalb bei der Bahn die Möglichkeit haben, diese befristeten Beiträge zu leisten.

In der Version, wie sie die Mehrheit der Kommission beschlossen hat, sind im Prinzip drei Sicherungen eingebaut:

1. Diese Beiträge sind nicht unbefristet, sondern befristet.
2. Es handelt sich um eine Kann-Vorschrift und nicht um eine zwingende Verpflichtung.
3. Diese Beiträge gelten nur für den Güterverkehr.

Wenn wir den Antrag Widmer anschauen, so geht er eigentlich im ersten Absatz von Artikel 56a in die gleiche Richtung, mit dem Unterschied, dass nicht eine Kann-, sondern eine zwingende Vorschrift ins Gesetz eingefügt werden soll. Persönlich bin ich der Meinung – wir haben die Frage in der Fraktion nicht im Detail diskutiert –, dass an sich dem Anliegen einer Kann-Vorschrift Genüge getan wird.

Was Absatz 2 anbelangt, die Abfederung abrupter Ertragsausfälle, haben wir auch diese Frage nicht eingehend diskutiert. Wenn man aber davon ausgeht, dass es grundsätzlich Beiträge braucht, um Ertragsausfälle abzufedern, dann muss man sich die Frage stellen, ob diese Bahnreform tauglich ist oder nicht. Wir warten einmal die Stellungnahme der Verwal-

tung und des Bundesrates ab und werden dann bei der Abstimmung entsprechend Stellung nehmen.

Columberg Dumeni (C, GR): Die CVP-Fraktion stimmt mehrheitlich für den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Wie ich bereits im Eintretensvotum ausgeführt habe, löst die Liberalisierung bei weitem nicht alle Probleme unserer Bahnen. Um deren Leistungsfähigkeit, deren Effizienz und deren Produktivität zu steigern, braucht es neue – innovative – Technologien. Der Staat muss solche Vorhaben unterstützen.

Es geht hier um eine Art Forschungsprojekte. Man könnte sie durchaus unter «Forschung» subsumieren. Das finanzielle Ausmass wird sich in einem bescheidenen, tragbaren Rahmen bewegen. Zudem liegt die Zuständigkeit für die Kreditgewährung beim Parlament. Das Parlament kann bei der Budgetberatung jeweils bestimmen, ob es diese Beiträge ausrichten will oder nicht. Sehr wichtig ist für uns die Feststellung, dass es sich nicht einfach um gewöhnliche Subventionen handelt, sondern um projektbezogene, befristete Beiträge zur Innovationsförderung.

Deshalb stimmt die Mehrheit unserer Fraktion dem Antrag der Mehrheit zu. Den Antrag Widmer müssen wir jedoch ablehnen. Er geht eindeutig zu weit.

Seiler Hanspeter (V, BE): Der Antrag Widmer hat im ersten Moment etwas Gutes an sich. Man kann ihm auf den ersten Blick zustimmen, er ist sicher gut gemeint. Wir lehnen ihn aber trotzdem ab, und zwar aus ganz grundsätzlichen Überlegungen.

Ich möchte Herrn Widmer fragen: Wenn Sie Erprobung und Einführung innovativer Technologien befristet mit Beiträgen unterstützen wollen, ist dann der Innovation und Erprobung neuer Sachen einfach eine Übergangsfrist gesetzt, ist das nicht ein Dauerprozess?

Die Gefahr, dass aus dem Vorübergehenden oder Befristeten etwas Dauerndes wird, ist sehr, sehr gross. Wenn wir schon unternehmerisch denken, wenn wir die SBB wirklich in eine Unternehmung entlassen wollen, ihnen die unternehmerische «Volljährigkeit» geben wollen, dann müssen wir hier auch konsequent sein und dürfen von Staatsseite gerade diesen Anreiz zu unternehmerischem Handeln nicht mit der Öffnung einer Hintertür zu Beiträgen von irgendwoher wieder zerstören. Entweder sagen wir ja zu schlanken, unternehmerisch geführten SBB, oder dann schneiden wir wieder Stück um Stück von diesem unternehmerischen Handeln weg.

Ich bitte Sie, aus diesen Gründen dem Antrag der Mehrheit nicht zuzustimmen, den Antrag Widmer ebenfalls abzulehnen und dafür der Minderheit zuzustimmen, damit wir dieses schlanke Unternehmen jetzt wirklich einmal «durchziehen» können. Es ist auch ein wenig widersprüchlich, wenn wir vorher, bei den Artikeln 39 und 40, dem Antrag Loeb zugestimmt haben, wo dieses unternehmerische Denken zum Ausdruck gekommen ist, und hier wieder einen Schritt rückwärts machen. Da verlieren wir auch etwas an Glaubwürdigkeit. Stimmen Sie bitte der Minderheit zu.

Präsident: Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Minderheit Theiler zustimmt.

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: Die Kommissionsmehrheit möchte, dass der Bund befristete Beiträge an die Erprobung und Einführung innovativer Technologien leistet. Es ist im Bahnbereich ja einiges im Tun. Das stellen wir überall fest. Man denkt an automatisierte Kupplungen. Von seiten der Verwaltung ist in diesem Zusammenhang gesagt worden, dass man sich auch bezüglich des kombinierten Verkehrs die Entwicklung neuartiger Verladeanlagen vorstellen könnte.

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass man mit dieser Formulierung den Auftrag doch etwas einschränken kann und nicht einfach breiter Subvention Tür und Tor öffnet. Die Mehrheit ist auch davon ausgegangen, dass die SBB ja ein Bundesunternehmen sind, das auch rein von seiner Grösse her im Gegensatz zu den Privatbahnen eine gewisse

Verpflichtung hat, an der Entwicklung innovativer Technologien mitzuwirken oder etwas an diese beizutragen. Das waren die Argumente, die zum Antrag der Mehrheit geführt haben.

Herr Bundesrat Leuenberger selber hat im Ständerat eine eher kritische Haltung eingenommen; ich nehme an, aus finanziellen Überlegungen. Er wird das aber hier selber sagen. Ich glaube, auch aus Kommissionssicht sagen zu können, dass der Antrag Widmer zu weit geht und in der Kommission wohl keine Unterstützung gefunden hätte. Absatz 2 aufgrund dieses Antrages verlangt Unterstützung, sofern abrupte Ertragsausfälle zufolge der Bahnreform eintreten sollten. Wenn das der Fall wäre, würden wir hier etwas völlig Verkehrtes beschliessen. Gerade mit der Bahnreform wollen wir, dass bei den SBB wieder Ertragszuwachs entsteht. Der Antrag geht sicher zu weit.

Ich bitte Sie, bei Artikel 56a der Mehrheit zuzustimmen.

Béguelin Michel (S, VD), rapporteur: D'un côté, il y a ceux qui souhaitent que des impulsions soient données par la Confédération pour développer de nouvelles technologies qui permettraient au rail d'améliorer ses performances. Si cette idée est lancée, ce n'est pas qu'on ait des doutes sur la capacité de l'entreprise à développer elle-même de nouvelles technologies. Simplement, l'entreprise est d'abord liée à son cadre ferroviaire, elle améliore certes ses performances, mais elle n'a probablement pas de moyens pour franchir le pas vers des technologies totalement nouvelles. C'est pour cela qu'une majorité de la commission veut que la Confédération puisse donner cette impulsion. De l'autre côté, il y a ceux qui ont peur d'ouvrir la porte à d'éventuelles nouvelles formes de subventions, et il y a aussi ceux qui ne veulent pas que le rail améliore ses parts de marché.

A l'article 56a, votre commission a accepté, par 11 voix contre 9, la proposition qui est maintenant celle de majorité. Je vous propose d'en faire de même.

La proposition Widmer: sa première partie est la même que la proposition de la majorité de la commission, sauf qu'elle utilise la formule impérative au lieu de la formule potestative. La commission n'en a pas discuté. La deuxième partie de la proposition Widmer soulève un problème réel qui n'a pas été discuté au sein de la commission. Mais il est vrai que la suppression des itinéraires tarifaires les plus courts, via les compagnies concessionnaires, au profit de ceux effectués effectivement par les lignes CFF peut occasionner des pertes sèches brutales pour les compagnies et, par conséquent, pour les cantons qui les soutiennent financièrement. Ce problème réel doit être réglé, et je me réjouis d'entendre ce que dira M. Leuenberger, conseiller fédéral, à ce sujet. Mais je ne suis pas sûr en revanche que la deuxième partie de la proposition Widmer trouve sa place à l'article 56a dont nous discutons.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Natürlich sind beide Anträge verlockend. Vor allem als Bahnminister müsste man ja jedes Interesse daran haben, aber der Bundesrat hat natürlich sehr bewusst auf eine solche Bestimmung verzichtet, einfach deswegen, weil es um die Finanzen geht. Wir erleben im Moment ja das pure Gegenteil: Bei uns wird nur gekürzt und gekürzt und herabgestrichen; es hat eigentlich keinen Sinn, eine solche Bestimmung ins Gesetz aufzunehmen, wenn das Parlament in Wirklichkeit gar nicht gewillt ist, tatsächlich auch die entsprechenden Ausgaben zu machen. Sie würden mit diesem Artikel einen neuen Subventionstatbestand schaffen, und das wollte der Bundesrat nicht. Gemäss dem Antrag Widmer müsste man solche Investitionen obligatorisch finanzieren, und das scheint uns wirklich etwas quer in der heutigen «Spar- und Streichlandschaft» zu liegen. Was den Mehrheitsantrag angeht, ist es zwar so, dass nur eine Kann-Vorschrift vorgeschlagen ist. Eine Kann-Vorschrift würde aber dazu führen, dass noch und noch Gesuche eingereicht würden, die bearbeitet werden müssten, was schliesslich auch wieder kosten würde. Wenn möglich gibt es dann noch Rechtsmittel dagegen, was wiederum kosten würde.

Im Namen des Bundesrates, der Ihnen ja keinen solchen Antrag gestellt hat, muss ich Ihnen beantragen, mit der Minderheit zu stimmen.

Widmer Hans (S, LU): Nach geführter Diskussion, während der ich gesehen habe, dass selbst der Antrag der Mehrheit hier in diesem Rat gefährdet ist, und im Hinblick darauf, dass es vielleicht noch Möglichkeiten gibt, eventuell im Sinne von Artikel 49, allenfalls den Güterverkehr doch noch zu unterstützen – im Hinblick auf diese beiden Begründungen –, ziehe ich meinen Antrag zurück.

Präsident: Herr Widmer hat seinen Antrag zu Artikel 56a zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	70 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten
wird der Antrag der Mehrheit angenommen
Avec la voix prépondérante du président
la proposition de la majorité est adoptée*

Art. 62, 70, 90, 92, 95; Ziff. II–IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 62, 70, 90, 92, 95; ch. II–IV

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 1578)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bezzola, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bühlmann, Bühler, Burgener, Carobio, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Couchepin, Deiss, Diener, Ducrot, Dünki, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Epiney, Fasel, Fässler, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglín, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kofmel, Kühne, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller Erich, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Philipona, Pini, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Stucky, Stump, Suter, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschuppert, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Ziegler (122)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Baumann Alexander, Binder, Bortoluzzi, Hasler Ernst, Schlüer, Vetterli (6)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Aregger, Brunner Toni, Frey Walter, Friderici, Kunz, Seiler Hanspeter (6)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Bangerter, Blocher, Borer, Bosshard, Caccia, Cavalli, Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Dettling, Dormann, Dreher, Dupraz, Durrer, Ehrler, Engler, Eymann, Fankhauser,

Fehr Hans, Föhn, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Grobet, Grossenbacher, Gusset, Haering Binder, Keller Rudolf, Lachat, Langenberger, Leu, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Moser, Mühlemann, Nabholz, Nebiker, Oehrli, Pidoux, Raggenbass, Ratti, Ruf, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Schmid Samuel, Schmied Walter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Steiner, Strahm, Teuscher, Tschopp, Vallender, Weigelt, Weyeneth, Zapfl, Zwygart (65)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger (1)

B. Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung

B. Loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule; ch. I introduction; art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3–5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

....

b. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1, 3–5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

....

b. Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 4a; Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 4a; ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 1579)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Aregger, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäuml, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Bühner, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg, Couchepin, Deiss, Diener, Ducrot, Dünki, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Christine, Kofmel, Kühne, Kunz, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Maurer, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo,

Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kofmel, Kühne, Kunz, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Marti Werner, Maurer, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller Erich, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Philipona, Pini, Randegger, Ratti, Rennwald, Roth, Ruffy, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Steffen, Steingger, Stucky, Stump, Suter, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Ziegler (137)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Friderici (1)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Bangerter, Blocher, Borer, Bosshard, Cavalli, Comby, David, de Dardel, Dettling, Dormann, Dreher, Dupraz, Durrer, Ehrler, Engler, Eymann, Fehr Hans, Föhn, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Grobet, Grossenbacher, Gusset, Jans, Keller Rudolf, Lachat, Langenberger, Leu, Maitre, Maspoli, Meier Hans, Moser, Mühlemann, Nabholz, Nebiker, Oehrli, Pidoux, Raggenbass, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Steiner, Strahm, Teuscher, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Weigelt, Zapfl, Zwygart (61)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger (1)

C. Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr

C. Loi fédérale sur le transport public

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress; Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule; ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 1580)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Aregger, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäuml, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Bühner, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Couchepin, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Christine, Kofmel, Kühne, Kunz, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Maurer, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo,

Müller Erich, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Philipona, Pini, Randegger, Ratti, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Stucky, Stump, Suter, Thanei, Theiler, Thür, Tschuppert, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Ziegler (137)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Bangerter, Blocher, Borer, Bosshard, Cavalli, Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Dreher, Dupraz, Ehrler, Engler, Eymann, Fehr Hans, Föhn, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Grossenbacher, Gusset, Gysin Remo, Hasler Ernst, Herczog, Jutzet, Keller Rudolf, Lachat, Langenberger, Leu, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Moser, Mühlemann, Nabholz, Nebiker, Oehrli, Pidoux, Raggenbass, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Simon, Speck, Steinemann, Steiner, Strahm, Teuscher, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Weigelt, Zapfl, Zbinden, Zwygart (62)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger (1)

D. Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen

D. Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress; Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule; art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Baumberger

Abs. 3

.... dem Stand der Technik an. Die Eisenbahninfrastruktur ist so zu dimensionieren, dass wirksamer Wettbewerb, insbesondere der Netzzugang Dritter, möglich ist.

Art. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Baumberger

Al. 3

.... aux progrès de la technique. L'infrastructure doit être dimensionnée de façon à rendre possible une concurrence efficace, en particulier l'accès de tiers au réseau.

Abs. 1, 2, 4 – Al. 1, 2, 4

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Präsident: Der Antrag Baumberger ist nach dem Entscheid im Eisenbahngesetz zurückgezogen worden.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 4–12

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 12bis

Antrag der Kommission

Titel

Revisionsstelle

Abs. 1

Die Generalversammlung wählt eine Revisionsstelle.

Abs. 2

Die Aufgaben der Revisionsstelle bestimmen sich nach den Artikeln 728ff. des Obligationenrechtes.

Art. 12bis

Proposition de la commission

Titel

Organe de révision

Al. 1

L'assemblée générale choisit un organe de révision.

Al. 2

Les tâches de l'organe de révision sont déterminées par les articles 728ss. du Code des obligations.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

.... Dienstverhältnis des Bundespersonals finden auch

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Theiler, Bezzola, Binder, Fischer-Seengen, Giezendanner, Hegetschweiler, Seiler Hanspeter, Vetterli)

Abs. 1

Das Personal der SBB wird gemäss Obligationenrecht angestellt.

Abs. 2

Bis zum Ablauf der bestehenden Anstellungsverhältnisse gilt das Dienstverhältnis wie in der Bundesverwaltung.

Abs. 3

Streichen

Art. 14

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

Les dispositions relatives aux rapports de service du personnel fédéral s'appliquent également au personnel des CFF.

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Theiler, Bezzola, Binder, Fischer-Seengen, Giezendanner, Hegetschweiler, Seiler Hanspeter, Vetterli)

Al. 1

Le personnel des CFF sera engagé selon le Code des obligations.

Al. 2

Jusqu'à l'expiration des conditions actuelles d'engagement, les rapports de service demeurent les mêmes que dans l'administration fédérale.

Al. 3

Biffer

Theiler Georges (R, LU): In Artikel 14 geht es um die Anstellungsverhältnisse des Personals der SBB. Im Namen der Minderheit der Kommission und der FDP-Fraktion schlage ich Ihnen vor, dass das Personal der SBB gemäss Obligationenrecht angestellt wird. In Absatz 2 wird festgehalten, dass die bestehenden Anstellungsverhältnisse bis zu deren Ablauf beibehalten werden; damit soll eine genügend lange Übergangszeit für die Überführung der bestehenden Dienstverhältnisse sichergestellt werden. In den meisten Fällen beträgt diese Übergangsfrist drei volle Jahre bis zum Ablauf. Diese Zeit dürfte genügen.

Ich bin mir sehr bewusst, dass wir mit diesem Antrag eine sehr heikle Frage ansprechen. Die Position hier vorne ist nicht gerade günstig, wenn man weiss, dass der höchste «Bähnler» einem ständig im Nacken sitzt. Aber er hat sich bisher immer sehr fair verhalten, und er wird das auch jetzt tun. Heikle Fragen lassen sich aber nicht lösen, indem man sie nicht oder nur unsicher beantwortet oder gar nicht stellt. Ich habe mich in der ganzen Diskussion um die Bahnreform für die Belange der Bahn und der SBB eingesetzt. Wenn ich Ihnen in diesem Artikel das Anstellungsverhältnis gemäss OR vorschlage, dann bin ich überzeugt, dass ich auf dieser Linie bleibe. Wir leisten der Bahn und damit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Bärendienst, wenn wir den Wettbewerb einführen und gleichzeitig der SBB staatliche Fesseln mitgeben. Damit schaden wir unserer eigenen Unternehmung.

Ich will mit meinem Antrag auch kein Sozialdumping betreiben. Verwaltungsrat und Direktion müssen jedoch die volle Verantwortung, aber auch die vollen Kompetenzen erhalten, wenn die SBB erfolgreich in die Zukunft fahren wollen. Wir haben in Artikel 9 des Eisenbahngesetzes heute festgelegt, dass nur jene Unternehmung eine Konzession erhält, welche die Arbeitsbedingungen der Branche einhält. Damit sind die Mindestanforderungen klar gesichert. Mit Gesamtarbeitsverträgen kann zudem dafür gesorgt werden, dass faire und wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen vereinbart werden.

Die Reaktionen in der Kommission auf meinen Antrag waren heftig; dies wird wohl auch heute so sein. Ich schlage Ihnen aber eine Lösung vor, mit welcher über 80 Prozent aller Schweizerinnen und Schweizer bestens leben, nämlich eine Anstellung nach schweizerischem Obligationenrecht.

«Was kann daran denn so schlimm sein?» frage ich mich. Bei der Swisscom haben wir jedenfalls eine analoge Lösung getroffen. Die Bahn wird in Zukunft vermehrt im Wettbewerb stehen. Damit stehen Leistungen und Kosten der Bahn im Wettbewerb. Damit ist für mich aber auch klar, dass die SBB ihr Personal gut entlohnen müssen, denn nur gutbezahltes Personal wird in der Lage sein, die neue Herausforderung des Wettbewerbes überhaupt zu bestehen.

Machen wir heute echte Schritte in die Zukunft erfolgreicher Bundesbahnen, und stimmen wir der Minderheit zu!

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): Ziel dieser Bahnreform ist es, den SBB unternehmerische Freiheit zu geben, unternehmerische Flexibilität. Dazu gehört auch die Möglichkeit, ein marktorientiertes Anstellungsverhältnis zu praktizieren. Wir wollen ja den SBB möglichst gute Chancen einräumen, damit sie sich am Markt bewähren können. Wenn sie nun ihr Personal weiterhin nach Beamtenstatut, diesem engen Korsett, anstellen müssen, wird ein wesentlicher Teil dieser unternehmerischen Freiheit massgeblich eingeschränkt. Ich bin deshalb der Meinung, es müsse die Möglichkeit geschaffen werden, das SBB-Personal künftig gemäss OR anzustellen. Man kann sich auch fragen, warum eigentlich die Bahnangestellten in derart massiver Weise privilegiert werden oder privilegiert bleiben sollen gegenüber in der Privatindustrie ange-

stellten Arbeitnehmern. Dazu gibt es im Grunde der Dinge überhaupt keinen stechenden Grund. Wir können festhalten, dass die Lösung, wie Herr Theiler es bereits angetönt hat, sehr flexibel ausgestaltet wird. Wir wollen nicht von einem Tag auf den anderen all diese Arbeitsverhältnisse lösen, sondern in Artikel 14 Absatz 2 ist diese Übergangsfrist gewährleistet.

Grundsätzlich ist es so, dass der Beamtenstatus für jene Leute reserviert bleiben sollte, welche vom Staat her hoheitliche Funktionen ausüben, also vor allem Polizei, Militär, Zoll und dergleichen. Für die SBB wie auch für die Post usw. trifft das natürlich überhaupt nicht zu. Sie sollen ihre Funktionen ausüben wie irgendeine am Markt beteiligte Unternehmung. Der Beamtenstatus ist somit nicht zweckmässig für Betriebe, die nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen operieren sollen.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der praktisch einstimmigen FDP-Fraktion, der Minderheit Theiler zuzustimmen.

Präsident: Die SVP-Fraktion unterstützt bei Artikel 14 die Minderheit, die grüne Fraktion unterstützt die Mehrheit.

Columberg Dumeni (C, GR): Im Namen der CVP-Fraktion bitte ich Sie, genau das Gegenteil von dem zu machen, was Herr Fischer beantragt hat. Wir unterstützen einstimmig die Mehrheit. Wir haben diese Übung bereits bei der PTT-Reform durchgeführt, und es ist schwer verständlich, wieso wir diese ganze Diskussion noch einmal führen sollen, nachdem die Argumente praktisch genau die gleichen sind.

Ich kann mich deshalb sehr kurz fassen: Die Bahnreform erfordert insbesondere für das Personal eine gewaltige interne Umstellung. Sie verursacht eine enorme Verunsicherung, Angst vor Arbeitsplatzverlust, Zuweisung neuer Aufgaben, Mentalitätsveränderungen, höhere Anforderungen und grössere Belastungen. Deshalb müssen wir dem Personal eine minimale Sicherheit geben, nämlich die Gewissheit, dass es auch in Zukunft nach den Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Bundespersonals angestellt wird.

Es geht nicht um eine Privilegierung, Herr Fischer, sondern um eine minimale Sicherheit. In diesem Zusammenhang darf man auch erwähnen, dass das Beamtengesetz in Revision ist. Ich gehe davon aus, dass diese Revision mehr Flexibilität, mehr Markt, bringt, so dass man die Situation dann nicht mehr mit dem heutigen Zustand vergleichen kann.

Das Personal – das bitte ich zu bedenken – hat bei diesen ganzen Reformübungen ausserordentlich viel Verständnis gezeigt. Wir sollten dieses gute Einvernehmen nicht leichtfertig aufs Spiel setzen.

Stimmen Sie deshalb bitte der Mehrheit zu!

Hämmerle Andrea (S, GR): Die Bahnreform ist nach der PTT-Reform die zweite grosse Reform im Bereich der öffentlichen Dienste. Wir sind bei der PTT-Reform bis an die Schmerzgrenze gegangen, und wir gehen auch hier bis an die Schmerzgrenze.

Wir sollten diese Schmerzgrenze nicht überschreiten. Die Minderheit Theiler will dies aber.

Warum? Die Argumentation der Minderheit lautet so: Es soll mehr Freiheit für die Unternehmung geschaffen werden, mehr Flexibilität, der Beamtenstatus soll nur noch Leuten mit hoheitlichen Funktionen vorbehalten werden; Polizisten, Armeeingehörigen, Zöllner usw., nicht aber den Leuten in den Betrieben, welche öffentliche Dienste leisten.

Das tönt auf den ersten Blick gar nicht so unvernünftig, aber was heisst es tatsächlich? Es heisst tatsächlich, dass die Konkurrenzfähigkeit dieser Unternehmungen auf dem Buckel des Personals erarbeitet werden soll, d. h. dank Dumping. Es sollen also – in diesem Fall im Bereich der SBB – Verhältnisse wie vielleicht in der Lastwagenbranche eingeführt werden, und das wollen wir nicht. Wenn schon eine Änderung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bereich des Verkehrs angestrebt werden sollte, dann gerade umgekehrt: Dann müssen wir nicht bei den SBB nach unten fahren, sondern dann müssen wir im Strassentransportgewerbe in bezug auf Lohn, soziale Sicherheit, Arbeitszeiten usw. nach oben fah-

ren. Dann würde der unselige Konkurrenzkampf zwischen Strasse und Schiene wenigstens nicht auf dem Buckel des Personals erfolgen. Das wäre für die Betroffenen ein Fortschritt, und es wäre verkehrspolitisch sinnvoll.

Ich bin immer wieder, auch in der Kommission, überrascht und eigentlich auch enttäuscht, wie unsensibel, wie wenig lernfähig, wie dogmatisch vor allem freisinnige Deregulierer die Personalfrage, diese soziale Frage angehen.

Meine Damen und Herren, wir haben in kürzester Zeit genau in dem Bereich zwei Volksabstimmungen erlebt, und beide Volksabstimmungen – über das Arbeitsgesetz und über die Arbeitslosenversicherung – zeigen klar, wohin die Reise geht oder wohin eben nicht: Das Volk will keine unkontrollierte Deregulierung à tout prix! Das Volk will keine Deregulierung auf Kosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auf Kosten der sozialen Sicherheit! Und trotzdem kommen Sie, wie wenn nichts gewesen wäre, Mal für Mal wieder mit denselben Vorstellungen und Vorschlägen. Was braucht es denn eigentlich, damit Sie sehen, dass das nicht geht?

Die Fassungen des Bundesrates, des Ständerates und der Kommissionsmehrheit sind nicht deckungsgleich, aber im Prinzip sind sie identisch, ermöglichen sogar eine gewisse Flexibilität. Aber sie ermöglichen eben keine schrankenlose Flexibilität.

Der Gesamtarbeitsvertrag ist eine Perspektive, und zwar ein Gesamtarbeitsvertrag zwischen den SBB und den Gewerkschaften, ein Gesamtarbeitsvertrag, dem beide Organisationen zustimmen müssen. Eine Anstellung nach OR kommt in der Fassung der Mehrheit nur in Einzelfällen in Frage, nämlich z. B. bei befristeten Einsätzen für besondere Projekte oder bei speziellen Anstellungen von höchsten Kaderleuten. Die Minderheit hingegen möchte alle Anstellungsverhältnisse nur nach OR regeln, und Anstellungsverhältnisse nach OR sind zunächst einmal nicht Gesamtarbeitsverträge, sondern Einzelarbeitsverträge.

Besonders in Monopolberufen ohne Alternativen – um solche geht es hier – wäre dies katastrophal, weil diese Monopolberufe einem bestimmten Unternehmen ausgeliefert sind. Deshalb geht es nur mit Gesamtarbeitsverträgen oder mit einer öffentlich-rechtlichen, einer beamtenrechtlichen Anstellung. Es kommt hinzu, dass die SBB nach wie vor ein öffentlicher Dienst sind, Service public anbieten. Schon dies rechtfertigt eine öffentlich-rechtliche Anstellung.

Die Bestimmung, welche die Mehrheit beantragt, entspricht der Regelung, die wir bei der Post beschlossen haben. Die Post ist übrigens – im Unterschied zur Swisscom – mit den SBB strukturell und von den Aufgaben her vergleichbar. Ein gleiches Verhältnis ist also auch bei den Anstellungsbedingungen anzustreben. Deshalb bitte ich Sie dringend, den Minderheitsantrag Theiler abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen. Sie fördern damit diese Reform bedeutend mehr, als wenn Sie das Fuder auch hier wieder zu überladen versuchen.

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: Im Namen der Kommissionsmehrheit empfehle ich Ihnen die Fassung des Bundesrates, mit der geringfügigen, mehr redaktionellen Abweichung, dass nicht vom «Dienstverhältnis der Bundesbeamten», sondern vom «Dienstverhältnis des Bundespersonals» gesprochen wird.

In Absatz 2 kann der Bundesrat die SBB ermächtigen, das Anstellungsverhältnis im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen abweichend oder ergänzend zu regeln, und in begründeten Einzelfällen können Verträge auch nach Obligationenrecht abgeschlossen werden. Damit ist der Spielraum zwar nicht sehr gross, aber die SBB sind ja nach wie vor ein Staatsbetrieb, und dadurch rechtfertigt sich die Lösung, wie sie vorgeschlagen wird.

Man muss sich auch vorstellen, dass im Rahmen der Bahnreform einige alte Rechte des Bahnpersonals abgeschafft werden. Es muss sich langsam daran gewöhnen, dass auch beim Bund Stellen nicht mehr auf Lebenszeit behalten werden können. Aber man muss auch sehen, dass bei den SBB schon etwa 6000 Stellen gestrichen worden sind. Das trägt auch zu einer gewissen Verunsicherung beim Bahnpersonal

bei, dem wir vielleicht doch etwas mehr Zeit geben müssen – so, wie es der Bundesrat beabsichtigt.

In Artikel 14 Absatz 1 steht, dass das Dienstverhältnis so bleibt, wie es ist. Dies wird sich aber vermutlich im Jahr 2001 mit dem neuen Beamtenrecht ändern. Das ist uns mindestens so gesagt worden. In Absatz 2 steht schon, dass der Bundesrat die SBB ermächtigen kann, das Anstellungsverhältnis dann auch anzupassen.

Diese Übergangsphase wird meines Erachtens dazu führen, dass wir schliesslich – wenn das neue Beamtenrecht eingeführt ist – bei der OR-Regelung oder einer Regelung landen werden, die dieser sicher nahe steht.

Wir bitten Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, hier den Bogen nicht zu überspannen und bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

Béguelin Michel (S, VD), rapporteur: Pour le statut du personnel des nouveaux CFF, le Conseil fédéral a prévu, comme pour la Poste, d'abord un cadre général fédéral plus souple que l'actuel, et, à l'étage au-dessous, une large marge de manoeuvre laissée à l'entreprise pour régler ses spécificités à travers des conventions collectives de travail nationales. Du côté du partenaire social syndical, cette solution est admise, sans enthousiasme, mais elle est admise. C'est pourquoi, d'ailleurs, le Syndicat du personnel des transports participe aux pourparlers en cours entre l'union fédérative et le Département fédéral des finances à propos du nouveau statut des fonctionnaires.

Le Conseil des Etats, à l'unanimité, a reconnu le bien-fondé du projet du Conseil fédéral. La proposition de minorité Theiler casse cette démarche.

1. Pour les syndicats, elle sonne comme une véritable déclaration de guerre, parce qu'elle ignore le fait que les principales fonctions de cheminots – mécanicien de locomotive, agent de la circulation des trains, responsable technique des installations de sécurité – sont des professions qui n'existent pas sur le marché du travail. Il ne s'agit pas d'un privilège. Engager ainsi les cheminots selon le seul Code des obligations n'est pas sérieux.

2. Les CFF seront et resteront une entreprise publique, comme le stipule l'alinéa 3 de l'article 7: «La Confédération doit toujours détenir la majorité des voix et des actions.» Dans ces conditions, il est logique de maintenir un statut public allégé pour les cheminots, comme le Parlement l'a décidé pour les postiers.

3. Les cheminots sont parfaitement conscients de l'ampleur du défi de l'ouverture à la concurrence, et ils s'y préparent. Pour la motivation des agents, la proposition de minorité Theiler aurait des effets désastreux.

Je vous invite instamment à rejeter la proposition de minorité Theiler, comme l'a fait votre commission par 16 voix contre 7.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Geplant ist folgendes: Das Beamtenrecht soll grundsätzlich überarbeitet werden. Das neue Bundespersonalgesetz soll für die Regiebetriebe – die SBB gehören dazu – ein weitgehend autonomes Statut vorsehen. Das neue Gesetz wird das bisherige Beamtenrecht erst nach Ablauf der Amtsdauer, also Ende des Jahres 2001, ablösen. Damit sollen die Gewährleistung einer grösseren unternehmerischen Freiheit für die Regiebetriebe und eine Flexibilisierung des Personalrechtes erreicht werden. Diesen Weg haben wir bereits bei der Post gewählt – Sie haben dem zugestimmt –, und wir möchten jetzt, dass bei den SBB die analoge Regelung gilt wie bei der Post.

Eine Anstellung nach Obligationenrecht vermag im Einzelfall durchaus Sinn zu machen. Dem wird in Artikel 14 Absatz 3 dieses Gesetzentwurfes Rechnung getragen. Danach können in begründeten Einzelfällen Verträge nach Obligationenrecht abgeschlossen werden. Der speziellen Situation der SBB würde aber nicht Rechnung getragen, weil z. B. das Streikrecht dahinfallen würde, das Streikrecht, das jetzt sogar in der nachgeführten Bundesverfassung im wesentlichen im bisherigen Sinne geregelt worden ist. Zudem wären für die Entscheidung arbeitsrechtlicher Streitigkeiten die ordentlichen Arbeitsgerichte zuständig.

Ich möchte folgendes betonen: Die Bahnreform wird für das Personal eine sehr grosse Herausforderung bedeuten. Das Personal wird sich in der Art und Weise, wie es arbeitet, umstellen müssen. Wenn hier Wettbewerbselemente eingeführt werden, dann ist das Personal gefordert. Das Personal hat hier gewisse Befürchtungen und Ängste. Es hat schon immer ein bisschen Angst gehabt, dass diese ganze Reform auf seinem Buckel ausgetragen würde. Beachten Sie, dass das Personal mit der Bahnreform einverstanden ist, dass es die Bahnreform unterstützt, und das ist sehr viel wert! Wenn das Personal diese Reform unterstützen kann, dann heisst das auch, dass die Reform erspriesslich sein und tatsächlich die Früchte tragen kann, die wir uns von ihr erwarten.

Würden wir nun diese obligationenrechtliche Regelung aufnehmen, wäre das Personal schockiert und sähe sich in seinem Vertrauen, dass es in dieses Reformwerk gelegt hat, enttäuscht.

Wir wollen dieses Einverständnis des Personals nicht aufs Spiel setzen. Deshalb ersuche ich Sie, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

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

*Schluss der Sitzung um 19.00 Uhr
La séance est levée à 19 h 00*

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 20. Januar 1998

Mardi 20 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.090

Bahnreform

Réforme des chemins de fer

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 2 hiervor – Voir page 2 ci-devant

D. Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (Fortsetzung)

D. Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (suite)

Art. 15

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die SBB führen eine eigene Pensionskasse. Deren Organe bestimmen die Leistungen im Rahmen des Gesetzes über die berufliche Vorsorge.

Abs. 2

Die Pensionskasse kann als organisatorische Einheit der SBB, in der Rechtsform einer Stiftung oder Genossenschaft oder als Einrichtung des öffentlichen Rechts geführt werden. Mit Zustimmung des Bundesrates kann sie sich einer anderen Pensionskasse anschliessen.

Abs. 3

Mehrheit

Die Bilanzierung hat nach einer Übergangsfrist von 3 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes dem Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse zu genügen. Der Bund übernimmt bis zum Ablauf der Übergangsfrist die Garantie für die Ausrichtung der Leistungen gemäss Reglement.

Minderheit

(Seiler Hanspeter, Bezzola, Binder, Columberg, Hegetschweiler, Vetterli, Vogel)

Die Bilanzierung hat nach Übergangsfrist von 6 Jahren

Abs. 4

Mehrheit

Der Bund übernimmt den bis zum Inkrafttreten des Gesetzes aufgelaufenen Fehlbetrag der Pensions- und Hilfskasse der SBB zugunsten der Unternehmung bis spätestens 3 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes.

Minderheit

(Seiler Hanspeter, Bezzola, Binder, Columberg, Hegetschweiler, Vetterli, Vogel)

Der Bund kann den bis Ende 1997 aufgelaufenen Fehlbetrag der Pensions- und Hilfskasse der SBB zugunsten der Unternehmung ganz oder teilweise übernehmen. Die dem Bund daraus entstehende Belastung wird in der Bestandesrechnung des Bundes aktiviert und zu Lasten der Erfolgsrechnung späterer Jahre abgeschrieben.

Eventualantrag Spielmann

(falls der Antrag der Minderheit angenommen wird)

Abs. 4

Der Bund übernimmt den bis Ende 1997 aufgelaufenen Fehlbetrag der Pensions- und Hilfskasse der SBB zugunsten der Unternehmung

(Fortsetzung gemäss Bundesrat)

Art. 15

Proposition de la commission

Al. 1

Les CFF gèrent leur propre caisse de pensions. Ses organes déterminent les prestations à fournir dans le cadre de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle.

Al. 2

La caisse de pensions peut être gérée comme une unité organique des CFF, revêtir la forme juridique d'une fondation ou d'une coopérative ou être administrée comme un établissement de droit public. Moyennant l'approbation du Conseil fédéral, elle peut s'affilier à une autre caisse de pensions.

Al. 3

Majorité

Après une période transitoire de 3 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, le principe de l'établissement du bilan en caisse fermée doit être respecté. La Confédération garantit jusqu'à l'échéance de la période transitoire le versement des prestations selon le règlement.

Minorité

(Seiler Hanspeter, Bezzola, Binder, Columberg, Hegetschweiler, Vetterli, Vogel)

Après une période transitoire d'au maximum 6 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi

Al. 4

Majorité

La Confédération prend en charge jusqu'au plus tard 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi, le découvert des CFF auprès de la Caisse de pensions et de secours, réalisé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi.

Minorité

(Seiler Hanspeter, Bezzola, Binder, Columberg, Hegetschweiler, Vetterli, Vogel)

La Confédération peut prendre à sa charge la totalité ou une partie du découvert accumulé jusqu'à la fin de 1997 par les CFF auprès de la Caisse de pensions et de secours (suite selon Conseil fédéral)

Proposition subsidiaire Spielmann

(au cas où la proposition de minorité serait acceptée)

Al. 4

La Confédération prend à sa charge la totalité du découvert accumulé jusqu'à la fin de 1997 par les CFF auprès de la Caisse de pensions et de secours

(suite selon Conseil fédéral)

Seiler Hanspeter (V, BE): Ich darf Ihnen kurz die Fakten auf den Tisch legen. Es geht bei Absatz 3 im Grunde genommen nur um die Frage: Soll diese Übergangsfrist drei oder sechs Jahre betragen?

Zu den Fakten: Bei der Inkraftsetzung der Bahnreform – nehmen wir einmal an, per 1. Januar 1999 – wird die Bundestresorerie vor folgende Aufgaben gestellt: Erstens Rückzahlung der vom Bund übernommenen Schulden gegenüber der Pensions- und Hilfskasse der SBB im Betrag von rund 6 Milliarden Franken; zweitens Ausfinanzierung des Fehlbetrages dieser Kasse im Betrag von 5 Milliarden Franken. Insgesamt hat also die Bundestresorerie eine Finanzierung im Gesamtbetrag von rund 11 Milliarden Franken vorzunehmen.

Als zweites Faktum wissen wir, dass die Bundestresorerie die Aufgabe hat, jederzeit die Zahlungsbereitschaft des Bundes sowie seiner Betriebe und Anstalten sicherzustellen. Sie deckt den Finanzierungsbedarf am Geld- und Kapitalmarkt. Als Beispiel kann ich Ihnen sagen, dass sich in den neunziger

Jahren der jährliche Mittelbedarf auf durchschnittlich gut 6 Milliarden Franken belief.

Nun hat aber die Bundestresorerie innerhalb dieser Frist – ob nun in drei oder sechs Jahren – nicht nur diese 11 Milliarden Franken an Pensionskassendefiziten zu finanzieren, sondern sie hat auch noch andere Aufgaben. Ich erinnere Sie daran: Es geht auch um die Rekapitalisierung der Post, um Darlehen und Vorschüsse an den Fonds zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, um die Verselbständigung der Pensionskasse der Swisscom und schliesslich auch um die Finanzierung des jeweiligen Rechnungsdefizites.

Für die Ausfinanzierung der Deckungslücke bei der Pensionskasse und der Rückzahlung der vom Bund im Rahmen der Bahnreform zu übernehmenden Schulden der SBB gegenüber dieser Pensionskasse von insgesamt 11 Milliarden Franken schafft unseres Erachtens nur eine Frist von sechs Jahren die dringend notwendige Flexibilität. Auch so, also bei sechs Jahren, müssen für dieses Projekt jährlich rund zwei Milliarden Franken vorgesehen werden. Das sind immerhin zwei Drittel des Geldes, das der Bund pro Jahr am Kapitalmarkt aufnimmt. Wir haben hier absichtlich noch das Wort «höchstens» eingeführt. Sollte sich im Laufe dieser sechs Jahre zeigen, dass bezüglich Finanzierung eine raschere Gangart möglich ist, steht natürlich einem solchen Schritt nichts entgegen. Im allergünstigsten Fall könnte dies in drei Jahren erfolgen; aber wenn wir zwingend drei Jahre vorsehen, dann nehmen wir dem Bundesrat den notwendigen Handlungsspielraum und kompromittieren vor allem auch die Erreichung des «Haushaltzieles 2001», das dieser Rat ebenfalls beschlossen hat.

Ich mache Sie darauf aufmerksam, welches die Folgen sind, wenn Sie drei Jahre beschliessen:

1. Die Frist für die Finanzierung des Fehlbetrages ist zu kurz; dies kann zu einer Überbeanspruchung des Kapitalmarktes führen.
2. Mit grosser Wahrscheinlichkeit werden die Zinskonditionen für die Mittelaufnahme am Kapitalmarkt unvorteilhaft beeinflusst.
3. Eine Abstimmung mit den übrigen Kapitalbedürfnissen des Bundes ist kaum mehr möglich.

Ermöglichen Sie also dem Bundesrat, flexibel zu sein, und stimmen Sie bei Absatz 3 der Minderheit zu.

Auch bei Absatz 4 ist diese Frist von drei Jahren aufgeführt; sie betrifft zwar nicht ganz dasselbe Problem, aber auch hier gilt: Wenn Sie der Mehrheit zustimmen, wird der Fehlbetrag zu Lasten des Bundes im Jahre 1998 oder 1999 um 130 Millionen bis 170 Millionen Franken zunehmen. Zudem wird sich – gegenüber einem Beginn der Lastenverschiebung ab 2002 – die jährliche Zinsbelastung des Bundes bis im Jahre 2001 um 100 Millionen oder – verglichen mit einer Lastenverschiebung über sechs Jahre, beginnend im Jahr 1999 – um 40 Millionen Franken erhöhen.

Ich bitte Sie also auch hier, logischerweise der Formulierung der Minderheit zuzustimmen, weil auch dieser Minderheitsantrag nicht etwas Zwingendes verlangt, sondern dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, diese ganze Verschuldungsfrage mit Flexibilität marktgerecht zu erledigen.

Spielmann Jean (S, GE): Les différentes formulations qui sont présentées et notamment la proposition de minorité proposent différents éléments: d'abord, le problème de l'échéonnement de la prise en charge du découvert des CFF auprès de la Caisse de pensions et de secours.

Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse pour dire qu'il est quand même paradoxal que la Confédération, qui est organe de surveillance des caisses du 2e pilier, n'ait pas respecté, pour ses propres caisses, les dispositions légales qu'elle exige des autres, et qu'elle n'ait pas, au cours des années, rempli ses obligations, en omettant de verser les contributions patronales aux différentes caisses de retraite, que ce soit celle des Chemins de fer fédéraux, de la Poste ou de Swisscom.

Si l'on veut changer cette situation, il y a donc nécessité de prendre en compte aujourd'hui cette réalité pour permettre

aux entreprises et aux caisses de pensions une gestion saine. Il faut remettre le capital manquant et faire ce versement pour permettre dans un délai raisonnable – la majorité vous propose de fixer une période transitoire de trois ans pour mettre en vigueur ce principe – à la Caisse de pensions et de secours et aux CFF de démarrer de manière plus saine. La proposition de minorité prévoit d'élargir cette période à six ans, mais aussi et surtout elle pose un certain nombre de conditions qui ne me semblent pas judicieuses, en ce sens qu'elle propose des formules différentes. La majorité précise: «La Confédération prend en charge». La minorité propose: «La Confédération peut prendre en charge», c'est-à-dire qu'il n'y a pas l'obligation légale de prendre en charge. De plus, elle ne parle plus de la prise en charge de la totalité du découvert accumulé, mais d'une partie de ce découvert. On est donc beaucoup moins précis, et dans la manière et dans le délai: six ans encore avant de régler ce problème, et en plus sans contrainte, avec l'expression «peut prendre», et encore la possibilité supplémentaire de ne prendre en charge qu'une partie des découverts accumulés.

Il y a donc nécessité, si vous voulez entreprendre véritablement ces réformes et donner à la caisse de pensions les moyens de gérer selon le principe du bilan en caisse fermée, de fixer un délai de trois ans et de payer le découvert des CFF auprès de la Caisse de pensions et de secours. Je considère que c'est le devoir de la Confédération d'agir dans ce sens, un délai de trois ans me semble tout à fait raisonnable. Mais ce qui est indispensable surtout, c'est de préciser les modalités selon lesquelles cette prise en charge sera effectuée.

Je propose donc de refuser la proposition de minorité Seiler Hanspeter telle qu'elle est formulée.

Präsident: Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Mehrheit zustimmt.

Bezzola Duri (R, GR): Trotz Bahnreform muss die Sanierung der Bundesfinanzen Priorität haben. Diese Meinung teilt eine starke Mehrheit der FDP-Fraktion. Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit Seiler Hanspeter zuzustimmen.

Die Deckungslücke in der Pensionskasse der SBB belief sich per Ende 1997 bekanntlich auf 5 Milliarden Franken. Der Bund kann diesen Betrag bei der momentanen Finanzlage nicht sofort übernehmen. Andererseits muss man zur Kenntnis nehmen, dass genau diese totale Entschuldung bei der Deutschen Bundesbahn und bei den Österreichischen Staatsbahnen vor der Liberalisierung durchgeführt wurde. Die stärksten Konkurrenten der SBB wurden somit also ohne Belastung in den Wettbewerb entlassen, während die SBB mit einem Klotz am Bein starten müssen. Verständlicherweise wollen die SBB diesen Rucksack so rasch als möglich loswerden, um im europäischen Wettbewerb erfolgreich zu sein.

Ebensowenig wie sich die SBB auf einen Schlag in eine schuldenfreie selbständige Unternehmung verwandeln werden, wird der Bund die Altlasten einfach wegzaubern können. Aus diesem Grund haben das Eidgenössische Finanzdepartement und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gemeinsam versucht, die divergierenden Interessen unter einen Hut zu bringen. Ein konstruktiver Kompromissvorschlag, mit dem nicht nur beide Departemente, sondern – dies erachte ich als ausserordentlich wichtig – auch die SBB leben können, liegt nun vor.

Wenn sich alle Betroffenen trotz vermeintlich unüberwindlichen Sachzwängen auf einen Kompromiss einigen können, kann auch ich mit gutem Gewissen hinter dieser Lösung stehen. Die Lösung heisst im vorliegenden Fall: Übernahme der Deckungslücke von 5 Milliarden Franken durch den Bund innerhalb einer Übergangsfrist von sechs Jahren.

Eine starke Kommissionsminderheit ist zum Schluss gekommen, dass dieser Vorschlag – die Ausfinanzierung innerhalb von sechs Jahren bis ins Jahr 2005 – der Problemstellung entspricht. Die Kommissionsmehrheit will bekanntlich den Fehlbetrag in der Pensionskasse der SBB bereits innerhalb

von drei Jahren abtragen. Selbstverständlich würden die SBB dieses Geschenk dankend annehmen, doch gilt auch im vorliegenden Fall, dass das Wünschbare verkraftbar sein muss. Bei einer Übergangsfrist von drei Jahren müsste der Bund pro Jahr zusätzliche Ausgaben in zwei- bis dreistelligen Millionenhöhen verkraften. Kollege Hanspeter Seiler hat bereits erwähnt, was noch auf uns zukommen wird. Dass dieses Geld nicht vorhanden ist, wissen wir alle.

Nicht übersehen werden dürfen dabei die finanztechnischen Konsequenzen, die bei einer sofortigen oder kurzfristigen Übernahme der Deckungslücke entstehen könnten. Der Bund will das notwendige Kapital zur Ausfinanzierung des Fehlbetrages in Form von Schuldscheinen am Kapitalmarkt aufnehmen. Müsste sich der Bund neben den so oder so notwendigen Finanzierungen zusätzlich 5 Milliarden Franken sofort oder kurzfristig am Kapitalmarkt beschaffen, wäre mit einem Zinsanstieg zu rechnen. Ein minimaler Anstieg von einem Zehntel würde bei der momentanen Verschuldung des Bundes von etwa 100 Milliarden Franken die Zinslast um weitere 100 Millionen Franken erhöhen.

Wenn wir das Machbare dem Wünschbaren vorziehen, ist das sukzessive Abtragen des Fehlbetrages innerhalb von sechs Jahren die logische Konsequenz. Die SBB erhalten damit keine optimale, aber in Anbetracht der schwierigen finanziellen Lage des Bundes die bestmögliche Startposition. Im Namen einer klaren Mehrheit der FDP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, dem Minderheitsantrag zuzustimmen und den Antrag Spielmann abzulehnen.

Burgener Thomas (S, VS): Wenn wir uns die gestrige Eintretensdebatte noch einmal vor Augen führen, so stellen wir fest, dass alle Fraktionen die Bahnreform als Mittel zur Stärkung unserer Bahnen sehen. Wenn wir die Bahnen – hier im speziellen die SBB – in den freien Markt entlassen wollen, so müssen wir dafür sorgen, dass sie gegenüber den Bahnen anderer Länder – namentlich gegenüber der Deutschen Bundesbahn – konkurrenzfähig werden. Die Ausfinanzierung des Deckungskapitals der SBB-Pensionskasse ist dabei einer der wichtigsten Punkte im Rahmen dieser Bahnreform. Die Deckungslücke beläuft sich auf einen Betrag von rund 5 Milliarden Franken.

Die SP-Fraktion unterstützt bei den Absätzen 3 und 4 von Artikel 15 die Anträge der Mehrheit der Kommission. Diese beiden Absätze müssen auseinandergelassen werden: Artikel 15 Absatz 3 regelt die Frage der Ausfinanzierung des Fehlbetrages. Dabei geht es um die Frage, innert welcher Frist diese Ausfinanzierung erfolgen soll. In der Kommission ist diese Frage ausführlich diskutiert worden. Es hat von seiten der FDP-Fraktion – man höre und staune! – Vorschläge gegeben, die darauf abgezielt haben, die Ausfinanzierung sofort vorzunehmen. Andere Vorschläge sind dahin gegangen, dass diese Ausfinanzierung von 5 Milliarden Franken innert einer Frist von sechs Jahren erfolgen soll.

Mit Bezug auf diese Frist ist eingehend die Frage diskutiert worden, was der Kapitalmarkt verkraften kann. Wir räumen ein, dass eine sofortige Ausfinanzierung möglicherweise Störungen auf dem Kapitalmarkt mit Auswirkungen auf den Zinssatz mit sich bringen könnte. Umgekehrt sehen wir die Situation nicht so schwarz wie das Eidgenössische Finanzdepartement, welches nur eine Frist von sechs Jahren als möglich erachtet.

Die Kommission hat sich deshalb auf einen gescheiterten Kompromiss geeinigt, wonach die Deckungslücke innerhalb von drei Jahren geschlossen werden soll. Wir laden Sie deshalb ein, bei Artikel 15 Absatz 3 der Kommissionsmehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit Seiler Hanspeter, der eine sechsjährige Frist vorsieht, abzulehnen.

Gleiches gilt für die SP-Fraktion bei Artikel 15 Absatz 4 des SBB-Gesetzes. In Absatz 4 geht es nicht um die Frage der Ausfinanzierung des Fehlbetrages, sondern um die Frage, wer die Lasten aus diesem Fehlbetrag zu übernehmen hat. Die Mehrheit der Kommission schlägt vor, dass dies der Bund sein soll, dass er diese Lasten zwingend übernimmt, und zwar ebenfalls innert einer Frist von drei Jahren nach Inkrafttreten der Bahnreform.

Die Minderheit Seiler Hanspeter schlägt dem Rat eine Kann-Vorschrift vor, wonach der Bund den Fehlbetrag ganz oder teilweise übernehmen kann. Der Antrag der Minderheit ist für unsere Fraktion nicht akzeptabel. Die SBB müssen wissen, ob und innert welcher Frist der Fehlbetrag übernommen wird. Eine andere Vorgabe verunmöglicht es den SBB, eine mittelfristige Finanzplanung zu betreiben und ihren Verpflichtungen nachzukommen, insbesondere auch gegenüber dem Personal.

Ich bitte Sie demnach, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen und den Antrag der Minderheit Seiler Hanspeter auch in Absatz 4 abzulehnen. Sofern sich Herr Seiler und die Minderheit durchsetzen sollten, versteht sich von selbst, dass unsere Fraktion den Eventualantrag Spielmann unterstützt, wonach nicht eine Kann-, sondern eine Mussvorschrift in diesen Absatz 4 aufgenommen wird.

Schliesslich geht es um die Frage, ob wir die SBB von den Altlasten weitgehend befreien wollen oder nicht. Ein Vergleich mit der Deutschen Bundesbahn zeigt auf, dass diese den Start in den internationalen Wettbewerb befreit von allen Altlasten antreten konnte und darüber hinaus bezüglich der Personalkosten vom Bund noch massiv entlastet wurde.

Die Anträge der Kommissionsmehrheit gehen nicht so weit, schaffen aber eine solide Grundlage, damit die SBB im internationalen Wettbewerb bestehen können.

Wenn wir die Bahnen und die SBB im Güterverkehr – ich habe es bereits gesagt – in den freien Markt entlassen, müssen wir gleichzeitig dafür besorgt sein, dass sie in der freien Konkurrenz eine Chance haben. Diese haben die SBB aber nur dann in genügendem Mass, wenn wir den Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmen und die Minderheitsanträge Seiler Hanspeter ablehnen.

Columberg Dumeni (C, GR): Wir haben jetzt noch diese letzte Differenz zu bereinigen. Wie wir mehrfach gehört haben, geht es hier lediglich um die Zahlen 3 oder 6; es ist also kein grundsätzliches Problem, sondern vor allem eine Frage der Tresorerie. Wir haben einerseits Verständnis, dass man die SBB möglichst rasch und sofort von allen Altlasten befreien möchte, andererseits müssen wir diese Frage auch im Gesamtzusammenhang anschauen. Deshalb ist die Mehrheit der CVP für eine sechsjährige Übergangszeit und stimmt demzufolge der Minderheit Seiler Hanspeter zu.

Wie Sie gehört haben, geht es vor allem um die Frage der Kapitalbeschaffung. Die rasche oder sofortige Beschaffung dieser Geldmittel – es sind erhebliche Geldmittel – würde den Kapitalmarkt sehr, sehr stark belasten. Andererseits können wir mit Befriedigung feststellen, dass diese Frage das Personal nur indirekt betrifft. Es wird davon nicht wesentlich tangiert. Ich bitte Sie, dies zu beachten.

Für uns ist das Ziel viel wichtiger, nämlich die Verankerung des Grundsatzes der Bilanzierung in geschlossener Kasse. Darüber bestehen erfreulicherweise keine Differenzen. Hingegen lässt sich für die Ausfinanzierung ohne weiteres eine Übergangsfrist von höchstens – und ich betone das, wie Herr Seiler Hanspeter es ebenfalls getan hat –, von höchstens sechs Jahren verantworten.

Diese Lösung ist aus Sicht der angestrebten Sanierung der Bundesfinanzen wie auch der Beanspruchung des Kapitalmarktes die einzig tragbare. Räumen wir also diese minimale Flexibilität ein. Man hat diese Frage übrigens – es wurde bereits ausgeführt – auch eingehend mit der Geschäftsleitung der SBB diskutiert, und die ist mit dieser einvernehmlichen Lösung einverstanden.

Ich bitte Sie also, diesem Kompromissvorschlag zuzustimmen.

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: Die Kommission hat Artikel 15 dieses Gesetzes sehr intensiv diskutiert und überarbeitet. Ich glaube, dass die neue Fassung auch in Absatz 1 und 2 eindeutig klarer ist als die ursprüngliche Fassung des Bundesrates. Gestrichen wurde der Passus, wonach die Pensionskasse der SBB mit der Pensionskasse des Bundes fusionieren könnte. Daran sind die SBB selber nicht interessiert; es ist sicher richtig, dass diese Möglichkeit in der neuen Formulierung fehlt.

In der strittigen Frage der Übergangsfrist – drei oder sechs Jahre – standen sich nicht die Fronten von rechts und links gegenüber, sondern die Interessen des Bundes und der SBB. Es wurde in der Kommission auch diskutiert, ob die Entschuldung sofort, also bei Inkrafttreten dieses Gesetzes, vorzunehmen sei. Es hat sich gezeigt, dass das eindeutig die Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes – auch die des Kapitalmarktes – übersteigen, dass das Turbulenzen verursachen würde, die man vermeiden will. Die SBB selber wären natürlich an einer sofortigen Sanierung interessiert, damit sie – wie das auch gesagt worden ist – im Vergleich zur Deutschen Bahn AG oder zu den Österreichischen Bundesbahnen – mit gleich langen Spiessen in den Wettbewerb starten könnten.

Die Minderheit, die sechs Jahre beantragt, stellt eher die Interessen der Bundesfinanzen in den Vordergrund. Ich glaube, auch das ist eine berechtigte Sichtweise. Aber die Kommissionsmehrheit war ganz klar der Meinung, dass man in dieser Frage die Interessen der SBB in den Vordergrund stellen und die Übergangsfrist auf drei Jahre beschränken sollte, damit der Zeitraum absehbar ist, in welchem die SBB wirklich mit gleich langen Spiessen im Wettbewerb antreten können.

Ich bitte Sie, in den Absätzen 3 und 4 der Mehrheit zuzustimmen.

Béguelin Michel (S, VD), rapporteur: Je donne quelques précisions en ce qui concerne la Caisse de pensions et de secours des CFF:

1. La Caisse de pensions et de secours des CFF est une caisse saine et bien gérée dans son fonctionnement quotidien. En revanche, sa politique de placement de ses fonds en bons de caisse de l'entreprise est aussi rétrograde que peu dynamique.

2. La Caisse de pensions et de secours des CFF n'offre pas de prestations exceptionnelles. Elle se situe dans la moyenne des caisses de pensions publiques, et certaines branches du secteur privé, banques, assurances et chimie entre autres, offrent des prestations bien meilleures.

3. Le découvert de la Caisse de pensions et de secours des CFF découle d'une facilité que la Confédération, en tant qu'employeur, s'est accordée à elle-même en décidant, il y a cinquante ans, ce célèbre principe de la pérennité qui lui a permis de ne pas couvrir ou de ne couvrir que jusqu'à 66 pour cent le capital de la caisse.

Devant la commission, il a été clairement dit que ce découvert correspondait exactement au non-paiement des cotisations patronales. Maintenant, comme pour la Poste et Swisscom, la Confédération doit appliquer pleinement ses devoirs patronaux, selon la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, si elle veut rendre les CFF plus indépendants. Le prix du rattrapage est de 5,1 milliards de francs, montant que la Confédération doit payer concrètement. Evidemment, cela tombe mal, étant donné l'état des finances fédérales. Mais si la politique veut la concurrence dans le domaine du rail, si elle veut que les CFF aient les mêmes chances que leurs concurrents étrangers, il faut passer par cette obligation. Ce n'est évidemment pas au personnel CFF, ni aux rentiers CFF de payer quoi que ce soit pour cette opération exclusivement politique.

J'en viens à la question du délai de l'élimination de ce découvert: la Confédération et les CFF ont un intérêt commun à une élimination rapide. En effet, la charge d'intérêts est de 200 millions de francs par an. La Confédération ne prend que 100 millions de francs à sa charge, alors qu'elle impose aux CFF, qui n'en peuvent rien, les autres 100 millions de francs. Rappelons que les CFF devront se battre sur le marché, face à des concurrents étrangers qui n'ont pas cette charge.

Votre commission a demandé à l'administration d'évaluer les trois variantes suivantes: l'amortissement immédiat, l'amortissement sur trois ans et l'amortissement sur six ans.

L'amortissement immédiat serait incontestablement le meilleur, mais il pourrait avoir des effets pervers sur le marché des capitaux, avec le risque de pousser momentanément les taux d'intérêts à la hausse et, évidemment, dans la

phase économique actuelle, il ne faut en tout cas pas en arriver à cette extrémité-là.

En revanche, la variante de l'amortissement sur trois ans paraît offrir la meilleure solution, compte tenu des contraintes, meilleure solution en tout cas que la variante de l'amortissement sur six ans qui imposerait un handicap de 100 millions de francs durant six ans à la nouvelle entreprise CFF, face à ses concurrents.

Quand on fait la comparaison avec Swisscom et les efforts financiers qui ont été faits pour les cinq ans précédant la privatisation de l'entreprise – on a investi 5 milliards de francs en amortissements accélérés, etc., afin que Swisscom puisse affronter la concurrence étrangère dans de bonnes conditions –, on est stupéfait devant la différence de traitement. Vraiment, on met sur le dos des CFF, qui doivent partir sur ce nouveau marché, des charges qui n'ont rien à voir et qui peuvent d'ailleurs compromettre le succès du démarrage de la nouvelle entreprise.

Votre Commission des transports et des télécommunications a décidé, par 11 voix contre 7, de donner la préférence à la variante de trois ans. Nous vous prions d'en faire de même, si vous croyez vraiment à la réussite de la réforme des chemins de fer.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Der Fehlbetrag der Pensions- und Hilfskasse der SBB beläuft sich auf rund 5 Milliarden Franken. Von diesen Bestimmungen, über die wir jetzt diskutieren, sind die Schulden der SBB gegenüber der eigenen Pensionskasse im Betrag von 6 Milliarden Franken nicht betroffen; diese übernimmt nämlich der Bund im Rahmen der Refinanzierung der SBB und wird sie der Pensionskasse in den nächsten Jahren zurückbezahlen.

Nachdem der Ständerat sehr knapp zugunsten der Fassung des Bundesrates entschieden hat, haben das Eidgenössische Finanzdepartement und das UVEK per 30. Oktober 1997 einen den Bedenken der Minderheit Rechnung tragenden neuen Vorschlag eingebracht, der Ihnen jetzt durch die beiden Kommissionssprecher vorgeschlagen wurde, wonach die Bilanzierung nach einer Übergangsfrist von sechs Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes übernommen werden soll.

Die Finanzkommission Ihres Rates hat diesen Vorschlag geprüft und im Rahmen ihres Mitberichtes an die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen zur Annahme empfohlen. Die von der Mehrheit der Kommission verabschiedete Fassung hat nun die Frist von sechs auf drei Jahre herabgesetzt und – wie aus Absatz 4 hervorgeht – eine obligatorische, vollständige Lastenübernahme durch den Bund in ebenfalls drei Jahren festgelegt.

Der Bundesrat muss eine so enge gesetzlich festgeschriebene Befristung von drei Jahren ablehnen und ersucht Sie, auf den Vorschlag des Finanzdepartementes vom 30. Oktober 1997 zurückzukommen und damit dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Gegen die von der Kommissionsmehrheit in Absatz 3 beantragte, unseres Erachtens nach sehr enge zeitliche Befristung der Finanzierung des Fehlbetrages sprechen insbesondere die folgenden Überlegungen: Das Risiko einer Überbeanspruchung des Kapitalmarktes durch die Aufnahme derart hoher Mittel in einer sehr kurzen Zeitspanne – was die Gefahr einer negativen Beeinflussung der Zinskonditionen auf dem Kapitalmarkt zur Folge hätte; die fehlende Berücksichtigung der übrigen Kapitalbedürfnisse des Bundes in den nächsten Jahren.

Immerhin muss der Bund in nächster Zeit auch sein eigenes Defizit finanzieren, die Post und die Swisscom mit dem angemessenen Eigenkapital ausstatten, den Fonds für Eisenbahn-Grossprojekte gemäss der Vorlage «Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs» mit Darlehen und Vorschüssen ausstatten, die Finanzierung der neuen Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes selbst und – nicht zuletzt – die mit der Bahnreform verbundene Entschuldung der SBB gewährleisten, in deren Rahmen der Bund u. a. 6 Milliarden Franken Schulden der Bahn gegenüber der Pensionskasse übernehmen und auch zurückbezahlen muss.

Im Falle einer erzwungenen Finanzierung des Fehlbetrages von rund 5 Milliarden Franken in bloss drei Jahren hätte die Bundestresorerie damit allein für die PHK in diesem kurzen Zeitraum insgesamt rund 11 Milliarden Franken aufzubringen. Eine solche gesetzliche Auflage ist allzu hart. Es besteht die Gefahr einer ernsthaften Störung auf dem Kapitalmarkt. Deshalb beantragt Ihnen der Bundesrat, dem Antrag der Minderheit Seiler Hanspeter zuzustimmen.

In Absatz 4 beantragt die Mehrheit der Kommission eine zwingende und vollständige Übernahme des Fehlbetrages durch den Bund in ebenfalls bloss drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes. Es gelten hier die gleichen Ausführungen, die ich vorhin zu Absatz 3 gemacht habe.

Ich ersuche Sie daher, auch hier dem Antrag der Minderheit Seiler Hanspeter zuzustimmen.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Minderheit 83 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 60 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag der Minderheit 86 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 59 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Minderheit 90 Stimmen
Für den Eventualantrag Spielmann 53 Stimmen

Art. 16–18
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 19
Antrag der Kommission
Streichen
Proposition de la commission
Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 20–23
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 24
Antrag der Kommission
Titel
Errichtung der SBB

Abs. 1
Mit ihrer Errichtung führen die SBB die bisherige Anstalt des Bundes weiter.

Abs. 2
Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes sind folgende Vorkehrungen zu treffen:

a. der Bundesrat beschliesst über die Eröffnungsbilanz der SBB;

b. der Bundesrat bezeichnet die Grundstücke und benennt die beschränkten dinglichen Rechte sowie die obligatori-

schen Vereinbarungen, die auf die SBB oder die von ihr bezeichneten und beherrschten Gesellschaften übertragen werden;

c. der Bundesrat wählt den Verwaltungsrat und bezeichnet dessen Präsidenten oder Präsidentin, beschliesst die ersten Statuten, bestimmt die Revisionsstelle und genehmigt das Budget;

d. der Verwaltungsrat der SBB ernennt die mit der Geschäftsführung und Vertretung betrauten Personen, erstellt das Budget zur Genehmigung durch den Bundesrat und erlässt das Organisationsreglement.

Abs. 3
Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation kann die Zuweisungen nach Absatz 2 Buchstabe b innert 15 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes mittels Verfügung bereinigen.

Abs. 4
Die SBB führen als Arbeitgeberin die bestehenden Dienst- und Anstellungsverhältnisse weiter.

Abs. 5
Die SBB sind für das Aktienkapital der Gründungsbilanz von der Emissionsabgabe befreit.

Art. 24
Proposition de la commission
Titre

Constitution des CFF en société anonyme de droit public

Al. 1
Après leur constitution en société anonyme de droit public, les CFF continuent l'activité déployée actuellement par l'établissement fédéral.

Al. 2
Dès le moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, les mesures suivantes doivent être prises:

a. le Conseil fédéral statue sur le bilan d'ouverture des CFF; b. il désigne les biens-fonds et nomme les droits réels limités, ainsi que les conventions obligatoires transférées aux CFF ou aux sociétés qu'ils ont désignées et dans lesquelles ils ont une part prépondérante;

c. il élit le conseil d'administration et en désigne le président, arrête les premiers statuts, nomme l'organe de révision et approuve le budget;

d. le conseil d'administration des CFF nomme les personnes chargées de la gestion et de la représentation de l'entreprise, dresse le budget en vue de son approbation et édicte le règlement d'organisation.

Al. 3
Dans un délai de 15 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication peut mettre au point, par des décisions, les attributions visées à l'alinéa 2 lettre b.

Al. 4
En leur qualité d'employeur, les CFF maintiennent les conditions d'engagement et les rapports de service actuels.

Al. 5
Les CFF sont exonérés de la taxe d'émission relative au capital-actions du bilan de fondation.

Angenommen – Adopté

Art. 24bis
Antrag der Kommission
Titel

Rechtspersönlichkeit

Wortlaut
Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes erlangen die SBB Rechtspersönlichkeit.

Art. 24bis
Proposition de la commission
Titre

Personnalité juridique

Texte

Les CFF obtiennent une personnalité juridique au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

*Angenommen – Adopté***Art. 24ter***Antrag der Kommission**Titel*

Weiterführung der Aktiven und Passiven

Abs. 1

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes übernehmen die SBB die Aktiven und Passiven der Anstalt SBB, unter Vorbehalt des Bundesbeschlusses über die Refinanzierung der Schweizerischen Bundesbahnen.

Abs. 2

Der Grundbucheintrag derjenigen Grundstücke und beschränkten dinglichen Rechte, die auf die SBB oder die von ihr bezeichneten und beherrschten Gesellschaften übertragen werden, ist nach entsprechender Anmeldung steuer- und gebührenfrei auf diese umzuschreiben.

Art. 24ter*Proposition de la commission**Titre*

Maintien des actifs et des passifs

Al. 1

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, les CFF reprennent les actifs et les passifs de l'établissement CFF, sous réserve de l'arrêté fédéral sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux.

Al. 2

L'inscription dans le registre foncier des biens-fonds et des droits réels limités transférés aux CFF ou aux sociétés qu'ils ont désignées et dans lesquelles ils ont une part prépondérante se fera, après avoir été dûment annoncée, sous le régime de l'exonération des impôts et des taxes.

*Angenommen – Adopté***Art. 25***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abrogation et modification du droit en vigueur*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Namentliche Gesamtabstimmung**Vote sur l'ensemble, nominatif*

(Ref.: 1584)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aguet, Alder, Aregger, Banga, Bangarter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Bezzola, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Christen, Columberg, Deiss, Dettling, Diener, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler

Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Otto, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Meier Samuel, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nebiker, Ostermann, Pelli, Philipona, Pini, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Ruffly, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steiner, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Zapfl, Zbinden, Zwygart (128)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:

Baumann Alexander, Binder, Spielmann, Ziegler (4)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Béguelin, Berberat, Maury Pasquier, Rennwald, Roth, Vollmer, von Felten (7)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Blocher, Borer, Bühler, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Comby, Couchepin, David, de Dardel, Dormann, Dreher, Durrer, Engelberger, Fehr Hans, Frey Walter, Fridrici, Giezendanner, Grobet, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Haering Binder, Hess Peter, Jaquet, Jeanprêtre, Lachat, Ledergerber, Leu, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Meyer Theo, Moser, Nabholz, Oehrlí, Pidoux, Randegger, Rechsteiner Paul, Ruf, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmid Samuel, Simon, Speck, Steffen, Steingger, Steinemann, Strahm, Suter, Thür, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Wyss (60)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

E. Bundesbeschluss über die Refinanzierung der Schweizerischen Bundesbahnen**E. Arrêté fédéral sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux***Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress, Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Weyeneth**Abs. 2*

Der Bundesrat legt das Eigenkapital der Bundesbahnen im Beschluss über die Eröffnungsbilanz fest.
(Rest des Absatzes streichen)

Art. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Weyeneth**Al. 2*

Le Conseil fédéral fixe le capital propre des Chemins de fer fédéraux dans sa décision sur le bilan d'ouverture.
(Biffer le reste de l'alinéa)

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Weyeneth Hermann (V, BE): Was uns der Ständerat hier beantragt, ist doch eine Abmeldung dieses Parlamentes aus der finanziellen Verantwortlichkeit in bezug auf den öffentlichen Verkehr.

Ich war der Meinung, diese Bahnreform solle durch eine umfassende Neufinanzierung und Entschuldung die Voraussetzungen dafür schaffen, den Bahnen und insbesondere den SBB im Verhältnis zu ausländischen Konkurrenzunternehmen einen guten Start zu ermöglichen. Deshalb sind wir unter diesem Titel vom Bund aus bereit, über 20 Milliarden Franken Schulden der SBB zu übernehmen. Herr Bundesrat Leuenberger sprach gestern vom Zwang zum unternehmerischen Handeln. Wenn Sie diese Finanzierung so genehmigen, wie sie der Ständerat beschlossen hat, dann wird dieser Zwang zum unternehmerischen Handeln erheblich gemindert.

Es geht doch darum, 11 Milliarden Franken, aufgeteilt in 8 Milliarden Franken Bundesdarlehen zur Übernahme durch den Bund und 3,647 Milliarden Franken Darlehen, die den SBB weiterhin als Darlehen zur Finanzierung gewährt werden, sukzessive in Eigenkapital umzuwandeln, um damit die Bilanz der SBB auch bei allfälliger Defizitwirtschaft aufrechtzuerhalten. Wir legen dieses Eigenkapital in der Höhe von 11 Milliarden Franken jetzt fest. Das ist ausreichend.

Es ist deshalb nicht einzusehen, wieso eine fortwährende Umwandlung von Darlehen in Eigenkapital – um das Eigenkapital von 11 Milliarden Franken sicherzustellen – hier rein durch Beschluss des Bundesrates, ohne Parlamentsbeschluss, erfolgen soll und das Parlament von diesem Vorgang lediglich im Rahmen des höheren Finanzfehlbetrages anlässlich der Rechnungsgenehmigung Kenntnis nehmen soll.

Das ist eine Abmeldung des Parlamentes aus der finanziellen Verantwortlichkeit gegenüber dem gesamten Bundeshaushalt.

Ich bitte Sie deshalb, diesen allzu weit gehenden Beschluss des Ständerates dahingehend zu korrigieren, dass der Bundesrat jetzt aufgrund der aktuellen Zahlen – die dürften sich dann auf über 20 Milliarden Franken belaufen – beauftragt wird, diesen Betrag zu übernehmen und diese Eröffnungsbilanz zu bestätigen und zu genehmigen. Weitere Umwandlungen von Darlehen in Eigenkapital sind aber dem Parlament vorbehalten.

Ich danke Ihnen, wenn Sie diesem Antrag zustimmen.

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: Dieser Antrag lag der Kommission nicht zur Beratung vor, also kann ich nicht im Namen der Kommission dazu Stellung nehmen.

Tatsache ist, dass sich der Bund für die Entschuldung der SBB mit gewaltigen Mitteln engagieren muss. Das liegt zum Teil auch daran, dass es nur bei den Bundesbetrieben möglich ist, Pensionskassengelder nicht einzuzahlen. Was also jede Privatfirma zwingend tun muss, kann der Bund unterlassen.

Wir hatten diese Probleme schon bei der Entlassung der Telecom aus der Bundeshoheit. Dieses Problem stellt sich jetzt hier bei den SBB noch weit krasser. Ob der Bund und der Bundesrat bei weiteren Darlehen zusätzliche Schulden der SBB übernehmen können, ist eine Frage, die das Parlament zu entscheiden hat.

Die Kommission hat sich dem ständerätlichen Beschluss angeschlossen und insofern diese Möglichkeit weiterer Darlehen offen lassen wollen. Ich bitte Sie, in diesem Sinne zu entscheiden.

Béguelin Michel (S, VD), rapporteur: La commission n'a pas discuté la proposition Weyeneth. Simplement, elle a adopté, à l'unanimité, la décision du Conseil des Etats. Il faut se souvenir que la réforme des chemins de fer est une réforme permanente et que le Conseil fédéral se donne la possibilité,

dans les années qui viennent, en fonction de l'évolution de la situation, d'adapter le capital des CFF pour leur donner un maximum de chances sur le marché. Cette souplesse me paraît en tout cas utile, nécessaire.

C'est pour cette raison que je vous prie de vous en tenir à la proposition de votre commission qui a accepté telle quelle la décision du Conseil des Etats.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Was Herr Weyeneth uns hier zur Streichung vorschlägt, wurde absichtlich hineingenommen, um bei einer allfällig ungenügenden Eigenkapitalquote – z. B. weil Rückstellungen für administrative Pensionierungen zu bilden sind; es sind auch andere Tatbestände denkbar. Für solche, allenfalls notwendige Massnahmen muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Die Kompetenz des Bundesrates wird dabei bewusst nur auf die Umwandlung von bestehenden Darlehen des Bundes an die SBB beschränkt.

Sollten diese Mittel, also diese bestehenden Darlehen, nicht ausreichen, hätte das Parlament darüber zu befinden, ob und welche ergänzenden Refinanzierungsmassnahmen vorzusehen sind. Dazu müsste der Bundesrat natürlich einen entsprechenden Antrag stellen. Mit der Streichung gemäss Antrag Weyeneth würde die gesetzliche Grundlage fehlen.

Deswegen ersuchen wir Sie, hier diese gesetzliche Grundlage zu schaffen. Deshalb müssen Sie den Antrag Weyeneth ablehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	108 Stimmen
Für den Antrag Weyeneth	36 Stimmen

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 1586)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Aregger, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Borel, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Chiffelle, Christen, Columberg, Deiss, Dettling, Diener, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Gadiant, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Lachat, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Maury Pasquier, Meier Samuel, Moser, Mühlmann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Nebiker, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steinemann, Steiner, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Felten, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Zbinden, Zwygart (138)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Sandoz Suzette, Schliür (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bühner, Cavadini Adriano, Cavalli, Comby, Couchepin, David, de Dardel, Dormann, Durrer, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Giezendanner, Grendelmeier, Grobet, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Haering Binder, Hess Otto, Hess Peter, Jaquet, Keller Christine, Kunz, Langenberger, Ledergerber, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Meyer Theo, Oehrli, Randegger, Rechsteiner Paul, Ruf, Rychen, Steffen, Steinegger, Strahm, Suter, Thür, Vermot, von Allmen, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Ziegler (59)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger

(1)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

97.3395

**Motion Ständerat
(KVF-SR 96.090)
Öffentlicher Verkehr.
Harmonisierung der Finanzierung**
**Motion Conseil des Etats
(CTT-CE 96.090)
Transports publics.
Harmonisation du financement**

Wortlaut der Motion vom 2. Oktober 1997

Der Bundesrat wird beauftragt, bis spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Bahnreform den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten mit den erforderlichen Gesetzesänderungen zur Erreichung einer vollständigen Harmonisierung der Finanzierung im öffentlichen Verkehr, namentlich auch der Investitionen.

Texte de la motion du 2 octobre 1997

Le Conseil fédéral est invité à présenter aux Chambres fédérales, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer, un projet relatif aux modifications législatives nécessaires pour assurer une harmonisation totale du financement des transports publics, et notamment des investissements.

Überwiesen – Transmis

97.3537

**Motion KVF-NR (96.090)
Öffentlicher Verkehr.
Öffentlichkeit der Verkehrsstatistik**
**Motion CTT-CN (96.090)
Transports publics. Divulgarion
des statistiques des transports**

Wortlaut der Motion vom 4. November 1997

Der Bundesrat wird beauftragt, die notwendige Rechtsgrundlage zu schaffen, damit die vollständigen Grunddaten, die Daten über Angebot und Nachfrage und die finanziellen Ergebnisse der einzelnen bundeseigenen (SBB) und Konzessionierten Transportunternehmungen weiterhin der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Insbesondere sollen auch die Auswirkungen der Bahnreform und die Herkunft und Verwendung der Mittel der öffentlichen Hand statistisch dargestellt werden.

Texte de la motion du 4 novembre 1997

Le Conseil fédéral est chargé de créer la base légale nécessaire afin que les données de base complètes, les données concernant l'offre et la demande, ainsi que les résultats financiers des diverses entreprises de transport de la Confédération (CFF) et des entreprises de transport concessionnaires puissent, comme par le passé, être mis à la disposition du public. Les conséquences de la réforme des chemins de fer ainsi que la provenance et l'utilisation des fonds publics doivent notamment faire l'objet d'études statistiques.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates
vom 15. Dezember 1997*

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

*Déclaration écrite du Conseil fédéral
du 15 décembre 1997*

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion.

Überwiesen – Transmis

96.302

**Standesinitiative St. Gallen
Aufnahme der Staatsstrasse
über den Seedamm Rapperswil/SG
in das Nationalstrassennetz**

**Initiative du canton de Saint-Gall
Classement en route nationale
de la route cantonale
entre Rapperswil/SG et Pfäffikon**

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1997
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1997
Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 9. Mai 1996

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung er sucht der Kanton St. Gallen die Bundesversammlung, die seequerende Staatsstrasse Nr. 17/21 Rapperswil–Pfäffikon (heutiger Seedamm) in das Nationalstrassennetz oder in eine höher klassierte eidgenössische Hauptstrasse aufzu nehmen, allenfalls durch entsprechende Gesetzesänderungen. Ebenfalls ist die Anwendung des Road pricing zu prüfen.

Texte de l'initiative du 9 mai 1996

S'appuyant sur l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton de Saint-Gall propose à l'Assemblée fédérale de prendre, si nécessaire par voie législative, les mesures nécessaires pour intégrer au réseau des routes nationales, ou du moins pour faire passer dans une catégorie supérieure de route principale, la route cantonale No 17/21 qui traverse le lac de Zurich entre Rapperswil et Pfäffikon. Il lui propose également d'étudier la mise en place de péages.

Caccia Fulvio (C, TI) unterbreitet im Namen der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat sich an ihrer Sitzung vom 25. November 1997, gestützt auf Artikel 21octies des Geschäftsverkehrsgesetzes, mit der Standesinitiative befasst, welche der Kanton St. Gallen am 9. Mai 1996 eingereicht hat. Mit dieser Standesinitiative wird die Bundesversammlung er sucht, die seequerende Staatsstrasse Nr. 17/21 Rapperswil–Pfäffikon (heutiger Seedamm) in das Nationalstrassennetz oder in eine höherklassierte eidgenössische Hauptstrasse aufzunehmen sowie die Anwendung des Road pricing zu prüfen.

Erwägungen der Kommission

Anlässlich der Anhörung durch die ständerätliche Kommission haben die Vertreter des Kantons St. Gallen folgende Erwägungen angestellt: Der durchschnittliche tägliche Verkehr auf der Seedammstrasse in der Agglomeration Rapperswil beträgt 25 000 Fahrzeuge, die Spitzenbelastung an Wochenenden 29 000 Fahrzeuge. Weiter führten sie aus, dass eine neue Strasse vom Ende des Seedamms bei Rapperswil unter der Stadt hindurch bis zum Anschluss Rütli/Rapperswil zur Zürcher-Oberland-Autobahn unter verschiedenen Lösungsvarianten als geeignetste betrachtet wird. Ihr Bau würde Kosten in der Höhe von 350 bis 400 Millionen Franken verursachen. Bei der heutigen Klassierung der Strecke als Tals trasse im Sinne des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer genügen die Bundes subventionen dem Kanton zur Finanzierung des Bauwerks nicht. Im weiteren, zur Frage der Umklassierung der Tals trasse in eine Alpenstrasse, hat das Bundesamt für Strassenbau im Rahmen einer Überprüfung des Hauptstrassennetzes einen entsprechenden Antrag des Kantons St. Gallen kürzlich abgelehnt.

Die Verwaltung hat zum Stand der Arbeiten in diesem Gebiet wie folgt Stellung genommen und u. a. über die Problematik der Umklassierung einer Hauptstrasse sowie über die Organisation und den Fortschritt des Projektes des neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen orientiert. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass in diesem Umfeld die Projektgruppe «Verkehr und Energie» zurzeit verschiedene Modelle zur Finanzierung der National- und Hauptstrassen bearbeitet. Bei den Hauptstrassen zeichnet sich als Stossrichtung ab, dass sich der Bund finanziell weiter beteiligen und sich die Zuteilung der Bundesmittel nach einem neuen Kriterium – der Unterscheidung zwischen Gross- und Kleinprojekten – richten wird. Konkrete Ergebnisse der Arbeiten der Projektgruppe werden im Laufe des Jahres 1998 vorliegen. Die früher in Erwägung gezogene Schaffung einer neuen Kategorie von Hauptstrassen, die «Agglomerationsstrassen», wird nicht weiterverfolgt. Im übrigen hat die Verwaltung zu bedenken gegeben, dass das Hauptstrassennetz 1995 erweitert und insbesondere unter dem Blickwinkel der Klassierung in Tal- und Alpenstrassen überprüft worden ist.

Bei der Prüfung der von der Standesinitiative geforderten Massnahmen ist die Kommission zur Ansicht gekommen, dass das Anliegen des Kantons St. Gallen fundiert ist, dass es sich aber im Rahmen der geltenden Regelung kaum verwirklichen lässt. Zwei Überlegungen sind für die Kommission massgebend gewesen.

Zum einen bergen Einzelfalllösungen die Gefahr einer präjudizierenden Wirkung. Das ist der Fall bei einer Erweiterung des Nationalstrassennetzes vor dessen Fertigstellung oder einer Umklassierung einer Talstrasse. Die Unterscheidung nach Alpen- und Talstrassen scheint ihr zwar einen zu starken Finanzierungsschlüssel darzustellen, der den gegenwärtigen Bedürfnissen der Kantone mit sehr teuren Strassenbauprojekten in Agglomerationen nicht Rechnung trägt, doch eine zu elastische Handhabung desselben im Falle der Hauptstrasse Seedamm könnte zu einer Vielzahl ähnlicher Begehren führen, deren Folgen für die Bundesfinanzen vertiefter abzuklären wären.

Zum anderen ist mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen ein Prozess im Gange, der neue Perspektiven im Bereich der Strassenfinanzierung öffnet. In den einzelnen Aufgabengebieten wird die Hauptarbeit zurzeit gemacht, dies unter Einbezug der Fachstellen sowie der Kantone. Es ist davon auszugehen, dass man bei den Hauptstrassen nicht beim heutigen Beitragssystem bleiben wird. Es gilt daher, das von der Standesinitiative aufgeworfene Problem nicht isoliert, sondern im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zu erörtern, damit umfassende Lösungen nicht durch punktuelle Gesetzesänderungen präjudiziert werden.

Caccia Fulvio (C, TI) présente au nom de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21octies de la loi sur les rapports entre les Conseils, la commission a procédé, le 25 novembre 1997, à l'examen préliminaire de l'initiative déposée le 9 mai 1996 par le canton de Saint-Gall.

Par l'initiative précitée, le canton de Saint-Gall propose à l'Assemblée fédérale de prendre les mesures nécessaires pour intégrer au réseau des routes nationales ou du moins pour la faire passer dans une catégorie supérieure la route cantonale No 17/21 qui traverse le lac de Zurich entre Rapperswil et Pfäffikon. Il lui propose également d'étudier la mise en place de péages.

Considérations de la commission

Lors de l'audition des représentants du canton de Saint-Gall devant la commission du Conseil des Etats, ceux-ci ont fait valoir les considérations suivantes:

25 000 véhicules empruntent en moyenne chaque jour la route construite sur la digue entre Rapperswil et Pfäffikon. En fin de semaine, on compte jusqu'à 29 000 véhicules par jour.

Les représentants du canton ont indiqué que, parmi toutes les solutions étudiées, la plus adéquate serait celle qui consiste à construire une nouvelle route traversant la ville en tunnel, en partant de l'extrémité de la digue à Rapperswil pour rejoindre la sortie Rüti/Rapperswil de l'autoroute de l'Oberland zurichois. La construction de ce tronçon de route coûterait entre 350 et 400 millions de francs. Le tronçon étant aujourd'hui classé comme route de plaine, au sens de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, les subventions fédérales ne permettraient pas au canton de Saint-Gall de financer l'intégralité des travaux. Concernant le passage de la route de plaine dans la catégorie de route alpine, une demande en ce sens formulée par Saint-Gall a récemment été rejetée par l'Office fédéral des routes, dans le cadre d'un examen du réseau des routes principales.

L'administration a présenté l'état des travaux dans ce domaine. Il a notamment été question des problèmes liés à la modification du classement d'une route principale, ainsi que de l'organisation et des progrès du projet de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. La commission a ainsi appris que le groupe de travail «Transport et énergie» examine en ce moment différents modèles pour le financement des routes nationales et principales. Pour ce qui est des routes principales, la solution qui paraît devoir être retenue prévoit que la participation financière de la Confédération sera maintenue, mais que la répartition des fonds mis à disposition s'effectuera en fonction d'un critère nouveau, à savoir une distinction entre grands et petits projets. Les résultats concrets des travaux du groupe de travail seront présentés dans le courant de l'année 1998. La création d'une nouvelle catégorie de routes, les routes d'agglomération, qui avait un temps été évoquée, a, pour finir, été abandonnée. L'administration a par ailleurs précisé que le réseau des routes principales a été adapté en 1995, et que sa subdivision en routes de plaine et en routes alpines a fait l'objet d'un examen particulier.

Après avoir examiné les mesures préconisées par le canton de Saint-Gall dans son initiative, la commission est arrivée à la conclusion que ces demandes sont fondées, mais que le projet ne semble pas réalisable dans le cadre de la législation actuellement en vigueur. La décision de la commission s'articule autour de deux axes de réflexion.

En premier lieu, les solutions de cas particuliers présentent le risque de créer un précédent. C'est le cas pour un élargissement du réseau des routes nationales avant son achèvement, ou pour le passage du tronçon en question dans la catégorie des routes alpines. La commission estime certes que la distinction entre routes de plaine et routes alpines implique un mode de financement trop rigide, qui ne tient pas compte des besoins actuels des cantons qui ont des projets de constructions de route dans les agglomérations nécessitant des investissements considérables. Il est cependant à craindre qu'en accordant trop facilement des modifications de classement des routes, une foule de demandes suivraient celle du canton de Saint-Gall; les conséquences pour les finances de la Confédération devraient être soigneusement étudiées.

En second lieu, la révision de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons actuellement en cours ouvre de nouvelles perspectives pour le financement des routes. Dans les différents domaines de compétences, les travaux sont maintenant dans leur phase principale. Les services spécialisés et les cantons y sont associés. Tout laisse à penser que le système de contributions actuel pour les routes principales sera modifié. Il serait par conséquent judicieux de ne pas traiter le problème soulevé par le canton de Saint-Gall de manière isolée, mais de le replacer dans le contexte plus vaste de la nouvelle péréquation financière, afin que des modifications législatives ponctuelles ne viennent pas compromettre les chances d'arriver à des solutions globales.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, der Initiative keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de ne pas donner suite à l'initiative.

Kühne Josef (C, SG): Sie können dem Bericht der Kommission entnehmen, dass die Kommission in der Sache mit uns – wenn ich von uns spreche, dann meine ich Rosmarie Zapfl, Vreni Spoerry und mich, denn wir haben unsere Jugend etwa zur gleichen Zeit in Rapperswil verbracht und kennen die Situation bestens – übereinstimmt, dass die Lösung des Problems im Zusammenhang mit dem Flaschenhals Seedamm–Rapperswil einem vordringlichen Bedürfnis entspricht.

Die schöne historische Altstadt Rapperswil und ihre Bewohner sind einer unzumutbaren Belastung ausgesetzt. Die geltende Strassenklassifizierung wird weder dem Ausmass des Verkehrs noch der historischen Bedeutung der traditionsreichen Verbindung Ostschweiz–Zentralschweiz gerecht. Die bestehende mangelhafte Regelung kann nach Meinung der Kommission nicht ohne Präjudiz für eine Mehrzahl von Anschlussbegehren für den Seedamm zurechtgestutzt werden. Die Neuregelung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen muss eine feinere Abstufung der Bundesbeiträge bringen. Der Geldfluss muss so kanalisiert werden, dass die Gelder zur dringenden Problemlösung eingesetzt werden und nicht an Orten, wo die Klassifizierung stimmt, aber die Probleme zweitrangig sind.

Ablehnung heisst also nicht Schubladisierung des Problems Rapperswil, sondern sie heisst, den Weg vor allem im Rahmen des Finanzausgleiches zu suchen, und zwar möglichst rasch.

Steinemann Walter (F, SG): Diese Vorlage entspricht einem Vorstoss unserer Fraktion im Grossen Rat des Kantons St. Gallen. Das Anliegen ist an sich ausgewiesen, aber in Verbindung mit dem Road pricing können wir ihm heute nicht zustimmen. Dieses Road pricing ist im Grossen Rat neu durch ein FDP-Mitglied eingebracht, von uns bekämpft, aber leider nicht gestrichen worden.

Ich bitte Sie daher, dieser Initiative keine Folge zu geben.

Präsident: Die Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

Angenommen – Adopté

Sammeltitel – Titre collectif

**Nationalstrassen.
Bau, Unterhalt und Betrieb**
**Routes nationales.
Construction, entretien et exploitation**

96.317

Standesinitiative Zürich
Änderung
des Finanzierungsschlüssels
beim Bau, Unterhalt und Betrieb
der Nationalstrassen
Initiative du canton de Zurich
Modification des dispositions
de financement prévues
pour la construction, l'entretien
et l'exploitation des routes nationales

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1997
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1997
Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 15. Oktober 1996
Der Kanton Zürich, gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, schlägt der Bundesversammlung die folgende Änderung des Finanzierungsschlüssels beim Nationalstrassenbau, -unterhalt und -betrieb vor:
Der Bund übernimmt die vollen Kosten für den Bau, Unterhalt und Betrieb aller Nationalstrassen in der Schweiz (inklusive Expressstrassen).

Texte de l'initiative du 15 octobre 1996
En vertu de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton de Zurich propose à l'Assemblée fédérale de modifier comme suit les dispositions de financement prévues pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales:
La Confédération prend en charge l'intégralité des frais de construction, d'entretien et d'exploitation de toutes les routes nationales en Suisse (y compris les voies rapides).

96.322

Standesinitiative Aargau
Änderung
des Finanzierungsschlüssels
beim Bau, Unterhalt und Betrieb
der Nationalstrassen
Initiative du canton d'Argovie
Modification des dispositions
de financement prévues
pour la construction, l'entretien
et l'exploitation des routes nationales

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1997
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1997
Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 15. November 1996
Der Kanton Aargau, gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, lädt die Bundesversammlung ein, den Finanzierungsschlüssel beim Nationalstrassenbau, -unterhalt und -betrieb zu ändern.

Texte de l'initiative du 15 novembre 1996
En vertu de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton d'Argovie propose à l'Assemblée fédérale de modifier les dispositions de financement prévues pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales.

97.3230

Motion Ständerat
(KVF-SR 96.317)
Langfristige Sicherung
des Nationalstrassenunterhaltes
Motion Conseil des Etats
(CTT-CE 96.317)
Assurer à long terme le financement
de l'entretien des routes nationales

Wortlaut der Motion vom 25. September 1997
Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten, welche nach dem 31. Dezember 1999 (Ausserkrafttreten des neuen Bundesbeschlusses vom 30. April 1997 über die befristete Erhöhung der Beitragssätze im Nationalstrassenunterhalt) die Substanzerhaltung der Nationalstrassenbauwerke im gleichen Ausmass sichert wie der erwähnte Bundesbeschluss. Die Geltungsdauer der Vorlage ist so zu gestalten, dass ein nahtloser Übergang zu späteren Lösungen im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» oder zu einer anderen Neuregelung der Substanzerhaltung der Nationalstrassenbauwerke ermöglicht wird.

Texte de la motion du 25 septembre 1997
Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales un projet de loi ou d'arrêté visant à assurer le maintien de la qualité du réseau des routes nationales dans la même proportion que le nouvel arrêté fédéral du 30 avril 1997 sur l'augmentation temporaire des taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales et après le 31 décembre 1999, date à laquelle ledit arrêté cesse d'être en vigueur. La durée de validité de cette loi ou de cet arrêté doit être fixée de telle sorte qu'il soit possible de passer sans solution de continuité à la future réglementation issue du pro-

jet de nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons ou à toute autre réglementation concernant le maintien de la qualité du réseau des routes nationales.

Caccia Fulvio (C, TI) unterbreitet im Namen der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat sich an ihrer Sitzung vom 25. November 1997, gestützt auf Artikel 21 octies des Geschäftsverkehrsgesetzes, mit den Standesinitiativen befasst, welche die Kantone Zürich und Aargau am 15. Oktober bzw. am 15. November 1996 eingereicht haben.

Mit der Standesinitiative Zürich wird die Bundesversammlung ersucht, den Finanzierungsschlüssel beim Nationalstrassenbau, -unterhalt und -betrieb so zu ändern, dass der Bund die vollen Kosten in diesen drei Bereichen übernimmt.

Mit der Standesinitiative Aargau wird die Bundesversammlung ersucht, den Finanzierungsschlüssel beim Nationalstrassenbau, -unterhalt und -betrieb zu ändern.

Erwägungen der Kommission

Anlässlich der Anhörung durch die ständerätliche Kommission haben die Vertreter der Kantone Zürich und Aargau folgende Erwägungen angestellt:

Für den Fall, dass dem Antrag in der Formulierung des Kantonsrates, wonach Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen zu Lasten des Bundes gehen sollen, nicht stattgegeben werden kann, möchten sie als Eventualantrag einbringen, dass der Bund mindestens Unterhalt und Betrieb übernehme. Da das Nationalstrassennetz bald fertiggestellt ist, macht es wenig Sinn, während des Spiels die Spielregeln zu ändern. Im übrigen gaben sie zu bedenken, dass Erhöhungen der Verkehrsabgaben kaum möglich sind, scheitern sie doch bei den Volksabstimmungen am Argument, der Bund verfüge über genügend Mittel aus der Treibstoffzollkasse. Sie betonten ebenfalls, dass das Problem des Nationalstrassenunterhalts und -betriebs losgelöst vom Projekt des neuen Finanzausgleichs, bei dem Lösungen noch einige Zeit nicht vorliegen werden, vorgezogen angegangen werden müsse. Sie schilderten die finanziellen Schwierigkeiten der Kantone bei der Strassenfinanzierung und hielten in diesem Zusammenhang fest, dass eine Lastenverschiebung vom Bund auf die Kantone statfinde. Das zentrale Anliegen der Standesinitiativen ist eine längerfristige Regelung, die über den Geltungsbereich des Investitionsprogramms 1997 hinausgehen würde. Anders als in Deutschland, wo es von Verfassung wegen eine Garantie für die Finanzierung von Verkehrsaufgaben der Länder gibt, müssen die Kantone in der Schweiz auf kurzfristige Budgetkürzungen seitens des Bundes gefasst sein. Die Verwaltung schilderte der Kommission den Stand der Arbeiten beim Projekt des neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen und skizzierte verschiedene zur Diskussion stehende Modelle für Bau, Unterhalt und Betrieb des Nationalstrassennetzes. Bei einer Variante geht nur die Finanzierung zum Bund, während die restlichen Kompetenzen gemäss der heutigen Verteilung zu bewahren wären. Eine andere Variante sieht hingegen vor, dass die Finanzierungs- und Ausführungskompetenz vollständig zum Bund übergehen würde.

Als Stossrichtung zeichnet sich ab, dass beim heutigen Stand des Ausbaus des Nationalstrassennetzes – 86 Prozent in Betrieb, 5,1 Prozent im Bau, 6,7 Prozent in der Form vom Bundesrat bereits bewilligter genereller Projekte, nur 2 Prozent noch zu beschliessen – eine grundlegende Änderung der Kompetenzenverteilung beim Bau nicht mehr zweckmässig wäre. Anders stellt es sich beim Unterhalt dar, indem im Sinne der Empfehlungen im Vernehmlassungsbericht eine stärkere Zentralisierung angestrebt wird. In diesem Zusammenhang brachte die Verwaltung den Wunsch zum Ausdruck, dass man Lösungen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs nicht mit Vorentscheidungen präjudiziert. Die Kommission teilt das letztere Bedenken und ist der Auffassung, dass das Problem der Finanzierungsschlüssel bei den Nationalstrassen nicht getrennt vom neuen Finanzaus-

gleich betrachtet und einer Lösung zugeführt werden kann. Ziel ist es, angesichts der prekären Lage der öffentlichen Finanzen – sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen – keine blossen Lastenverschiebung in einem spezifischen Gebiet zu bewirken, sondern im Rahmen eines Gesamtausgleichs eine ausgereifte Aufgabenteilung und einen optimalen Mitteleinsatz zu erreichen. Es wäre somit verfehlt, im heutigen Zeitpunkt Gesetzesänderungen vorzunehmen, die zu Präjudizierungen gewisser Bereiche oder zur Nichtweiterverfolgung von Varianten führten. Aufgrund dieser Überlegung ist die Kommission zum Schluss gekommen, den Initiativen sei keine Folge zu geben.

Dennoch ist sich die Kommission des akuten Finanzierungsproblems bewusst. Dabei steht für sie der Unterhalt im Vordergrund, weil sich beim Bau und Betrieb keine namhaften Probleme ergeben, wenn man bei der geltenden Regelung bleibt. Sie ist sich des drohenden Substanzverlustes sowie der Schwierigkeiten der Kantone, den Werterhalt nach den Kürzungen der Bundesbeiträge infolge des Sanierungspakets 1994 finanziell zu sichern, bewusst. Im Rahmen des Investitionsprogramms beschlossen die eidgenössischen Räte am 30. April 1997, die Beitragssätze für den Nationalstrassenunterhalt auf den ursprünglichen Satz zu erhöhen – befristet bis Ende 1999. Die Kommission ist aber der Auffassung, dass der Substanzerhalt der Nationalstrassenbauwerke nur mit einer Beteiligung des Bundes in der gleichen Höhe wie vor der Kürzung der Beitragssätze gewährleistet ist und dass somit diese Beteiligung auch nach diesem Datum durch eine Übergangsregelung gesichert werden soll, die bis zu den Ergebnissen der Neuordnung des Finanzausgleichs zu gelten hat. In diese Richtung geht die vom Ständerat überwiesene Motion.

Caccia Fulvio (C, TI) présente au nom de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21 octies de la loi sur les rapports entre les Conseils, la commission a procédé, le 25 novembre 1997, à l'examen préliminaire des initiatives déposées le 15 octobre 1996 par le canton de Zurich et le 15 novembre par le canton d'Argovie.

Le canton de Zurich propose à l'Assemblée fédérale de modifier les dispositions de financement prévues pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales, de façon à ce que la Confédération couvre la totalité des coûts dans ces trois domaines.

Le canton d'Argovie propose à l'Assemblée fédérale de modifier les dispositions de financement prévues pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales.

Considérations de la commission

Lors de l'audition des représentants des cantons de Zurich et d'Argovie devant la commission du Conseil des Etats, ceux-ci ont avancé les arguments suivants:

Ils ont commencé par indiquer que pour le cas où serait rejetée la proposition de faire prendre en charge par la Confédération les dépenses de construction, d'entretien et d'exploitation liées aux routes nationales, ils proposaient, d'ores et déjà, à titre subsidiaire que la Confédération assume au moins les frais d'entretien et d'exploitation. Rappelant que le réseau des routes nationales était en passe d'être achevé, ils ont admis que cela n'aurait guère de sens de changer maintenant les règles du jeu. Ils ont ajouté qu'une augmentation des taxes routières n'aurait guère de chance d'être acceptée en votation populaire, l'argument selon lequel le produit des droits d'entrée sur les carburants fournit des ressources suffisantes à la Confédération risquant de faire mouche. Ils ont insisté sur la nécessité de traiter séparément, d'une part, le problème du financement de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales, et, d'autre part, celui de la nouvelle péréquation financière, ce dernier risquant de ne pas aboutir avant longtemps.

Ils ont rappelé les difficultés financières que créait aux cantons le financement des routes nationales, affirmant qu'en

l'occurrence la Confédération se déchargeait dans une certaine mesure sur les cantons. Ils ont insisté sur le fait que les initiatives visaient une réglementation à long terme débordant le cadre du seul programme d'investissement 1997: si en Allemagne, en effet, la constitution prévoit une garantie pour le financement des dépenses des Länder en matière d'infrastructures de transport, en Suisse, les cantons doivent s'attendre à tout moment à une réduction des subsides fédéraux.

L'administration a informé la commission sur l'état du projet de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, et a explicité à son intention certains des modèles de construction, d'entretien et d'exploitation du réseau des routes nationales actuellement débattus. L'un d'eux réserve ainsi le seul financement à la Confédération, la répartition des autres compétences demeurant inchangée; un autre prévoit au contraire de donner à la Confédération toutes les compétences en matière non seulement de financement, mais aussi d'exécution. D'une manière générale, cependant, on s'accorde à considérer que cela n'aurait guère de sens aujourd'hui d'engager une modification de fond de la répartition des compétences dans le domaine de la construction, compte tenu de l'état d'avancement du réseau des routes nationales (86 pour cent d'entre elles sont exploitées, 5,1 pour cent sont en cours de construction, 6,7 pour cent existent sous la forme de projets généraux déjà approuvés par le Conseil fédéral: restent donc 2,1 pour cent à arrêter). La situation est cependant différente s'agissant de l'entretien, où un renforcement du rôle de la Confédération apparaît souhaitable, ainsi que le démontrent les résultats du rapport sur la procédure de consultation. L'administration a finalement rappelé à ce sujet à la commission que des décisions prises trop tôt risqueraient d'être préjudiciables à la recherche de solutions dans le cadre de la nouvelle péréquation financière.

La commission, qui partage cette dernière préoccupation, considère que le problème de la clef de répartition des dépenses en matière de financement des routes nationales ne saurait être réglé hors du cadre plus général de la nouvelle péréquation financière. Compte tenu de la situation précaire des finances publiques, fédérales et cantonales, il s'agit moins de se contenter de déplacer les problèmes, que de rechercher au niveau global une répartition judicieuse des tâches et, par là, une mise à profit optimale des ressources disponibles. Aussi serait-ce une erreur que de vouloir engager dès aujourd'hui des modifications de loi qui ne feraient que risquer d'empêcher la mise en oeuvre de réformes ultérieures ou l'étude de possibles solutions de rechange. Aussi la commission estime-t-elle qu'il n'y a pas lieu de donner suite aux initiatives précitées.

La commission n'en est pas moins consciente de la gravité de la situation en matière de financement, s'agissant en particulier du financement de l'entretien (la construction et l'exploitation ne posant pas de problèmes majeurs pour autant que soit maintenue la réglementation actuelle). Elle se rend compte des risques liés à la diminution de la qualité des ouvrages ainsi que des difficultés rencontrées par les cantons à assurer financièrement celle-ci après les diminutions des subsides fédéraux qui ont été décidées en 1994 dans le cadre des mesures d'assainissement. Les Chambres ont voté, le 30 avril 1997, un programme d'investissement qui prévoit le relèvement au niveau initial, et jusqu'à la fin de l'année 1999, de la participation de la Confédération à l'entretien des routes nationales. Cela n'empêche pas la commission d'estimer que seule une participation de la Confédération comparable à celle qui prévalait avant la réduction des taux permettra à long terme de préserver la qualité des routes nationales, et qu'il convient donc de faire en sorte que cette participation continue d'être garantie à titre transitoire même après la date précitée, jusqu'à la mise en place de la nouvelle péréquation financière: tel est le sens de la motion que le Conseil des Etats a transmise au Conseil fédéral.

Antrag der Kommission

1. Die Kommission beantragt mit 14 zu 4 Stimmen, der Ständesinitiative Zürich keine Folge zu geben.

2. Die Kommission beantragt einstimmig, der Ständesinitiative Aargau keine Folge zu geben.
3. Die Kommission beantragt mit 15 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen, die Motion des Ständerates zu überweisen.

Proposition de la commission

1. Par 14 voix contre 4, la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Zurich.
2. La commission propose, à l'unanimité, de ne pas donner suite à l'initiative du canton d'Argovie.
3. Par 15 voix sans opposition et avec 4 abstentions, la commission propose de transmettre la motion du Conseil des Etats.

*Initiativen 96.317, 96.322 – Initiatives 96.317, 96.322
Angenommen – Adopté*

Motion 97.3230

Überwiesen – Transmis

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Botschaft und Beschlussentwürfe des Bundesrates vom 20. November 1996 (BBI 1997 I 1)
Message et projets d'arrêté du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 (FF 1997 I 1)

Zusatzbericht und Anträge der SPK-NR/SR vom 6. März 1997 (BBI 1997 III 245)
Rapport complémentaire et propositions des CIP-CN/CE du 6 mars 1997 (FF 1997 III 243)

Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997 (BBI 1997 III 1484)
Avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997 (FF 1997 III 1312)

Anträge der Verfassungskommission-NR vom 21. November 1997 (BBI 1998 364)
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CN du 21 novembre 1997 (FF 1998 286)

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBI 1998 439)
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 365)

Kategorie I/III, Art. 68 GRN – Catégorie I/III, art. 68 RCN

Anträge der Kommissionen: BBI

Antrag der Fraktion der Freiheits-Partei Nichteintreten

Antrag Rennwald

Rückweisung an den Bundesrat
mit dem Auftrag, einen Entwurf zu einer Reform der Bundesverfassung auszuarbeiten,

– die europakompatibel ist, insbesondere in den Bereichen Sozialpolitik, Wirtschafts- und Agrarpolitik, Steuerwesen, Währungspolitik, Aussenpolitik, Bildung, Bürgerrechte und Institutionen;

– die auf einem neu definierten Föderalismus basiert, u. a. in bezug auf die Anzahl und Grösse der Kantone, die Rolle des Ständerates, den institutionellen Stellenwert der Städte und die «Entkolonialisierung» der Randzonen;

– die den wichtigsten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Veränderungen der letzten Jahrzehnte Rechnung trägt, insbesondere der Emanzipation der Frauen, dem Aufkommen der Informationsgesellschaft, der Entwicklung der «Drei-Klassen-Gesellschaft», von welcher immer mehr Bevölkerungsschichten betroffen sind, der Globalisierung der Wirtschaft, der nachhaltigen Entwicklung;

– die es der Schweiz ermöglicht, sich Gehör zu verschaffen und in den wichtigsten internationalen Gremien und Organisationen eine Rolle zu spielen;

– die der politischen Gewalt mehr Gewicht verleiht, indem u. a. die staatliche Rolle innerhalb der sozio-ökonomischen Regulierungsmechanismen gestärkt wird, die Bundesräte mittels starrer Listen gewählt und die personellen und materiellen Mittel des Parlamentes aufgestockt werden.

Antrag Rechsteiner Paul

Rückweisung an die Kommission

mit dem Auftrag, sie in folgender Richtung zu überarbeiten:

- Formulierung von Sozialrechten;
- Formulierung von Wirtschaftsartikeln, die eine aktivere Wirtschaftspolitik der öffentlichen Hand vorsehen;
- Erarbeitung von Bestimmungen zur besseren Kontrolle und Regulierung des Finanzplatzes im öffentlichen Interesse;
- Erlass von Bestimmungen, welche eine Fiskalgesetzgebung ermöglichen, die dem Ziel der Steuergerechtigkeit besser entspricht;
- Ausbau der internationalen Zusammenarbeit und der Integration auf europäischer und weltweiter Ebene;
- Überprüfung der Institutionen mit dem Ziel eines leistungsfähigeren Staates bei gleichzeitigem Ausbau der Mitentscheidungsrechte des Volkes.

Propositions des commissions: FF

Proposition du groupe du Parti de la liberté

Ne pas entrer en matière

Proposition Rennwald

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat d'élaborer un projet de réforme de la Constitution fédérale:

- eurocompatible, en particulier dans les domaines suivants: politique sociale, politique économique (y compris agricole), fiscalité, politique monétaire, politique extérieure, formation, citoyenneté et institutions;
- fondé sur une nouvelle définition du fédéralisme, notamment en ce qui concerne le nombre et la taille des cantons, le rôle du Conseil des Etats, la place des villes dans notre système institutionnel et la «décolonisation» des régions périphériques;
- tenant compte et apportant des réponses aux principaux changements socioéconomiques et culturels intervenus durant ces dernières décennies, et en particulier ceux-ci: émancipation des femmes, émergence de la société de l'information, développement de la société des trois tiers, précarité touchant des couches toujours plus importantes de la population, mondialisation de l'économie, développement durable;
- permettant à la Suisse de faire entendre sa voix et de jouer un rôle dans les principales enceintes et institutions internationales;
- apte à accroître le poids du pouvoir politique, notamment par un renforcement du rôle de l'Etat dans les mécanismes de régulation socioéconomique, par l'élection des conseillers fédéraux sur des listes bloquées et par l'augmentation des moyens – humains et matériels – à disposition du Parlement.

Proposition Rechsteiner Paul

Renvoi à la commission

avec mandat de le retravailler dans le sens suivant:

- formulation des droits sociaux;
- formulation d'articles dans le domaine économique, qui prévoient une politique économique active des pouvoirs publics;
- élaboration de dispositions permettant un meilleur contrôle et une meilleure régulation de la place financière dans l'intérêt public;
- édicition de dispositions qui rendent possible une législation fiscale qui corresponde mieux au but de l'égalité fiscale;
- développement de la coopération internationale et de l'intégration aux niveaux européen et mondial;

– examen des institutions avec le but de rendre l'Etat plus efficace tout en développant les droits de décision du peuple.

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: Qui sommes-nous, d'où venons-nous, où allons-nous? Voici des questions fondamentales auxquelles le peuple suisse cherche aujourd'hui réponse. A l'heure où bien des Suissesses et des Suisses s'interrogent sur notre passé, notre présent et notre futur, le débat sur la révision totale de la Constitution fédérale est une véritable chance. Même si la coïncidence avec le 150^e anniversaire de la Suisse moderne fournit à l'exercice sa logique temporelle, notre travail n'est pas destiné en priorité à meubler les festivités liées à ce jubilé. Bien plus, il répond à une véritable nécessité: le pays doit affirmer son identité et forger souverainement son avenir.

L'ampleur et la complexité d'une révision totale de la constitution font appel aux talents de stratégie. Le processus déclenché par l'arrêté fédéral du 3 juin 1987 sur la révision totale de la Constitution fédérale et le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 s'avère être la voie, moins spectaculaire peut-être, mais du réalisme et du pragmatisme, et ô combien plus prometteuse de succès.

Mettre à jour le droit constitutionnel actuel écrit et non écrit, le rendre compréhensible, l'ordonner systématiquement, en unifier la langue ainsi que la densité normative, est pour d'aucuns une ambition trop modeste. C'est ignorer l'importance de la transparence des règles fondamentales de l'Etat pour notre identification nationale. C'est sous-estimer le caractère indispensable de la mise à jour pour préparer les véritables réformes matérielles. Le Conseil fédéral a démontré les vertus de cette systématique en proposant, dans le sillage du projet A, deux projets, B et C, conduisant à une véritable révision des droits populaires et de la justice.

La notion de la mise à jour ne ressortit pas aux sciences exactes. Elle fait appel à la pondération et réclame beaucoup de doigté. Pourtant, il serait vain de se perdre dans les disputes stériles visant à en définir l'interprétation authentique. Au-delà de la sémantique, la mise à jour exige du discernement, et nous demande surtout d'être raisonnables. En abordant les grands nettoyages constitutionnels, je dis aux plus réticents que la vaisselle du dimanche ne sert à rien si on l'oublie au fond du buffet, alors qu'aux plus intrépides et plus impatients des réformateurs, je rappelle qu'avant de changer la nappe, il faudrait débarrasser la table. Mais pour ceux qui préfèrent les images tirées de l'alpinisme ou de la conquête de l'Himalaya, je suggère que la constitution mise à jour sera pour nous le camp de base, qu'il vaut mieux atteindre avant de se lancer vers les hautes cimes des réformes en profondeur.

Concevoir une constitution, c'est ériger un chapiteau national, capable d'accueillir tout le monde. En raison de cette exigence d'universalité, les solutions ne peuvent être absolues, au risque d'exclure les parties constitutives du peuple. Le succès de l'opération dépend de la capacité de susciter l'adhésion large dans toutes les couches de la population. La constitution s'applique à tous et ne se prête pas à la réalisation de programmes unilatéraux, voire à la provocation. En de nombreux points, le travail en commission a été marqué par la recherche d'une solution acceptable pour tous, plutôt que de s'entêter dans la pureté doctrinale des formules. Mais si les solutions font appel aux capacités d'intégration et de compromis, les principes qui conduisent – tels ceux de la dignité humaine, de l'égalité ou de la justice – ne souffrent pas la nuance.

Avant de savoir si la proposition que vous ferez sur un point précis, si le droit que vous revendiquerez dans un domaine particulier, ou le devoir que vous voudrez imposer à qui que ce soit, suit l'esprit et la lettre de notre constitution actuelle, vous devrez au préalable examiner en conscience s'ils répondent aux exigences du consensus national.

Bien que notre Conseil soit prioritaire pour la deuxième partie et commence ses délibérations avec les articles 127 à 184, il est impératif d'avoir toujours à l'esprit l'ensemble de l'édifice. Parmi les nombreuses questions qui ont donné lieu à d'intenses débats au sein de la commission, celles qui se situent

aux point angulaires méritent une mention spéciale. Dans tous les domaines fondamentaux de notre Etat, la commission a dû s'adonner à des exercices d'équilibre en vue de trouver un dosage stable des principes concurrents. Ces équilibres seront particulièrement importants dans les domaines suivants.

D'abord, le titre passionnant, titre 2: «Droits fondamentaux et buts sociaux» nous entraîne d'emblée à procéder au difficile pesage des droits et des devoirs de l'individu, de sa responsabilité individuelle et sociale. La commission a examiné, avec sollicitude certes, mais aussi avec prudence, les demandes des divers groupes d'intérêts ou de pression.

C'est ainsi que les préoccupations de la jeunesse seront prises en compte par la garantie de l'égalité des chances, et un mandat donné à l'Etat de tenir compte des besoins particuliers des enfants et des jeunes, mais aussi par le droit à une formation scolaire de base, ou à la mention expresse de l'interdiction du travail des enfants. Je tiens à remercier ici les mouvements de jeunesse de toute la Suisse de leurs messages nombreux de satisfaction, qui nous sont parvenus, et qui nous assurent tout particulièrement de la volonté de nous soutenir et de nous accompagner dans le cheminement qui nous conduira à l'adoption de cette constitution révisée qui prépare la Suisse de demain, donc celle de notre jeunesse. Pourtant, la majorité de la commission n'a pas retenu, même par rapport à cette jeunesse, un rappel y relatif dans l'énumération des droits fondamentaux, comme cela sera par exemple le cas pour les diverses formes d'invalidité, ou le mode de vie – mais pas l'orientation sexuelle –, qui seront mentionnés spécialement avec le principe de l'interdiction de toute discrimination.

En matière d'égalité, comme cela existe déjà pour les hommes et les femmes, l'Etat se verra conférer un mandat de pourvoi à l'égalité de traitement des personnes handicapées, sans que l'on ait toutefois franchi, dans le cadre de la mise à jour, le pas du droit justiciable vis-à-vis de tiers.

L'article 7 montre aussi l'importance du langage et la valeur des symboles. Quant au fond, il est évident que les principes de l'égalité et de la non-discrimination s'appliquent sans exception à tous. Aucune voix ne s'est d'ailleurs élevée pour demander un traitement différencié à l'endroit de qui que ce soit. Mais à partir du moment où il y a énumération d'exemples, on prend le risque de blesser tous ceux qui ne font pas partie de la mention spéciale.

La question de la rédaction non sexiste en langue française et italienne est exemplaire à ce titre. La commission s'est ralliée à la pratique actuellement en vigueur pour les textes de loi. Cela permet d'esquiver par exemple les difficultés de la langue française, avec son «homme» à la fois «Mensch» et «Mann».

D'abord, je me réjouis de pouvoir constater que jusqu'à présent, aucune voix féminine ne s'est élevée pour mettre le doigt sur une discrimination matérielle que pourrait contenir le projet. C'est l'essentiel, car plus personne ici ne l'admettrait. Néanmoins, nous devons être sensibles à la symbolique contenue dans la formule. Le malheur est que le débat n'est pas clos, ni à l'Académie française – bonjour Madame la Ministre! – ni en Suisse alémanique: «grüezi Frau Landammann». Mais puisque nous devons trouver une solution maintenant, il est essentiel que, de part et d'autre, la discussion soit menée avec la sérénité requise pour éviter que de linguistique, la dispute ne devienne fondamentale, ce qui manifestement n'est dans l'intention de personne.

Un autre domaine d'importance est celui de l'économie et de la question sociale, qui constitue un deuxième grand ensemble de dispositions des plus délicates en matière d'équilibre consensuel. Je ne vous apprendrai rien en vous disant que c'est à l'article relatif aux buts sociaux, au numéro prédestiné – ne dit-on pas 33 chez le docteur pour savoir si le sujet tousse – que la commission a procédé à une longue intervention chirurgicale qui laisse toujours une dizaine de cicatrices, sous forme d'autant de propositions de minorité. Concilier l'économie de marché avec l'Etat social suppose un dosage savant entre toute une série de droits qui se complètent: les droits et les devoirs de l'individu en la matière ne tou-

chent pas seulement le droit de propriété, la liberté économique et son respect par l'Etat, mais se retrouvent aussi dans l'affirmation de la responsabilité personnelle de chacun et la mise en évidence de l'initiative privée et de la responsabilité individuelle en matière sociale.

Les valeurs collectives et de solidarité sont soulignées par la garantie de la sécurité sociale et l'affirmation des buts sociaux, mais aussi par la garantie des moyens d'existence, le droit fondamental à une formation scolaire de base, le droit de chaque individu à déployer ses capacités, sans oublier la liberté syndicale et le droit de grève, ni le principe de subsidiarité.

Le titre 3 concerne les cantons et la Confédération. La place qui revient à chaque étage de notre édifice fédéral est un autre domaine où la recherche du consensus exige beaucoup de doigté. Les communes verront ainsi leur autonomie garantie dans la constitution, alors que les villes et les agglomérations urbaines obtiennent que leur situation particulière soit prise en compte. Les cantons, plutôt réservés sur la question de l'autonomie communale, verront leur poids accru par rapport à la Confédération, notamment en matière de politique extérieure.

Le bon dosage du rapport des forces entre le Parlement et le Gouvernement est un défi supplémentaire. La Commission des institutions politiques avait accompli un important travail préparatoire et s'était faite forte de nombreuses propositions dans son rapport du 6 mars 1997. Celles qui, aux yeux de la commission, s'intègrent dans la mise à jour ont été retenues, par exemple: supprimer l'exclusion du clergé des fonctions politiques, plus de flexibilité pour les incompatibilités, deuxième vice-présidence des Chambres fédérales, Services du Parlement subordonnés au Parlement, nouvelle nomenclature en matière d'actes législatifs.

Sur cette dernière question, la commission propose des concepts de loi fédérale et d'arrêté fédéral comme principaux actes législatifs, tout en proposant l'introduction de la notion de mandat conféré au Conseil fédéral. Sur certains points, les propositions de la commission font sans doute appel à une compréhension plus souple de la mise à jour. C'est vrai pour le mandat, ça l'est probablement plus encore pour l'Assemblée fédérale qui fixerait les orientations fondamentales de la politique étrangère. A la décharge de la commission, signalons qu'ont été repoussées des propositions qui, soit, n'avaient pas rang constitutionnel, à ses yeux bien sûr, comme le principe de l'ombudsman, soit encore des propositions qui dépassaient manifestement la mise à jour. Je pense au renouvellement extraordinaire et intégral du Gouvernement.

Le résultat du vote sur l'ensemble au sein de la commission du Conseil national, 22 voix contre 1, démontre que l'identification avec le concept de la mise à jour proposé par le Conseil fédéral s'est faite progressivement.

Le scepticisme initial a successivement cédé la place à l'intérêt, à l'engagement et, pour beaucoup même, à l'enthousiasme. Même si, dans quelques cas, la commission prend des audaces – je pense au droit à la famille, à la question des évêchés, du clergé, des formes de vie, des invalides, du 1er août ou encore de la statistique –, elle est restée fidèle quand même au droit actuel écrit et vécu. Le résultat de ses travaux peut être considéré comme correspondant à la réalité helvétique issue de 150 ans d'Etat fédératif, traduite dans une forme constructive pour le développement futur.

Le grand travail qui nous attend est une tâche noble. Je vous invite à vous y atteler avec conviction et à ne pas vous satisfaire du refrain frileux, voire grincheux, selon lequel il y aurait plus important à faire. Vous ferez ainsi l'expérience vécue en commission, découvrirez progressivement le côté passionnant de la matière et développerez, je le souhaite, un enthousiasme communicatif. Car, finalement, il convient à savoir si nous sommes encore capables et dignes de l'esprit précurseur des fondateurs.

Dans cet esprit, je vous invite à voter l'entrée en matière.

Präsident: Ich begrüsse Herrn Bundesrat Leuenberger bei uns, diesmal als Stellvertreter des Justizministers. Er wird für

kurze Zeit bei uns sein. Dann wird Herr Bundesrat Koller zu uns stossen, und Herr Leuenberger wird im Ständerat die Funktion des Stellvertreters des Justizministers wahrnehmen.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: «Die schweizerische Bundesverfassung verliert in Artikel 32bisff. mehr Worte über Alkohol als die amerikanische Verfassung über die Kompetenzen des Präsidenten!» Dieses Zitat aus dem Lehrbuch der beiden Zürcher Professoren Haller und Kölz umschreibt nicht nur sehr witzig, sondern auch sehr treffend den heutigen Zustand unserer Bundesverfassung.

Dass unser Grundgesetz ein kurioses Sammelsurium von Bestimmungen enthält, die teilweise weder in eine Verfassung gehören, noch einen Bezug zur heutigen Wirklichkeit haben, ist dem hohen Alter unserer Bundesverfassung zuzuschreiben. Das Sammelsurium ist aber auch das Ergebnis von zahlreichen Teilrevisionen. Seit 1874 waren es deren 140! Andererseits fehlt im Verfassungstext ein wichtiger Teil des heute geltenden materiellen Verfassungsrechtes. So hat z. B. der völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes keinen Niederschlag gefunden. Kein Wunder also, dass sich nur noch ein kleiner Teil der Bürgerinnen und Bürger in unserer Verfassung überhaupt zurechtfinden kann.

Die seit den sechziger Jahren laufenden Bemühungen, eine neue Verfassung zu schaffen, führten bisher nicht zum Erfolg. Der Verfassungstext, der heute vor uns liegt, beruht auf einem Vorentwurf des Bundesrates, den er als Antwort auf den Auftrag des Parlamentes von 1987 ausarbeiten liess. Es seien, so lautete der Auftrag, «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nach(zu)föhren, es verständlich dar(zu)stellen, systematisch (zu) ordnen sowie Dichte und Sprache (zu) vereinheitlichen». Darüber hinaus entschied sich der Bundesrat für ein Reformkonzept im Baukastensystem. Die nachgeführte Verfassung soll die Basis für weitere Reformen sein.

Viele mögen es bedauern, dass die Totalrevision der Bundesverfassung in eng vorgegebenen Bahnen abläuft und zunächst nur eine Aufarbeitung des geltenden Rechts ist. Viel spannender wäre doch eine Werkstatt mit Visionen und grossen Entwürfen für eine neue Schweiz, wie sie 1977 landesweit intensiv diskutiert wurden.

Ich darf Ihnen gestehen: Ich denke mit Bewunderung an die französische Revolution, in der es möglich wurde, in einer einzigen Nacht, in der Nacht vom 4. August 1789, jahrhundertalte Privilegien abzuschaffen und bereits drei Wochen später die «Déclaration des droits de l'homme et du citoyen» zu verlesen. Solche Würfe sind nur in Zeiten revolutionärer Umbrüche möglich, die aber auch ihre Schattenseiten haben, die wir uns hier nicht wünschen.

Zurück zu unserem Entwurf: Der Parlamentsbeschluss von 1987 war das Resultat der Erfahrungen aus den siebziger Jahren. Man beschränkte sich auf das politisch Machbare: Eine Nachführung der geltenden Verfassungswirklichkeit im Verfassungstext.

Zur Arbeit der Kommission: Die Verfassungskommission besteht aus 39 Mitgliedern, darunter sind Vertreterinnen und Vertreter aus fast allen ständigen Kommissionen. Die Plenarkommission tagte bis jetzt neunmal an verschiedenen Orten in der ganzen Schweiz, an insgesamt 23 Sitzungstagen. Dazu kamen die Sitzungen der Subkommissionen, welche die verschiedenen Teile zuhanden der Plenarkommission vorbereiteten.

Es war keine einfache Sache, die ganze Verfassung in einem Zeitraum von etwas mehr als zehn Monaten durchzuberaten. Dies war nur möglich, weil die bundesrätliche Vorlage von der Verwaltung sehr sorgfältig vorbereitet worden war und vor allem auch dank des grossen Einsatzes des Kommissionssekretariates, dem unser besonderer Dank gebührt.

Für uns Mitglieder der Kommission bot sich die einmalige Chance, uns eingehend mit Grundsatzfragen unseres Staates auseinanderzusetzen. Die sehr intensiven Diskussionen hatten oft das Niveau von hochstehenden Weiterbildungsseminaren. Diesen Eindruck hatte ich besonders in der Subkommission 2, die zu präsidieren ich die Ehre und das Vergnügen hatte.

Die Vorlage A, die nachgeführte Bundesverfassung, auf die an der Sitzung in Freiburg einstimmig eingetreten worden war, wurde bei der Schlussabstimmung mit 22 zu 1 Stimmen bei 9 Enthaltungen angenommen. Die relativ hohe Anzahl Enthaltungen sowie die 127 Minderheitsanträge zeigen, dass auch eine Nachführung grosse politische Auseinandersetzungen auslösen kann.

Besonders intensiv diskutiert wurde immer wieder der Begriff der Nachführung, der «mise à jour», oder – wie es der Präsident der ständerätlichen Kommission auszudrücken pflegt – der Aktualisierung des Verfassungsrechtes. Der Verfassungstext soll die gelebte Verfassungswirklichkeit wiedergeben. Sehr rasch stellten wir fest, dass mit einer Nachführung, wenn sie nicht eine blosser Abschreibübung sein soll, rechtliche Veränderungen unvermeidbar sind. Wird z. B. ein Gegenstand statt in der Verfassung in einem Gesetz geregelt, entsteht ein bedeutender Unterschied. Was in eine Verfassung gehört und was nicht, ist immer auch eine politische Frage. Aber bereits eine blosser Neuformulierung kann Akzente verschieben. Diese Möglichkeit wurde in den Kommissionen stark genutzt. Schnell wurde auch klar, dass sogar die Schliessung einer offensichtlichen Lücke zu Neuerungen führen kann. War diese Neuerung politisch unbestritten, wurde sie beschlossen.

Nachführen heisst auch, veraltete Bestimmungen oder gegenstandslose Normen aufzuheben. Diese Entschlackung macht die Verfassung zwar schlanker, verändert aber zwangsläufig ihr Gesicht. Diese etwas grosszügigere Auslegung des Nachführungskonzeptes führte zu einer echten Aktualisierung. Das Ergebnis liegt heute vor Ihnen und hat die Zustimmung der Kommissionsmehrheit gefunden.

Im Gegensatz zum Bundesrat setzte die nationalrätliche Kommission verschiedene Akzente anders. Dies wird bereits in der Präambel augenfällig, wo die Kommission auf den Verfassungsentwurf von 1977 zurückgriff und sich für die von Adolf Muschg entworfene Fassung entschied.

Artikel 2, der den allgemeinen Staatszweck definiert, wurde ergänzt durch die Bestimmungen, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft «die nachhaltige Entwicklung» zu fördern und «für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern» zu sorgen habe.

Mit klarer Mehrheit entschied sich die Kommission dafür, unter den allgemeinen Bestimmungen einen Artikel 3b einzufügen, der festhält, dass sich jede Person nach ihren Neigungen und Fähigkeiten entwickeln können soll, gleichzeitig aber auch Verantwortung gegenüber den Mitmenschen und der Gesellschaft trägt.

Wesentliche Änderungen erfolgten im Grundrechtsteil. So ergänzte die Kommission im Artikel über die Rechtsgleichheit den Katalog, in dem Beispiele von Tatbeständen aufgeführt werden, die dem Diskriminierungsverbot unterstehen. Zwar lehnte es die Kommissionsmehrheit ab, der Forderung der Schwulen- und Lesbenorganisationen nachzukommen und die geschlechtliche Orientierung in den Katalog aufzunehmen. Hingegen stimmte sie der Formulierung zu, dass niemand wegen seiner Lebensform diskriminiert werden dürfe. Einen neuen wichtigen Akzent setzte die Kommission zugunsten behinderter Menschen. Sowohl körperlich als auch geistig oder psychisch behinderte Menschen dürfen nicht diskriminiert werden. Zudem wird der Gesetzgeber beauftragt, für Gleichstellungsmassnahmen zu sorgen. Ein Lichtblick für uns Frauen ist die Bestimmung in Absatz 3, wonach das Gesetz für die rechtliche und die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau zu sorgen hat.

Neu in den Grundrechtskatalog aufgenommen wurde der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht für alle. Im Unterschied zum Ständerat hat die Mehrheit unserer Kommission keine Änderung des Artikels über die Koalitionsfreiheit und die Regelung des Streikrechtes vorgenommen. Nach intensiven Auseinandersetzungen stimmte sie schliesslich dem Entwurf des Bundesrates zu.

Hefigste Kontroversen entbrannten um die Sozialziele in Artikel 33. Ein Antrag, diese aus der Verfassung zu streichen, wurde klar abgelehnt. Nach langen Diskussionen stimmte eine Mehrheit schliesslich im wesentlichen der Fas-

sung des Bundesrates zu. Ergänzt wurde die Bestimmung durch die Forderung nach besonderem Schutz von Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen mit Kindern. Das Recht auf Existenzsicherung, das im bundesrätlichen Vorentwurf Eingang gefunden hatte, wurde hingegen von der Kommissionsmehrheit auf ein Recht auf Hilfe in Notlagen abgeschwächt, das zudem nur subsidiär zur Anwendung kommen soll.

Der «3. Titel: Bund und Kantone» wurde durch das Wort «Gemeinden» ergänzt und lautet somit «3. Titel: Bund, Kantone und Gemeinden». Die Stellung der Gemeinden und insbesondere der Städte sowie der städtischen Agglomerationen wurde ausführlich diskutiert. Schliesslich ergänzte die Kommission Artikel 41 mit den Bestimmungen, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten hat und dass Bund und Kantone auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen haben.

Ebenfalls eine wichtige Neuerung beschloss die Kommission in Artikel 44. Bei Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen ist die Zustimmung von Volk und Ständen nicht mehr notwendig. Eine Genehmigung durch die Bundesversammlung genügt. Mit der Bestimmung über die Erleichterung der Einbürgerung staatenloser Kinder nahm die Kommission ein Anliegen von Josef Zisyadis auf, der eine parlamentarische Initiative eingereicht hatte.

Weitere neue Akzente bilden der Absatz 2 des Artikels 77, des Filmartikels, der den Bund ermächtigt, Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebotes zu erlassen, sowie die Bestimmung in Artikel 81, welche festhält, dass Bund und Kantone der besonderen Förderung und den Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen haben. In der Verfassung ausdrücklich verboten werden künftig die Kinderarbeit sowie alle Arten des Klonens. Eine aktuelle und wichtige Neuerung enthält der Artikel 118, der eine gerechte Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit festlegt.

Für uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier wichtig ist der Vorschlag der Kommission in Artikel 144, der unsere Arbeit erleichtern wird. Parlamentarische Kommissionen sollen nämlich mehr Befugnisse und einen besseren Zugang zu den Informationen erhalten.

Der sorgfältig vorbereitete solide Vorentwurf des Bundesrates und die Begleitung unserer Kommissionsarbeit durch sehr kompetente Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bundesamt für Justiz haben es uns erlaubt, an verschiedenen Punkten unserer Verfassung konsensfähige Neuerungen und sinnvolle Ergänzungen anzubringen. In den Minderheitsanträgen werden weitere Ergänzungen oder Änderungen beantragt. Es ist an uns, dem Parlament, zu entscheiden, was wir davon noch berücksichtigen wollen.

Die Nachführung der Bundesverfassung wird gerne mit einer sanften Renovation verglichen. Es ist an uns zu entscheiden, wie sie erfolgreich abgeschlossen werden kann, damit das Haus auch für künftige Generationen tauglich ist. So wird es notwendig sein, nicht nur die Fensterläden neu zu streichen und ein paar defekte Dachziegel zu ersetzen; der Einbau einer umweltfreundlichen und energiesparenden Heizung wäre sinnvoll. Vielleicht braucht es auch ein neues Treppengeländer, das Halt und Sicherheit bietet, und es braucht dringend Räume für Kinder und Jugendliche, denn in diesem Haus sollen sich alle wohlfühlen können.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Keller Rudolf (D, BL): Nachdem nun die Vorberatungen zu Ende sind, habe ich mit meinen Freunden die Buchhaltung gemacht und dabei festgestellt, dass einige für uns sehr zentrale Anliegen entweder abgelehnt oder durch die Mehrheit der Kommission sehr stark verwässert wurden. Darum stelle ich heute konsequenterweise namens der demokratischen Fraktion den Minderheitsantrag auf Nichteintreten.

Der ursprüngliche Gedanke des Bundesrates war es, die neue Bundesverfassung kürzer zu fassen, ohne wichtige Dinge wegzulassen und ohne neue Forderungen in die Verfassung zu bringen. Dieser sogenannten Nachführung hätten

auch wir Schweizer Demokraten zustimmen können. Heute stelle ich aber fest, dass es keine Nachführung mehr ist, sondern eine Erweiterung und darum etwas anderes, als man dem Volk ursprünglich versprochen hat.

Nach unserem Empfinden wurde diese neue Verfassung so konzipiert, dass man sie mit Fug und Recht als weitgehend EU-kompatibel bezeichnen kann. Da muss ich der Mehrheit und dem Bundesrat ein Kränzchen winden. Das haben sie alles sehr gut und sehr schlaue eingefädelt. Aber genau diese EU-Intentionen können wir nicht teilen. Wir wollen diesen Schritt in Richtung EU nicht mitmachen.

Auch aus den folgenden Gründen, die für uns sehr schwerwiegend sind, lehnen wir dieses Werk ab: Ich bin immer mehr erschrocken, als ich Sitzung für Sitzung feststellen musste, wie stark sich unser Land völkerrechtlich durch Abkommen und Verträge gebunden hat, die meist gar nicht vom Volk beschlossen wurden. Die verfassungsrechtlich recht weit gehende Verankerung des Vorrangs von Völkerrecht gegenüber dem Landesrecht wird von mir und von jenen Kreisen, die bereits die Vorlagen betreffend den Uno-Beitritt, den EWR und die Blauhelme zu Fall brachten, mit Sicherheit in ihrer absolut grossen Mehrheit nicht akzeptiert. Da bin ich mir heute schon sehr sicher.

In vielen einzelnen Teilbereichen, die diskutiert werden und wurden, musste man immer wieder zur Kenntnis nehmen, dass an allen Ecken und Enden völkerrechtliche Vorbehalte stehen, denen wir uns diskussionslos unterzuordnen haben. Ich bin – das können Sie ruhig wörtlich nehmen – entsetzt und schockiert darüber, wie weit wir uns schon «verkauft» haben. Dies war mir in dieser Grössenordnung bis zu den Verfassungsdiskussionen absolut nicht bewusst.

Wenn wir als Land und als Volk nur noch so wenig zu sagen haben, dann brauchen wir auch keine neue Bundesverfassung. Es dürfte auf dieser Welt kein anderes Land geben, in dem die führenden Politikerinnen und Politiker dem Völkerrecht dermassen Vorrang einräumen, wie das nun bei uns geschehen soll. Dazu reichen wir die Hand nicht.

Aus unserer Sicht gehen auch die folgenden konkret aufgezählten Punkte wesentlich weiter, als dass wir sie noch unter dem Begriff «Nachführung» oder «Fortschreibung» der Bundesverfassung subsumieren könnten:

Die ausgedehnte, schweizerfeindliche sogenannte «Antirassismusklausel» gemäss Artikel 7 schlucken wir nicht. Sie dient nur dazu, die inzwischen in weiten Teilen der Bevölkerung sehr unbeliebten Antirassismusbestimmungen zu rechtfertigen. Uns reicht eine generelle, kurze Antidiskriminierungsformulierung, die für alle und alles gilt. Wir wollen diese ausgedehnte Formulierung, wie sie jetzt in der Verfassung verankert werden soll, nicht.

Die verfassungsmässige Gleichstellung von anderen Lebensformen mit der Familie in Artikel 7 ist eine weitere Knacknuss. Diese Formulierung schadet der traditionellen Institution Familie. Auch das ist für uns nicht zu schlucken.

Dann lehnen wir in Artikel 24 die Verankerung des Streikrechtes kategorisch ab. Wir wollen keine italienischen oder französischen Streikzustände in unserem Land. Das Streikrecht ist eine unschweizerische Sache, die von aussen in unser Land getragen worden ist. Wir haben auch grösste Bedenken, dass die in Artikel 33 und in anderen Artikeln formulierten Sozialziele und der sehr weit gefasste Grundrechtskatalog zu vielen zusätzlichen Forderungen führen, welche schlussendlich unbezahlbar sein werden.

Der Städteabsatz in Artikel 41 geht uns ebenfalls zu weit. Er schmälert auch die Rechte der Kantone viel zu stark. Hier greifen wir auf eine Art und Weise in die Autonomie und Kompetenz der Kantone ein, wie sie die meisten Kantone auch nicht schlucken können. Dann lehnen wir auch die Streichung des Bistumsartikels (Art. 84) ab.

Die Frage der Golddeckung in Artikel 89 ist für uns nach wie vor offen, obwohl eine Kommissionsmehrheit sie drinhaben will. Wir wollen eine starke Golddeckung und werden dafür kämpfen. Die sehr reelle Befürchtung steht aber im Raum, dass National- und Ständerat mehrheitlich gegen diese Golddeckung entscheiden werden. Ein Weg weg vom Gold hat aber enorme Sprengkraft für die Bundesverfassung, dessen

müssen Sie sich bewusst sein. Dieses Thema ist noch nicht ausdiskutiert und könnte zu sehr heissen Diskussionen führen.

Ich habe in der Kommission noch eine grössere Zahl weiterer Minderheitsanträge unterzeichnet, wo wir mit der Mehrheit ebenfalls nicht einverstanden sind. Diese Minderheiten dürften aufgrund der politischen Kräfte in den Räten eben Minderheiten bleiben. Aufsummiert fallen diese vielen Minderheiten für uns ebenfalls sehr stark ins Gewicht. Viele Gründe sprechen für uns also für Nichteintreten. Dass man schliesslich den mit geschichtlichem Symbolgehalt behafteten Begriff «General» abgeschafft respektive umformuliert hat, ist nur noch das Tüpfchen auf dem i. Das Tüpfchen auf einer sehr anpasserisch, unterwürfig, internationalistisch gestylten neuen Bundesverfassung. Wir aber wollen keine solche Bundesverfassung.

Deshalb beantrage ich Ihnen namens der SD/Lega-Fraktion Nichteintreten auf diese Vorlage A.

Steinemann Walter (F, SG): Die Fraktion der Freiheits-Partei der Schweiz hat beschlossen, auf die Reform der Bundesverfassung nicht einzutreten.

Wir erachten diese trügerische Vorlage als völlig unnötig. Sie wird es nämlich schaffen, viele politische Energien zu binden und dabei den Parlamentsbetrieb weitgehend zu beanspruchen. Die viel Zeit bindende Verfassungsreform ist ein demokratischer Leerlauf, eine juristische Schönschreibübung mit negativer Ausrichtung. Dringende Probleme im Bereich der Wirtschaft und der Finanzpolitik bleiben derweil liegen und ungelöst. Im übrigen wäre es sinnvoller, wenn sich Parlament und Bundesrat an die Verfassung von heute halten würden, bevor etwas Neues eingeführt werden soll, das an der Urne sowieso scheitern wird. Man kann dann danach wie immer von einem Scherbenhaufen reden.

Ich erinnere Sie – als konkretes Beispiel – an Artikel 42bis der Bundesverfassung von heute. Da steht klipp und klar: «Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen.» Und was machen Sie? Anstelle von Sanierung durch entschlossene Ausgabenkürzungen türmen sich Schulden über Schulden auf. Von abtragen kann keine Rede sein. Trotz den seit 1993 beschlossenen 5 Milliarden Franken Zusatzeinnahmen droht auch dieses Jahr wieder ein 8-Milliarden-Defizit, u. a. weil beispielsweise die Steuergeldverschwendung an Randgruppen nicht gestoppt wird. Da liegt doch das Problem, wenn das Volk Ihnen nicht mehr folgt: Sie verhalten sich offensichtlich verfassungswidrig.

Sie alle können feststellen, dass sich das Volk überhaupt nicht für die Reform interessiert. Auch die Tonnen an beschriebenem Papier und die Tausenden von Sitzungsmannoder -frautagen – bei leerer Bundeskasse übrigens – werden das Interesse des Volkes nicht wecken oder die Willensnation Schweiz neu beleben.

Wer will denn die Verfassung ändern? Es sind gewisse Politiker, Staats- und Verwaltungsrechtler und Teile der Verwaltung. Bis heute hörte ich noch nie Bürger sagen: «Ändert doch die Verfassung. Sie ist kompliziert, man kommt nicht draus, weil man keine juristische Ausbildung hat.» Es kommt nur auf den Geist der Verfassung an und darauf, ob das Volk hinter den verfassungsmässigen Organen steht. Die Krise ist nicht da, weil die Verfassung schlecht zu lesen ist.

Wir können uns weder mit der Vorlage des Bundesrates noch mit dem Resultat der Kommissionsbehandlungen identifizieren. Von den Kommissionen wurden viel zu wenige Korrekturen zugunsten wirtschaftlicher und eigenverantwortlicher Aspekte angebracht. Der auf falscher Ebene liegende Grundgedanke bleibt somit bestehen. Trotz des Prinzips der Nachführung des geltenden Rechts ist mit der Einfügung der Sozialrechte und der Sozialziele zuviel Konfliktpotential vorhanden.

Auch die sogenannte moderne Präambel mag nicht über die pervertierten Themen hinwegtäuschen, wenn gegenüber der auf Adolf Muschg basierenden Fassung aus dem Jahre 1977 eine modernisierte Form vorgeschlagen wird. Das ganze Projekt für unsere künftige Verfassung ist garniert mit schönen Absichten und ideologischer Freigebigkeit, mit wenig Be-

zug zur Realität eines unabhängigen und modernen Staates, welcher Selbstverantwortung statt Wohlfahrtsbürokratie zum Ziel hat.

Die neue Verfassung vergöttert den Staat. Sie ist Ausdruck einer Gesellschaft, die bereit ist, ihre bisherigen Freiheiten einem bürokratischen Staat zu überlassen und ihn damit insbesondere mit sozialen Aufgaben zu belasten.

Verwalter und Richter würden überall das Sagen haben. Die Rechte des Volkes und des Parlamentes würden damit krass dezimiert.

Die Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates haben den explosionsartigen Ausbau der Sozialrechte gutgeheissen. Bis zum Überdruß wird das mit Wunschlisten und Absichtserklärungen aufgeblasen. Sozial aber ist, wer seinen Lebensunterhalt und denjenigen seiner Familie aus eigener Verantwortung und aus eigener Initiative erarbeitet und dem Staat nicht zur Last fällt. Mit neuer Bürokratie sollen die weitgefassten Ansprüche befriedigt werden. Staatlich organisierte Umverteilung tötet jedoch die Sensibilität des einzelnen für echte Not, und sie hat zur Folge, dass sich Arbeit kaum mehr lohnt. Dies ist eine Herausforderung an den von riesigen Schulden gezeichneten Bundeshaushalt.

Mit der Einfügung des ominösen Modewortes der «nachhaltigen Entwicklung» in der Definition des allgemeinen Staatszwecks in Artikel 2 droht die totale Unterwerfung unter ein ökologisches Zwangssystem. Dies ist schlichtweg ein nie akzeptables Ansinnen, weil unter diesem Titel erfahrungsgemäss Massnahmen getroffen werden, die zuvor mehrmals abgelehnt worden sind.

Schliesslich ist noch ein Artikel «Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung» eingefügt worden. Dieser macht deutlich, dass jede Person ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können soll, dass sie aber auch Verantwortung gegenüber Mitmenschen und Gesellschaft zu tragen hat. Die in Artikel 33 festgehaltenen Sozialrechte gehen in die gleiche Richtung. Damit würde der Staat zwingend zum Garanten einer gleichmacherischen und gleichzeitig illusorischen Freiheit.

Richtiggehend in der Sphäre von Rechten befinden wir uns auch im Katalog des sozialen Familienschutzes: Recht auf Gesundheit, Recht auf Wohnung, Recht auf Bildung, Recht auf Grundrente zum arbeitsfreien Lebensunterhalt. Diese Konstruktionen würden zum Garanten der Beschlagnahme unserer Gesellschaft durch den Staat. Es wird dabei nicht gezögert, auch noch das Streikrecht in der Verfassung zu verankern. Bedenken Sie: Wer den Streik will, regelt ihn.

Weitere Nichteintretensgründe finden wir auch im Staatsverständnis zum Begriff «Unabhängigkeit», der wirklichkeits- und volksfremd ist. Unserer Meinung nach kann man nicht unabhängig sein und gleichzeitig beispielsweise der Europäischen Union angehören. Ebenso ist auch Artikel 7 nicht akzeptabel.

Unbefriedigend ist der Entwurf in zentralen Wirtschaftsbereichen. So fehlt die Verankerung des Prinzips des freien Wettbewerbs, Kern jeder Marktwirtschaft. Dies werten wir als einen gravierenden Rückschritt in den Grundrechtsausrichtungen der Wirtschaftsordnung.

Über die Reform – sprich Einschränkung – der Volksrechte dürfte noch viel diskutiert werden. Die Frage der Zahl der Unterschriften ist Symptom eines grundsätzlichen Problems, nämlich der Verkümmern des Rechtsstaates zugunsten des mit unlimitierten Kompetenzen ausgerüsteten Fürsorgestaates – alles andere als ein erstrebenswertes Ziel. Ein aufgeblasener Fürsorgestaat, der sich nicht auf politische und wirtschaftliche Gegebenheiten abstützt, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt. Einer Aushöhlung unserer Volksrechte ist die Freiheits-Partei schon immer entgegengetreten. Sie wird ihr auch künftig massiven Widerstand entgegenzusetzen.

Ich bitte Sie, unseren Nichteintretensantrag zu unterstützen.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Vous aurez sans doute deviné que les raisons qui motivent ma proposition de renvoi sont diamétralement opposées à celles des deux orateurs précédents.

Le projet Koller est pour moi un non-projet, en ce sens qu'il ne s'inscrit dans aucune véritable perspective de véritable réforme de notre pays. C'est d'ailleurs normal puisque ce projet ne repose sur aucun mouvement social ou politique profond, comme en 1874, comme dans le cas de la Constitution jurassienne de 1977 ou encore dans celui de la Constitution de la Ve République qui avait fait de l'Etat français un agent transformateur de la société. Le projet Koller m'apparaît aussi en retrait par rapport au projet Furgler. 20 ans après, je trouve que cela n'est pas très motivant, et cela d'autant plus que l'idée d'une mise à jour seulement n'intéresse pas grand monde, car elle ne résoudra aucun problème.

Alors que nous connaissons un chômage massif, d'énormes difficultés sociales et économiques, une paupérisation croissante de larges couches de la population, je suis d'avis qu'il est incongru de choisir les droits populaires et la justice comme domaines prioritaires pour des réformes profondes. Vu son manque de substance, ce projet risque de créer, notamment avec cette idée de buts sociaux, des illusions au sein de la population qui se transformeront rapidement en graves désillusions. J'ai pu le vérifier dans les années qui ont suivi l'adoption de la Constitution jurassienne, car, voyez-vous, le fait que cette constitution-là reconnaisse le droit au travail n'a jamais contribué en quoi que ce soit à résoudre le problème du chômage dans mon canton.

Enfin, ce projet est pour moi « sorti de l'histoire », en ce sens qu'il ne tient pas suffisamment compte des principaux changements économiques, sociaux et culturels intervenus ces dernières décennies en Suisse et dans le monde. Il oublie toute la problématique des répercussions de l'intégration européenne sur notre système politique, ce qui me paraît assez grave.

De cette analyse, je tire la conclusion que cette réforme est une opération de séduction idéologique qui vise à réconcilier les Suisses sur quelque chose de vide et qui permet, en cette année du 150e anniversaire de l'Etat fédéral, de masquer les vrais problèmes qui se posent à notre pays. « Que veut le peuple? », demandait l'autre. – « Du pain et des jeux. » Je n'en suis pas à cette réponse simpliste, mais je suis d'avis qu'une réforme constitutionnelle digne de ce nom doit permettre d'apporter une contribution à la solution de problèmes structurels fondamentaux qui me paraissent être la question sociale, la question économique, la question du renforcement du rôle de l'Etat et du renouvellement du fédéralisme, afin que notre système politique puisse véritablement affronter les défis du XXIe siècle, enfin la question de l'intégration européenne et de la place de la Suisse dans le monde. C'est pour essayer d'apporter des réponses concrètes à ces problèmes essentiels que je propose de renvoyer cette réforme au Conseil fédéral afin qu'il la retravaille.

Ma proposition ne se résume donc pas à un exercice de style et s'inscrit dans une large mesure dans cette réflexion du grand socialiste français Jean Jaurès: « L'essentiel, c'est d'aller à l'idéal et de comprendre le réel. » Oui, je pense que beaucoup de nos concitoyens ont encore un idéal, mais nous ne pourrions véritablement y répondre que si nous posons les vraies questions. C'est pour moi une question de cohérence et d'honnêteté.

J'aimerais encore préciser que M. Rechsteiner Paul a présenté une proposition de renvoi à la commission. Nous avons une divergence sur ce point, je dirais, pour des raisons tactiques. Mais j'ajoute que nos deux propositions de renvoi sont parfaitement concordantes sur le fond.

Präsident: Herr Rennwald hat auch gleich Ausführungen zum Rückweisungsantrag Rechsteiner Paul gemacht. Es folgen die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen.

Leuba Jean-François (L, VD): Les bonnes constitutions sont celles qu'on rédige rapidement après une révolution ou un chambardement politique. Il s'agit alors de coucher sur le papier ou de couler dans le bronze les principes au nom desquels on a fait la révolution ou ce qui résulte de ce chambardement. On aurait ainsi pu imaginer que si la Suisse était entrée dans l'EEE ou, plus encore, après son éventuelle adh-

sion à l'Union européenne, il aurait été ou il serait nécessaire de faire une nouvelle constitution. Rien de tel aujourd'hui.

Le prétexte ou le motif de la motion Meier Josi (93.3218) transmise par les deux Conseils, c'est le 150e anniversaire de la première constitution qui marque indiscutablement le début de la Suisse moderne. Mais, du fait que la révision de la constitution ne repose pas sur un bouleversement politique qui entraînerait derrière lui un immense enthousiasme populaire, la motion Meier Josi a très opportunément demandé une mise à jour, « eine Nachführung », de nos principes constitutionnels.

Le groupe libéral considère que, dans l'ensemble, le Conseil fédéral, avec son projet A, a rempli correctement le mandat qui lui a été confié. Sans doute faisons-nous des réserves sur tel ou tel point – il s'agit du droit de grève, des buts sociaux, que nous souhaitons voir rédigés autrement –, ce qui est finalement bien normal dans un texte de 185 articles. Mais nous ne désespérons pas de pouvoir apporter certaines modifications qui nous paraissent nécessaires.

Nous nous en tiendrons, en revanche, strictement à la mise à jour et cela pour trois raisons au moins:

1. Comme je l'ai souligné, la révision de la constitution ne suit pas un bouleversement politique. Il n'est nul besoin dès lors d'apporter des bouleversements à notre charte fondamentale.

2. S'agissant d'une révision totale, et il semble à entendre les orateurs précédents que certains n'ont pas compris la particularité de la révision totale, le citoyen qui doit se prononcer en fin de compte ne peut le faire que par un oui ou un non. Il n'est pas correct de lui vendre un paquet enfariné contenant des dispositions qu'il désapprouve peut-être, et qu'il n'approuverait certainement pas si elles faisaient l'objet d'une révision partielle, sous prétexte qu'on lui offre aussi dans le nouveau texte des dispositions qu'il approuve.

Si l'on est respectueux de la libre expression de la volonté populaire, on ne saurait introduire dans la révision totale, de nature formelle, des innovations qui piègent le citoyen qui ne peut finalement que voter non à l'ensemble, s'il ne veut pas telle ou telle innovation.

3. Dans une révision totale, les oppositions s'additionnent, et nous ne nous cachons pas qu'il sera probablement difficile de faire accepter cette révision qui soulève la perplexité chez beaucoup. Si l'on donne à nos concitoyens l'occasion de voter non à cause de telle ou telle innovation révolutionnaire, tout le travail que nous accomplissons est vain. Le souci de l'entreprise postule qu'on s'en tienne à la mise à jour. Et je me réfère ici à l'intervention de M. Rennwald: ses propositions entraîneraient inévitablement le rejet en votation populaire.

Si l'on devait déroger à cette règle de la mise à jour, le groupe libéral se réserverait une nouvelle appréciation de la situation.

Ces réserves faites, nous ne vous cacherons pas que c'est avec un certain enthousiasme que le groupe libéral entre en matière. Car la révision n'est pas un exercice purement formel. Sur la forme précisément, nous aimerions dire notre satisfaction au Conseil fédéral. Le texte, en français en tout cas, est clair et élégant. Il est organisé de façon systématique. J'en donnerai un seul exemple: vous vous souvenez des difficultés que nous avons eues pour rédiger l'article 116 de la constitution actuelle, consacré aux langues, tant les principes de liberté de la langue, d'une part, et de territorialité, d'autre part, s'opposent. Dans le projet, le Conseil fédéral résout avec élégance cette opposition. La liberté de la langue fait l'objet d'un droit fondamental, à l'article 15. En revanche, la détermination de la langue officielle de chaque canton, comme l'encouragement à la compréhension entre les communautés linguistiques figurent au titre 3 « Confédération et cantons », article 83 du projet du Conseil fédéral.

La révision n'apporterait-elle que des clarifications formelles qu'elle en vaudrait déjà la peine. Mais, comme nous l'avons dit, c'est loin d'être un exercice purement formel – et à cet égard il nous semble aussi qu'un certain nombre de critiques sont erronées sur ce point. Le texte constitutionnel tel qu'il ressort des délibérations des commissions fait une sorte de

photographie du droit constitutionnel actuel, tel qu'il a évolué depuis 1874, tel qu'il est généralement admis par la jurisprudence du Tribunal fédéral, par la doctrine, par une majorité de citoyens qui vivent dans ce pays. Sans doute, certains voudraient, et nous le voyons au nombre d'amendements, apporter des innovations qui correspondent à leur «Weltanschauung», pour ne pas dire à leur idéologie. Ce n'est pas notre affaire.

En revanche, nous croyons que la constitution doit traduire le sentiment général de la population sur les grandes questions, sur les droits et les devoirs des citoyens, sur l'organisation de l'Etat, et j'en passe. La constitution restera d'ailleurs ouverte et pourra être adaptée ultérieurement, point par point, lorsque le besoin s'en fera sentir. La révision fait donc un important travail de mise à jour, qui est loin d'être un exercice purement formel pour juristes en mal de séminaires.

Certains objectent – et nous avons entendu cette objection – que ce n'est pas le moment et que les Suisses ont autre chose à faire de plus urgent qu'à mettre à jour leur constitution. Certains citent, non sans quelques raisons, par exemple la réforme du fonctionnement des organes dirigeants de l'Etat, dont le Conseil fédéral nous fait l'annonce d'un prochain paquet. A ceux-là, le groupe libéral fait d'abord remarquer que ce n'est sans doute jamais le bon moment de réviser une constitution, parce que, dans la vie politique actuelle, on a toujours quelque chose de plus urgent à faire. Ceux-là ne voient pas non plus que notre bonne vieille Constitution de 1874, modifiée plus de 120 fois, est devenue illisible, chaotique, un texte où les grands principes côtoient des règles tout juste bonnes à figurer dans des ordonnances du Conseil fédéral. Elle est en tout cas indigne d'un pays qui fonde toute sa législation sur l'ordre constitutionnel.

Au surplus, pour que l'argument de l'urgence d'autres tâches ait quelque valeur, faudrait-il encore démontrer qu'en raison de la révision, le Parlement ne serait pas capable de s'occuper d'autres problèmes. Mais c'est la démonstration inverse qui est apportée cette semaine même, puisque, jeudi après-midi, nous babillerons à propos d'un sujet sur lequel nous n'avons aucune prise, heureusement d'ailleurs, et sur lequel nous ne pourrions, en l'état, rien décider.

Le groupe libéral vous invite dès lors à entrer en matière et à rejeter les propositions de renvoi qui équivalent finalement à une non-entrée en matière. Vous apporterez ainsi la démonstration qu'il est encore possible, dans ce pays, de discuter des principes fondateurs de notre Etat, de rechercher – pourquoi pas? – un certain nombre de principes sur lesquels nous pouvons tous tomber d'accord et, là où nous nous affronterons, d'avoir un véritable débat d'idées. En effet, pour une fois, nous parlerons de principes généraux plutôt que de la taxe poids lourds, du prix de l'essence, de celui du lait ou de l'indemnité de chômage, tous sujets fort importants sans doute, mais pas très stimulants pour la cohésion nationale.

Chiffelle Pierre (S, VD): Monsieur Leuba, vous avez fait allusion tout à l'heure au babillage auquel vous soutenez que nous allons nous livrer jeudi après-midi. Ne devez-vous pas admettre que si, hélas! nous en serons effectivement réduits à de vains palabres, c'est parce que la droite du Parlement a obstinément refusé que cette session extraordinaire puisse être consacrée à une réelle prise de décision?

Leuba Jean-François (L, VD): Je suis très heureux que vous me posiez cette question parce que ça me permet de vous donner une réponse à laquelle je songeais depuis longtemps. Je dirais qu'à question stupide réponse stupide, en ce sens que si la droite a répondu comme elle l'a fait à votre motion d'ordre, c'est parce qu'il est parfaitement stupide de vouloir discuter des questions que vous soulevez, aussi longtemps que nous n'avons pas les rapports d'experts. Vous le savez très bien, on vous l'a expliqué trois fois, mais je veux bien vous le répéter une quatrième fois.

Detting Toni (R, SZ): Als Sprecher der FDP-Fraktion darf ich wieder einmal mit nicht ganz unberechtigtem Stolz auf die grossen Verdienste unserer Partei bei der Schaffung der in

den Grundzügen nach wie vor geltenden Bundesverfassung hinweisen. Es ist unbestritten, dass sowohl die Verfassung von 1848 wie auch die Totalrevision von 1874 von freisinnig-liberalen Geistern geprägt worden sind. Die liberale Grundhaltung und das bewusst auf Interessenausgleich angelegte Grundgesetz bilden jene bleibenden Errungenschaften, die auch heute von massgeblicher Bedeutung sind. Aber auch Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit sind Grundwerte, die heute noch immer zu den Eckpfeilern unseres Staates gehören. Wir Freisinnigen haben daher ein eminentes Interesse, dass diese bedeutenden Grundwerte erhalten bleiben. Das hat, meine Damen und Herren Genossen, nichts mit Konservatismus zu tun; vielmehr ist es Ausfluss der Erkenntnis, dass bewährte Grundwerte so lange erhalten bleiben sollen, als sich keine besseren Leitlinien aufdrängen.

Nun verkennen wir natürlich nicht, dass sich die Lebensumstände und das staatliche Tätigkeitsfeld inzwischen markant verändert haben. In über 130 Teilrevisionen wurde das aus dem letzten Jahrhundert stammende Grundgesetz der Eidgenossenschaft modifiziert und den neuen Gegebenheiten angepasst. Diese naturgemäss als Flickwerk ausgestalteten Revisionsbemühungen lassen denn auch an Transparenz, Leserlichkeit und Systematik zu wünschen übrig, zumal die nicht zuletzt durch die Justiz geprägte Verfassungswirklichkeit überhaupt nicht im geschriebenen Verfassungsrecht zum Ausdruck kommt. Vor allem aber verschafft das vielfach revidierte Grundgesetz keine politische Identität mehr, welche gerade in schwierigen und weitgehend orientierungslosen Zeiten – und nicht zuletzt für unsere Jugend – von besonderer Bedeutung wäre.

Wir Freisinnigen unterstützen daher grundsätzlich die laufenden Bemühungen, das Verfassungswerk zu aktualisieren oder à jour zu bringen. Dabei begreifen wir dieses recht anspruchsvolle Vorhaben nicht als eine blosser Systematisierung bzw. sprachliche Aufarbeitung, gewissermassen als eine simple Abschreibübung. Für uns bedeutet die «mise à jour» der geltenden Verfassung keine lästige Pflichtübung. Vielmehr verbinden wir damit eine politische Wertung der Verfassungswirklichkeit oder den Versuch zur Schaffung jener politischen Identität, welche wir gerade heute nötiger denn je haben. Auch verstehen wir die Nachführung des Verfassungswerkes als ersten Schritt in einem Prozess, der die Grundlage für weitere Reformvorhaben bildet.

So gesehen ist das angelaufene Revisionsvorhaben ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Festigung unserer Willensnation Schweiz, auch wenn wir nicht verkennen, dass Gesetzesrevisionen diesbezüglich von ebenso grosser Tragweite sein können. Allerdings sind wir Freisinnigen überzeugt, dass die «mise à jour» nur dann gelingen und bei Volk und Ständen erfolgreich über die Abstimmungshürden gebracht werden kann, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt ist:

Zunächst ist die liberale Grundhaltung in unserer Verfassung zu festigen und die auf Interessenausgleich bedachte Leitidee zu stärken. Im weiteren haben wir uns streng an das Nachführungskonzept zu halten und nicht der Versuchung zu erliegen, sogenannte politische Visionen im Nachführungsteil unterzubringen. Im Klartext heisst dies, dass namentlich die Volksentscheide der jüngsten Zeit, ob sie einem passen oder nicht, zu respektieren sind und nur dort punktuelle Neuerungen eingeführt werden dürfen, wo ein breiter politischer Konsens vorausgesetzt werden kann.

Die Rückweisungsanträge Rennwald und Rechsteiner Paul ritzen nach unserer Ansicht gerade dieses fundamentale Prinzip jeder Nachführung erheblich und sind damit, wie die Verfassungsreformübung im Jahre 1977 gezeigt hat, zum vornherein zum Scheitern verurteilt.

In diesem Sinn empfiehlt die FDP-Fraktion einstimmig Eintreten auf den Verfassungsentwurf und Ablehnung des Nichteintretensantrages der Minderheit Keller Rudolf und des Nichteintretensantrages Steinemann. Zum Materiellen werden wir uns in der Detailberatung äussern.

Pelli Fulvio (R, TI): Il gruppo radicale-democratico voterà l'entrata in materia, sia sul progetto di aggiornamento della

Costituzione federale sia sul progetto di riforma giudiziaria proposti dal Consiglio federale. Esso ritiene che il compito che ci apprestiamo a svolgere nelle due Camere del Parlamento e che successivamente coinvolgerà la popolazione svizzera rappresenti un'importante occasione per il nostro paese. Essa permetterà a tutti coloro che lo vorranno, in un momento assai difficile, di riflettere sul nostro sistema istituzionale analizzando quelle che sono secondo me le sue grandi qualità, approfondendone però anche gli aspetti problematici. In tal senso possiamo senza dubbio affermare che l'approfondimento commissionale delle proposte di riforma permette di affermare che disponiamo in Svizzera di un testo costituzionale certamente assai confuso e disarticolato, il cui contenuto sostanziale però, malgrado la vetustà del testo, è attentissimo alle esigenze della nostra popolazione e di una ricchezza straordinaria.

L'occasione ci costringerà a sistematicamente verificare, tema dopo tema, le sintonie e le difficoltà che caratterizzano i rapporti interni al mondo politico, sia quello ancor più importante, fra noi politici ed il resto del paese. Durante tale lavoro di verifica, avremo l'occasione di cercare già fin da ora di operare puntuali interventi di correzione, ma dovremo anche cercare di individuare la via che dovrà essere seguita per poter operare più importanti riforme istituzionali, quale ad esempio quella promessa dal Consiglio federale ancora per quest'anno che ridisegnerà il sistema di conduzione politica del paese, da molti ormai ritenuto inadatto al compito di fronteggiare le sfide totalmente nuove che i tempi ci stanno imponendo.

Au cours des travaux de la commission, mais encore plus au cours de la préparation des travaux parlementaires, dans certains groupes, même avec des motivations différentes, se sont manifestés des sentiments d'impatience. Il y a ceux qui aimeraient profiter de l'occasion de la mise à jour de la constitution pour atteindre des buts plus ambitieux; pour certains, des progrès dans la direction du renforcement des droits des citoyens, en particulier des droits sociaux, ou l'élargissement des tâches de l'Etat dans d'autres secteurs; pour d'autres, des réformes dans le langage institutionnel qui puissent aider les progrès de la cause de l'égalité entre les sexes; pour d'autres encore, le renforcement du sentiment d'indépendance du pays dans un moment qui se caractérise par une tendance toujours plus grande et nécessaire d'intégration internationale. Ce sont toutes des ambitions légitimes, mais, quelquefois, elles ne tiennent pas compte du fait que la constitution doit pouvoir être acceptée par une majorité importante du pays, qui va très au-delà de l'espace de représentation de nos partis. D'autre part, nous savons tous que nous sommes en train de vivre des temps dans lesquels une réforme constitutionnelle ne peut pas être imposée par des biais ou par astuce.

Le groupe radical-démocratique cherchera donc, autant que possible, à favoriser des solutions qui permettront d'atteindre l'objectif de créer un maximum de consensus à travers cette réforme constitutionnelle. Il invite les autres forces politiques à faire de même, en renonçant à utiliser aussi cette réforme à des fins publicitaires. Malgré les nombreuses propositions de minorité que vous devrez examiner, je crois pouvoir dire que le travail de la commission ne s'est éloigné que rarement de la ligne qui peut permettre d'atteindre cet important objectif. L'esprit qui a caractérisé les travaux a été positif et je crois que, pour finir, seulement très peu de parlementaires qui, comme moi, ont approfondi le projet du Conseil fédéral, sont restés sceptiques sur l'importance de ces réformes, également de celle visant à la mise à jour du texte actuel.

L'activité parlementaire que nous développerons est, selon mon avis, non seulement la condition préalable pour pouvoir mettre en ordre, dans l'avenir, des réformes encore plus importantes, elle est aussi un examen pour les forces politiques du pays qui doivent réussir à retrouver, grâce au travail fait de confrontations consultatives et de collaboration, une voie commune à la solution des problèmes, une voie suisse, celle qui, dans le passé, nous a toujours permis d'affronter et de résoudre positivement même les problèmes les plus difficiles.

Permettetemi per finire di ringraziare il consigliere federale Arnold Koller ed i suoi collaboratori diretti dal professor Heinrich Koller per il lavoro di preparazione che hanno svolto. Nel corso dei lavori della commissione abbiamo potuto costantemente verificare la loro notevole competenza. Essi sono stati più volte disposti a impegni notturni per dar seguito alle richieste – talune anche non meritevoli di tanto sacrificio. Spero quindi anche per loro che in questo Parlamento vengano riconosciute sia la necessità delle revisioni proposte che la qualità del lavoro preparatorio.

Thür Hanspeter (G, AG): Die heute zur Diskussion stehende Totalrevision der Bundesverfassung startet mit einem Handicap. Sie ist nicht von einer Grundwelle des Aufbruchs getragen, sondern Resultat einer typisch schweizerischen Reformskepsis. Man geht davon aus, dass für grundlegende Reformen ohnehin keine Volksmehrheit zu finden wäre. «Ein Werk schweizerischer Nüchternheit», titelte die «Neue Zürcher Zeitung» kürzlich, um dann wenig begeistert festzustellen, dass diese Verfassungsreform die Gemüter kaum mehr gross erhitzen werde.

Was soll aber eine Totalrevision der Bundesverfassung, welche die Gemüter von vornherein kalt lässt? Lohnt sich dieser Aufwand bei einer derart resignativen Grundstimmung?

Auch wenn klar ist, dass eine nicht vorhandene Stimmung nicht von oben herab dekretiert werden kann, so bin ich dennoch davon überzeugt, dass man mehr Dynamik und mehr Reformbereitschaft erzeugt hätte, wenn man die Totalrevision einem vom Volk gewählten Verfassungsrat übergeben hätte. Ich habe dies Ende der achtziger Jahre in einer Motion gefordert, die aber leider nicht überwiesen wurde.

Für mich ist klar: Ein Parlament, das im täglichen politischen Hickhack «einbetoniert» ist, kann für die Erarbeitung einer Totalrevision der Bundesverfassung nicht das geeignete Gremium sein. Es hat nicht jene Distanz und jenen Horizont, welche ein Reformvorhaben von dieser Art aus dem Alltagskram herausheben könnten und einen unverstellten Blick in die Zukunft ermöglichen würden.

Obwohl wir in den nächsten Tagen nur über den Teil A, die Nachführung, diskutieren werden, erlaube ich mir zunächst einige grundsätzliche Bemerkungen zum Gesamtpaket, das ja neben der Nachführung auch die Reform der Volksrechte und die Justizreform umfasst. Auch wenn die grüne Fraktion den gewählten Weg einer Reform im Baukastensystem als sehr gelungenes Vorgehen beurteilt, zweifelt sie daran, ob man mit der Justizreform und der Reform der Volksrechte wirklich jene Reformbereiche herausgegriffen hat, welche unter den Nägeln brennen. In beiden Gebieten sieht die grüne Fraktion keinen dringenden Reformbedarf, und was da vorgeschlagen wird, muss in der Gesamtbeurteilung aus unserer Sicht klar als Rückschritt betrachtet werden.

Wollte man künftige Verfassungskrisen – mit diesem Begriff begründete Herr Koller die Auswahl der beiden Reformpakete in der Kommission – verhindern, müsste man weder bei den Volksrechten noch beim Zugang zum Bundesgericht ansetzen. Oder besteht aus der Sicht des Bundesrates die Krise darin, dass in diesem Land zu viele Initiativen ergriffen werden und zu viele Bürgerinnen und Bürger das Bundesgericht in Anspruch nehmen? Beides sind doch Phänomene, die zeigen, dass viele mit unseren Institutionen nicht mehr zufrieden sind. Nun will der Bundesrat das Problem aus der Welt schaffen, indem er den Zugang zu den Ventilen dieser Unzufriedenheit erschwert. Solchen Rezepten können wir nicht folgen.

Dabei gibt es aus unserer Sicht Bereiche, wo viel eher Verfassungskrisen drohen. Erinnern wir uns an die EWR-Abstimmung: Was wäre geschehen, wenn damals nicht 49,5 Prozent, sondern 53 Prozent der Bevölkerung für den EWR gestimmt hätten, das Ständemehr aber – klar wie damals – verfehlt worden wäre? Es ist doch klar: In diesem Fall wären wir ohne Zweifel in eine schwerwiegende Verfassungskrise geraten, denn eine Mehrheit des Volks hätte das Verdikt der Kantonsmehrheit kaum akzeptiert. Wäre so gesehen eine Föderalismusdebatte und eine Föderalismusreform nicht viel dringender?

Schmerzlich vermissen wir aus grüner Sicht ein Reformpaket «Nachhaltigkeit», auch wenn in der nachgeführten Verfassung diese Bestimmungen als allgemeiner, aber wenig verbindlicher Grundsatz staatlichen Handelns erstmals auftaucht, was wir durchaus positiv vermerken. Frau Hollenstein und Frau Bühlmann werden diese Frage noch vertiefen.

Die Qualität der heute zur Diskussion stehenden nachgeführten Verfassung möchte ich mit folgendem Bild skizzieren: Wir stehen vor einem Gebäude aus dem letzten Jahrhundert, dessen Bausubstanz zwar gut ist, dessen Raumeinteilung und sanitäre Installationen aber den heutigen Bedürfnissen nicht mehr genügen. Und da kommt der Bauherr und entschliesst sich, mit der Fassade zu beginnen, weil er den Mut für eine gründliche Innenrenovation nicht hat. Oder anders gesagt: Die nachgeführte Verfassung stellt keine Weichen für die Zukunft. Entsprechend kann die grüne Fraktion darob nicht in Begeisterung ausbrechen.

Diese sorgfältige Fassadenrenovation ist aber dennoch nützlich, und wir sollten sie rasch hinter uns bringen, damit wir uns Wichtigerem zuwenden können. Wir stellen fest, dass die Farbwahl und die Ausführung der Restauration durchaus gelungen ist; das ist positiv. Die Entrümpelung der unübersichtlich gewordenen Verfassung hat den Blick auf das Wesentliche wieder frei gemacht und stärkt damit die zentralen Verfassungsgrundsätze. Positiv ist sodann die Tatsache, dass das während Jahrzehnten vom Bundesgericht geschaffene, ungeschriebene Verfassungsrecht nun endlich kodifiziert wird und damit höhere Legitimation erhält. Ein positiver Aspekt sind sodann die Sozialziele; auch wenn sie nicht direkt einklagbar sind, zeigen sie doch, in welche Richtung sich dieser Staat entwickeln will.

Die grüne Fraktion hat deshalb keinen triftigen Grund, auf diese Reform nicht einzutreten, und lehnt auch die Rückweiseranträge ab.

Ostermann Roland (G, VD): Mon propos va se restreindre au projet A. Faire une constitution, ça n'est pas imposer aux autres une façon d'être et de vivre, c'est décider ensemble des règles de conduite de la vie commune. Chacun et chacune aimeraient mettre dans cette oeuvre ses espoirs, sa vision politique. Les Verts, eux aussi, aimeraient une constitution plus préoccupée du présent certes, mais aussi, de l'avenir, plus empreinte de la notion de développement durable, plus sociale sans être naïve, concrétisant plus d'égalité entre hommes et femmes, moins repliée et plus ouverte aux relations avec le monde. Les Verts aimeraient plus de justice fiscale, plus de responsabilité sociale de la part de certaines branches de l'économie et voir s'instaurer le principe d'une fiscalité écologique. Les Verts aimeraient

C'est pour cela, en définitive, que les Verts entrent en matière. Pour pouvoir construire, il faut d'abord faire l'état des lieux. Qui sommes-nous? Que sommes-nous? Qu'avons-nous en partage? Où voulons-nous aller? Nous adhérons à cette volonté de mise à jour des conditions de notre vie commune. Les discussions en commission ont permis une approche parfois captivante de cette question. Pourquoi, par exemple, d'aucuns ne veulent-ils pas que les droits sociaux puissent déboucher sur des revendications concrètes? Pourquoi certains s'accrochent-ils à des comportements que nous jugeons dépassés? Pourquoi ne pas vouloir intégrer dans cette mise à jour le droit constitutionnel coutumier? Cette mise à jour est une quête d'identité, et les Verts s'y associent, non comme à une fin en soi, mais par la possibilité qu'elle offre de commencer à construire la constitution de l'avenir.

Nous ne perdons pas espoir de voir prendre place dans cette révision même, et au gré de l'examen de détail, des règles de comportement qui sont déjà dans les moeurs ou dans les esprits. Je pense en particulier au développement durable qui devrait fournir le cadre d'un comportement responsable. Au sein de la commission et des sous-commissions, nous avons partagé une réflexion approfondie en divers lieux de notre pays. C'est une expérience unique et particulière qui nous a valu d'abandonner notre travail à midi pour, l'après-midi, décrire notre charte fondamentale. Cela a mis en évidence

le fonctionnement particulier de notre démocratie directe et de sa politique de milice.

Les Verts espèrent que ces expériences individuelles déboucheront sur une volonté populaire de dialogue. Admettre sans dénigrement cette mise à jour nous paraît indispensable, si l'on veut pouvoir sereinement construire l'avenir. Cette mise à jour peut être le gage d'une évolution ultérieure plus engagée, fortifiée par les convictions de chacun.

Rédiger une constitution peut se faire de deux façons, on l'a dit: ou bien en réponse à une crise institutionnelle ayant débouché sur une révolution, ou bien par une réflexion plus sereine s'installant dans des institutions non fondamentalement contestées.

Nous ne déplorons pas que ce soient les conditions de la présente révision, qui doit être la mise en marche d'un processus.

Je voudrais remercier le Conseil fédéral et l'administration pour l'aide précieuse qu'ils nous ont constamment apportée. Sur certains points, les commissions ont fait preuve d'ingratitude à leur égard en balayant joyeusement leurs arguments, pourtant défendus avec talent. La politique a ainsi conservé tous ses droits!

Les Verts entrent en matière et repoussent ainsi les propositions de renvoi de ceux qui trouvent qu'aujourd'hui l'on va ou trop ou pas assez loin.

Schmid Samuel (V, BE): In einem Rechtsstaat ist die Verfassung das Fundament der eigenen Ordnung, denn erst die Verfassung begründet die Legitimation der Macht dieses Staates. Sie garantiert damit Rechte der Bürger, legt deren öffentliche Pflichten fest, organisiert die Staatsstruktur, und zwar in einer Weise, die es ihm erlauben sollte, fristgerecht und gleichzeitig demokratisch abgestützt seiner Bürgerschaft zu dienen. Selbst wenn eine Verfassung zugegebenermassen nach ihrem Inkrafttreten nicht zur täglichen Lektüre des Volkes gehört, ja nicht einmal zum täglichen Arbeitsmittel von Verwaltung, Richter und Anwälten, bleibt sie eben doch Fundament dieses Rechtsstaates. Eine Verfassung ist damit zweifellos nicht alles, aber ohne Verfassung ist vieles nichts, und ein Rechtsstaat ist ohne Verfassung nicht denkbar.

Jede Verfassung ist auch Kind ihrer Zeit, sie ist organisierend und bewahrend, Teil der Hoffnungen ihrer Bürgerschaft, Ausdruck der Zukunft, wie sie im Zeitpunkt ihrer Schaffung vorausgesehen wird. Die Wirkung einer Verfassung auf die Gesellschaft bleibt zwar eher kurzfristig, denn langfristig gestaltet das Volk die Verfassung – bei einer Verfassung mit Initiativrecht erst recht –, und es ist nicht die Verfassung, die das Volk prägt.

Vor diesem Hintergrund sind auch allfällig Enttäuschte zu warnen, wenn ihre Ziele derzeit nicht erreicht werden. Durch eine spätere Teilrevision kann die Korrektur stets wieder separat vors Volk gebracht werden.

«La Suisse n'existe pas», lautete der oft missverstandene Satz an der letzten Weltausstellung. Nein, sie existiert nicht, wenn man unter «existieren» versteht, dass sie bloss vorhanden sei. Die Schweiz lebt vielmehr, sie ist seit Jahrhunderten Heimat für ein Volk, das gestaltet und das Geborgenheit schaffen will. Deshalb hiess der Folgesatz auch «Je pense, donc je suisse».

Die Revision des Staates und auch diejenige der Verfassung ist damit nie abgeschlossen. Selbst wenn die «Halbwertzeit» einer Verfassung länger ist, als man dies bei Gesetzen üblicherweise annimmt, ist sie nicht unveränderlich und in Stein gemeisselt. Auch die Verfassungsgeber des letzten Jahrhunderts rechneten nicht damit, dass ihre Verfassung 150 Jahre Bestand haben würde.

Noch eines: Es wird oft gesagt, für das Volk sei das nicht wichtig, das Volk denke anders, wir würden hier eher eine akademische Übung abhalten. Darf ich Sie daran erinnern, dass verschiedene Kantone in letzter Zeit durch Volksentscheid und häufig gegen den Willen der politisch Etablierten die kantonalen Parlamente beauftragt haben, ihre Verfassung zu korrigieren?

Kann es nicht auch Ausdruck der Zerrissenheit unserer Zeit sein, dass sich das Volk wünscht, wir würden uns nicht nur

mit Gewichtslimiten, Lastwagenbreiten oder Personenverkehr in der Ortschaft Zweidlen, sondern auch mit Grundsätzlichem befassen? Mit der Sanierung der Finanzen selbstverständlich, aber ebenfalls mit der Organisation dieses Landes, mit dessen Führungsmöglichkeiten und Kontrollen, mit dem Einfluss des Bürgers auf Wesentliches und mit der Neuordnung der Kompetenzen für Unwesentliches. Es ist die Aufgabe dieses Parlamentes, in der Zeit der Verunsicherung nach Stabilem in der Veränderung zu suchen, das Verantwortbare und Zweckmässige in der Organisation des Staates zu schaffen und schliesslich den Respekt vor dem Mitbürger gegenüber der überbordenden Staatsgewalt auszudrücken. Die Alternative übrigens – haben Sie dies vor Augen – ist nicht eine neue Totalrevision, sondern der Fortbestand der heutigen Verfassung mit all ihren Unklarheiten und Lücken, die in zunehmendem Mass vom Richter zu füllen sind. Damit zu weiteren Gründen für die Revision: Wenn wir in der heutigen Bundesverfassung Mängel ausmachen, kritisieren wir nicht, was unsere Vorfahren geschaffen haben. Es liegt in der Natur der Sache, dass nach 150 Jahren aktiver Verfassungsentwicklung einmal eine Renovation angebracht ist.

Einige Beispiele:

Zur Verständlichkeit: Bei einem Jungbürger dürfte kaum viel Interesse für dieses Werk geweckt werden, wenn er in Artikel 59 Absatz 3 der jetzigen Bundesverfassung folgendes liest: «Der Schuldverhaft ist abgeschafft.» Er versteht diese Sprache nicht mehr. Nicht besser dürfte es ihm ergehen, wenn er in den Artikeln 13 bis 17 liest, dass die Bedrohung eines Kantons durch das Ausland die Regierung des bedrohten Kantons verpflichtet, einen anderen Kanton «zur Hilfe zu mahnen» und dies dann dem Bund unverzüglich mitzuteilen, und dass zudem jeder Kanton verpflichtet sei, «den truppenfreien Durchgang zu gestatten». Er hat nicht das Gefühl, in einer Verfassung aus diesem Jahrhundert zu lesen.

Zur Vollständigkeit: Folgeschwerer dürfte es schliesslich sein, wenn er im Jungbürgerunterricht hört, dass in der Verfassung zahlreiche Grundrechte nicht geschrieben stehen, sondern dass sie das Resultat von Richterrecht sind.

Zu Unklarheiten, die auf unsere Verantwortung zurückgehen: Die Unterstützung und Förderung der Kultur ist zwar Sache der Kantone. Aber auch der Bund betreibt Kulturförderung, wenn es im gesamtschweizerischen Interesse liegt. Oder: Die Sprachenfreiheit wird als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt, mit dem Korrektiv des Territorialitätsprinzips. Beim Sprachenartikel, Artikel 116 unserer Bundesverfassung, konnten sich die Räte aber nicht einigen, welche Bedeutung diese beiden Grundsätze untereinander und zueinander haben; man hat einfach auf eine Regelung verzichtet. Neu wird die Sprachenfreiheit in den Grundrechtsteil aufgenommen und das Problem gelöst.

Die geltende Bundesverfassung äussert sich nicht zur Aussenpolitik, obwohl diese ein stets wichtigerer und wesentlicherer Teil unserer Aussenwirtschaftspolitik geworden ist. Gerade die Kantone reklamieren in diesem Bereich ihre Mitsprache. Sie sehen: Es gibt eine ganze Reihe von Gründen dafür, sich dieser Aufgabe anzunehmen!

Zur Nachführung: Wir verstehen unter Nachführung effektiv die Aktualisierung im Sinne der heute gelebten Verfassungswirklichkeit. So wird das Konzept dem Parlament, aber auch dem Volk erklärt. Für die Auslegung der neuen Texte ist dies zweifellos nicht unbeachtlich. Selbst wenn in jeder neuen Formulierung, Ergänzung, Streichung oder sogar Umplozierung ein neuer Auslegungsansatz gesehen werden könnte, halten wir dafür, dass ohne ausdrückliche Begründung einer Veränderung durch beide Kammern nicht leichtfertig von einer Neuinterpretation ausgegangen werden darf, im Gegenteil. Der Ausdruck «sanfte Renovation» ist da ungenügend, der Begriff «mise à jour» schon korrekter; ich spreche von «Aktualisierung».

Dort allerdings, wo es im besonderen um das Verhältnis zwischen den Gewalten geht – wo Bürger also nicht Direktbetroffene sind –, scheint es uns bei einer liquiden Sachverhaltsbeurteilung durchaus möglich und der Zeitpunkt für gekommen, Revisionen durchzusetzen. Bedenken Sie immerhin: Wenn Nachführung tatsächlich bloss Aktualisierung ist – und sie ist

nichts anderes –, ändert sich für den Bürger ausser der besseren Verständlichkeit, der klareren Systematik und der vollständigen Aufzählung seiner Rechte nichts. Wenn aber der Staat und seine Gewalten falsch organisiert sind, dann multipliziert sich dieses System täglich falsch, was eigentlich sofort zu korrigieren ist.

Zum Zeitpunkt habe ich mich bereits geäussert: Der Zeitpunkt ist nie da, es sei denn, man befinde sich am Ende einer revolutionären Epoche, die aber meist von Blut und Tränen begleitet ist. In dieser Situation sind wir glücklicherweise nicht. Auch heute ist die «Signatur der Gegenwart nicht Begeisterung und idealer Schwung, sondern Unbehaglichkeit und die der Unzufriedenen» – diese Aussage stammt von einem Referenten bei einer der Revisionen aus dem letzten Jahrhundert, aber sie hat heute wieder ihre Bedeutung.

Frau Landammann Stéphanie Mörikofer-Zwey sagte am vergangenen Samstag in ihrem Referat anlässlich der Feiern zum neuen Bundesstaat, die Entwicklung unseres Bundesstaates und der schweizerischen Wirtschaft im letzten Jahrhundert zeige deutlich, dass es eine gewisse Fehlertoleranz brauche, wenn der Weg in die Zukunft nicht schon in den Anfängen scheitern solle. Diese Toleranz brauchen wir zweifellos auch hier, und um diese Toleranz aufzubringen, braucht es auch einen gewissen Mut. Ich hoffe, dass wir diesen Mut weiterhin aufbringen werden und dass es uns gelingen wird, dem Volk bereits im ersten Paket eine neue, aktualisierte Verfassung zu geben. Für uns wichtiger werden die folgenden Pakete, insbesondere die Staatsleitungsreform, sein.

Wir treten auf die Vorlage ein, werden in einzelnen Punkten diesem Grundsatz der Aktualisierung zum Durchbruch zu verhelfen suchen und bitten Sie, die Nichteintretens- und Rückweisungsanträge abzulehnen.

Gross Andreas (S, ZH): Das Parlament und die Regierung haben sich wahrscheinlich den schwierigsten Moment ausgesucht für eine Verfassungsreform: Wir sind in einer politischen Krise. In einer politischen Krise wissen alle, dass es klemmt, dass es so nicht mehr weitergeht. Aber es besteht keine Einigkeit, es besteht Ungewissheit darüber, wie es besser werden kann, wo es klemmt und wie es besser weitergehen kann.

Ich könnte es anders formulieren: Die Schweiz ist heute in einer schlechten Verfassung für eine bessere, politische Bundesverfassung. Die Schweiz ist in einer schlechten Verfassung für eine neue Bundesverfassung überhaupt. Es ist unmöglich, in einer Krisensituation ohne gemeinsame Vorstellungen von möglichen gemeinsamen Auswegen eine Verfassung so zu reformieren, dass sie auf der Höhe der Zeit, auf der Höhe der Probleme ist.

Eine Verfassung kann nie das Neue erfinden. Das Neue muss entwickelt worden sein, bevor es in die Verfassung eingehen kann. Die Verfassung vollzieht sozusagen nach, was gesellschaftlich schon gereift ist.

In einer Krisensituation ist es aber möglich, die Verfassungsreform so anzugehen, dass mehr reifen kann, als ohne diese Grundsatzdiskussion reifen würde. Deshalb gibt es vier Chancen, die uns heute trotz der Krise in der Verfassungsreform offenstehen:

1. Die Chance, dass wir die Verfassung so reformieren, dass künftige Reformen möglicher werden, d. h., dass die Verfassung offener wird für Weiterentwicklungen;
2. dass wir nicht durch Regressionen, durch Rückschritte, die Krise verschärfen;
3. dass die Diskussion Grundsatzdebatten auslöst, die die Verständigung im Hinblick auf künftige, weitergehende Reformen fördern;
4. dass wir das ausschöpfen, was trotz der Krise politisch möglich ist.

Aus diesen vier Überlegungen leiten sich sozusagen die vier Kriterien ab, mit denen die SP-Fraktion nach der Debatte das Werk beurteilen und entscheiden wird, ob sie dazu ja oder nein sagt.

1. Es muss ein fruchtbarer Boden für weitere Reformen geschaffen werden. Weitere Reformen dürfen nicht behindert, sie müssen ermöglicht werden.

2. Es dürfen keine verfassungsrechtlichen Rückschritte festgehalten werden, d. h.: kein Rückfall hinter die heutige bundesgerichtliche Rechtsprechung in bezug auf die Existenzsicherung und kein Rückschritt in bezug auf das Streikrecht.

3. Der Begriff der Nachführung muss weiter verstanden werden, als es der Bundesrat ursprünglich beabsichtigt hat. Reformen, die eine gewisse politische Basis haben, müssen ermöglicht werden. Es darf nicht auf sie verzichtet werden aus einer falschen Angst vor der Krise, die die Krise noch verschärfen und vertiefen würde, statt einen Ausweg aufzuzeigen.

4. Weitergehende Reformen, für die es hier noch keinen Konsens gibt, müssen in einer Variantendiskussion zur Debatte gestellt werden können – im Hinblick darauf, die Chance der Verständigung zu ergreifen und nicht zu behindern.

Ob uns diese politische Gratwanderung gelingt, lässt sich nur feststellen, wenn wir sie versuchen. Die Kommissionmehrheit hat dies getan. Sie hat es besser getan als der Bundesrat: Sie hat mehr versucht als der Bundesrat. Sie ist damit übrigen in einer guten Tradition. Im Unterschied zu dem, was wir heute glauben, gab es 1872 auch keine Bewegung im Volk für die Verfassungsrevision. Auch damals wollte der Bundesrat keine echte Reform. Das Parlament – zuerst die Kommission und dann das Parlament – nahm ihm die Sache aus der Hand und sagte: Trotzdem, wir wollen gewisse Reformen! Heute meinen wir, das sei damals sozusagen von einer Volksbewegung bzw. von einem kollektiven Willen des ganzen Bundeshauses getragen worden.

Wer es gar nicht versucht, scheitert von vornherein. Wer bereit ist, sich auf den Prozess einzulassen, kann auch scheitern. Aber wir müssen uns darauf einlassen, um uns überhaupt die Chance zu geben, nicht zu scheitern. Deshalb tritt die klare Mehrheit der SP-Fraktion auf die neue Bundesverfassung ein. Sie möchte nicht von vornherein das Mögliche verunmöglichen, sondern das versuchen zu realisieren, was heute trotz allem möglich ist.

In diesem Zusammenhang noch ein paar konkrete Bemerkungen: In einer Zeit, in der von uns so viel verlangt wird, in der sich so viel verändert, scheitert der, der stehenbleibt. Oder anders gesagt: Man kann nicht nur scheitern, wenn man zuviel versucht, man kann auch scheitern, wenn man zuwenig versucht.

Wir leben in einer Zeit, in der die Politik recht eigentlich entmachtet wird, in der die politischen Instrumente des Nationalstaates dem Steuerruder eines Schiffes gleichen, das gar nicht bis ins Wasser reicht. Und dieses Schiff folgt ganz anderen Strömungen, als jene wollen, die am Steuerruder sitzen. Sie hebeln zwar wie verrückt, aber weil das Steuerruder nicht mehr ins Wasser reicht, hat das gar keine Auswirkungen. So müssen wir heute unsere eigenen politischen Instrumente sehen. Wer in einer solchen Zeit nicht versucht, das Problem anzugehen, das Ruder zu verlängern, die politischen Instrumente zu vertiefen, über den Nationalstaat hinaus zu führen, so wie die Ökonomie schon lange weit über den Nationalstaat hinausreicht, der scheitert; der kann weiter fahren, aber das Steuerruder wird immer noch nicht ins Wasser reichen.

Wir von der SP-Fraktion sagen heute: Es kann uns nicht egal sein, dass sich die Wirtschaft sozusagen aus ihrer gesellschaftlichen Verantwortung verabschiedet, dass sich die Wirtschaft dem Staat entzieht. Deshalb ist für uns die Sozialpflichtigkeit des Eigentums gerade heute eine ganz wichtige Forderung: Wir müssen die Wirtschaft wieder einholen, wenn sie sich dem Staat entzieht.

Das ist keine «kasuistische Verfassungsgebung», wie Sie, Herr Koller, das gestern in einem Interview gesagt haben, sondern der Versuch, die Verfassung so zu reformieren, dass sie die grössten Probleme der Zeit angeht. Vielleicht löst sie sie nicht, aber sie versucht, sie wenigstens anzugehen.

Deshalb möchten wir Sie, Herr Koller, ganz persönlich bitten, hier offener zu sein und Ihrerseits nicht vorzeitig zu kapitulieren und zu resignieren, wie gestern im Ständerat der CVP-Sprecher, der sagte, man dürfe keine inhaltlichen Reformen wagen, weil jede materielle Änderung den Neinstimmenanteil vergrössere. Das ist, wie wenn ein Bauarbeiter den Hammer gar nicht mehr in die Hand nehmen würde, weil jeder Ham-

mer schwer ist und auf die eigenen Füsse fallen könnte. Aber es wird nichts gebaut, wenn man die Werkzeuge nicht einmal mehr in die Hand nimmt!

Das ist eine vorzeitige Resignation, genau gleich wie die Reaktion derjenigen, die gar nicht eintreten wollen. Ich bitte Sie, Herr Koller, nicht wiederum zu sagen – wie das gestern in der Zeitung zu lesen war –, die Kommission sei zu weit gegangen; das Nachführungsprinzip sei enger zu verstehen. Ich bitte Sie, mindestens – wie der Bundesrat 1872–1874 – den öffnenden, reformierenden Weg der Kommission zu gehen, die nichts vorschlägt, von dem man sagen kann, es sei nicht von einem gewissen Konsens getragen. Das würde das ganze Projekt gefährden.

Herr Bundesrat Koller, eine Verfassung kann keinen neuen Konsens schaffen. Die Diskussion um die Verfassung kann zu einem neuen Konsens beitragen, aber wenn wir in der Verfassungsgebung auf alle Ideen, Entwürfe und Reformen verzichten, die über unsere Zeit hinausführen, dann gibt es die Diskussion nicht, die die Voraussetzung zur Schaffung eines neuen Konsenses ist.

Ich bin einverstanden, dass wir einen neuen gesellschaftlichen Konsens brauchen, um aus der schlechten Verfassung der Schweiz herauszukommen. Dazu muss die Verfassungsdiskussion einen Beitrag leisten. Aber sie kann es nur tun, wenn sie über die Zeit hinausführt und nicht sozusagen die Zeitprobleme verschweigt, negiert oder übersieht. Dann gleichen wir einem Auto, das mit Standlicht schnell fahren will. Es fährt schneller in den Graben, als uns lieb ist. Deshalb sind wir für dieses Konzept, weil es weitergehende Reformen ermöglicht.

Wir teilen Ihre Prioritäten in bezug auf die weitergehenden Reformen nicht, nämlich die Priorität – wie dies der Sprecher der grünen Fraktion gesagt hat –, die direkte Demokratie sei zu reformieren, womit als erstes suggeriert wird, dass der aktive Bürger ein Problem sei. Wir sind froh um die aktiven Bürger und Bürgerinnen, weil wir ohne sie nichts machen können. Die Bürger können uns auswechseln, wir können aber nicht das Volk auswechseln, und diesen Respekt dürfen wir nicht verlieren.

Wir halten eine Reform der Wirtschaftsverfassung für wichtiger als die Reform der Justizverfassung; wir halten eine Föderalismusreform für wichtiger als die Reform der Volksrechte. Ich bitte Sie, diese Prioritäten nochmals zu überdenken, und ich bitte Sie, die Nachführung nicht sozusagen als «geistiges Korsett» zu gebrauchen, indem Sie jeden Willen, einen neuen Konsens zu suchen, vorzeitig verhindern.

Es ist wichtig, nicht zu vergessen, dass wir uns die Variantenmöglichkeit eröffnet haben. Die Varianten können aber nur aus Anträgen kommen, die hier scheitern; diese Anträge müssen aber erst gestellt werden, und die Suche nach der richtigen Variante bedarf der Diskussion. Deshalb wird es nicht ausreichen, gute Ideen mit dem Argument zu bodigen, sie würden das eng verstandene Konzept der Nachführung überschreiten.

Ich möchte Sie bitten, das hier nicht zu tun, wie wir es auch in der Kommission nicht getan haben. So haben wir die Chance, mit dieser Verfassungsdiskussion die Verfassung der Schweiz zu verbessern. Wenn wir das nicht so machen, wird die schlechte Verfassung des Landes durch unsere Verfassungsdiskussion nicht verbessert werden. Das wäre schade, weil wir dann tatsächlich die Chance verpassen würden, die wir heute haben.

Zwygart Otto (U, BE): Wir können uns an und für sich glücklich schätzen, dass uns eine Nachführung der Verfassung nicht so vordringlich erscheint.

Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass sich Eintreten lohnt, gibt aber gleichzeitig der Hoffnung Ausdruck, dass wir es nicht mit einer zeitraubenden Beschäftigungstherapie zu tun haben, sondern gewisse Diskussionen führen können, die uns weiterführen. Pragmatisches Vorgehen und Baukastensystem sind machbar. Bundesrat und Verwaltung haben gute und viel Arbeit geleistet; im besonderen war die nationalrätliche Verfassungskommission mutiger und fortschrittlicher als jene des Ständerates.

Trotzdem, der Weg, den wir eingeschlagen haben, bleibt ein Weg der Vernunft. Mit grossem Aufwand wird eine Nachführung der Verfassung angestrebt. Entrümpelung ist angesagt; das ist gut, erreicht ist damit aber nicht viel. Besser wäre es schon, Probleme zu lösen, anstatt diese im eleganten Bogen zu umgehen. Ich meine, dass die Diskussion über die Verfassung uns eben diese Probleme aufzeigt und uns zeigt, wo wunde Punkte sind. Das ist eine Chance. Darum sind die Reformpakete nicht nur gut, sondern notwendig. Ebenso hilfreich könnten Variantenabstimmungen sein.

Die Prioritäten sind, wie mein Vorredner festgestellt hat, auch aus unserer Sicht nicht richtig gesetzt. Staatsleitungsreform und anderes wären vordringlicher. Zum Glück ist mindestens die Staatsleitungsreform zugesichert. Das Bild des Hauses wurde schon mehrfach bemüht; auch ich möchte es verwenden: Entrümpelung des Kellers und des Estrichs bewirken noch nicht, dass ein Wohnraum sinnvoller eingerichtet ist. Mit der Streichung der Brauteinzugsgebühr – das ist ein Paradebeispiel von Herrn Bundesrat Koller – haben wir absolut kein Problem der heutigen Zeit gelöst. Wenn eine Wohnung neu gestrichen wird, die Möblierung aus dem letzten Jahrhundert aber bleibt, bekommt unsere heutige Generation nicht die notwendige Ellenbogenfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Fragen.

Die LdU/EVP-Fraktion hat die Hoffnung, dass der Einstieg über die Nachführung unserer Verfassung die Bereitschaft erhöht, auch in dringenden Bereichen tragfähige Reformen einzuleiten und zu realisieren. Unsere Fraktion denkt aber keineswegs nur an die Reform der Justiz und der Volksrechte, sondern ebenso an den Föderalismus und an die Finanzen – neben der erwähnten Staatsleitungsreform. Diese Hoffnung ist um so berechtigter, als die Kantonsverfassungen in letzter Zeit auf breiter Front erneuert wurden. Aargau, Uri, Baselland, Solothurn, Thurgau, Glarus, Bern, Appenzell Ausserrhoden und Tessin haben das gemacht, und vor echten Totalrevisionen stehen weitere acht Kantone.

Eine Verfassung ist Abbild unserer Gesellschaft. Insofern ist unsere heutige Verfassung in ihren Grundstrukturen ein Abbild aus der Mitte des letzten Jahrhunderts. Wir waren ein demokratisches Unikum inmitten von Monarchien. Heute machen wir uns mit der Nachführung auf den Weg, ohne zu wissen, wo wir am Schluss landen. Diesen Mut brauchen wir. Es ist fraglich, ob sich die Bürgerinnen und Bürger nach einer reinen Nachführung besser mit unserem Staat identifizieren können. Trotz einheitlicher Regelungsdichte und trotz besserer Lesbarkeit sind wir blockiert, wenn wir die Verfassung nur nachführen. Darum begrüßen wir, dass die Verfassungskommission wenigstens in einzelnen Punkten darüber hinausgegangen ist.

Die LdU/EVP-Fraktion ist froh darüber, dass die Verfassungskommission punktuell von der reinen Nachführung abgewichen ist. Als positives Beispiel möchte ich das Instrument des Auftrages oder die Wählbarkeit von Geistlichen ins Parlament erwähnen. Eine Grundproblematik des heutigen Regierens ist doch die zeitgemässe Aufgabenverteilung zwischen dem Volk, dem Parlament und der Regierung, und da hat sich einiges geändert. Darum brauchen wir in der Nachführung ein Minimum an Veränderung.

Die Auslegeordnung, die wir nun machen können, wenn wir eintreten, ist eine Chance, zu spüren, wo der Schuh drückt. Es ist schon viel, wenn der Arzt weiss, wo das Problem steckt. Die Auslegeordnung kann eine Hilfe sein, um das labile Gleichgewicht von Einzelgruppen und Gesamtinteressen gegeneinander abzuwägen und ein neues Gleichgewicht zu finden. Die Auslegeordnung kann eine Hilfe sein, den Symbolcharakter einer Verfassung zu spüren. Er kommt z. B. in der neuformulierten Präambel zum Ausdruck. Die Auslegeordnung führt dazu, dass Grundrechte endlich festgeschrieben werden.

Deshalb empfiehlt unsere Fraktion, einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Den kleinmütigen Zweiflern, den Miesmachern folgendes ins Poesiealbum: Es ist nie die richtige Zeit für eine Reform – nie! Wir haben immer Wichti-

geres zu tun; das wissen wir nun seit Jahrzehnten, denn seit Jahrzehnten hat man die Totalrevision der Bundesverfassung dazu missbraucht, unliebsame Geschäfte ad calendae graecas zu verschieben. Das ist nun zu Ende, denn jede Ursache – diese haben wir schon lange – braucht einen Anlass, und diesen Anlass hat uns unsere ehemalige Kollegin, Josi Meier, geboten; es sei ihr dafür Dank.

Zudem sind wir das einzige Land, welches das ungeheuerliche Glück hat, einen Geburtstag – und zudem den höchsten, den eine Demokratie in Europa je feiern konnte – zum Anlass einer Verfassungsrevision zu nehmen. Alle anderen Länder haben ihre Verfassungen revidiert als Antwort auf irgendwelche grössere oder kleinere Katastrophen, Revolutionen, Kriege, innere und äussere Zerfallsproben und Schwierigkeiten. Wir haben das Glück – man stelle sich vor –, uns zu einem Geburtstagsfest eine neue Verfassung geben zu können. Was tun wir? Damals, 1848, haben wir in einer hochrevolutionären Welt rund um uns herum, in unserem eigenen Land eine ganz grosse, neue Idee, die demokratische, vorwärtsgetrieben und sie über 150 Jahre lang so weit vervollkommen, dass wir heute sagen können: Die Schweiz ist eine Demokratie. Das ist nicht von heute auf morgen gekommen. 1998 stehen uns noch ganz andere Revolutionen bevor, deren Veränderungen, Ziel und Auswirkungen wir nicht absehen können und deren Ende auch unseren demokratischen Staat in Frage stellen könnten – und was machen wir? Wir begnügen uns mit einem «Revisiönchen»; einmal mehr sind wir nicht fähig zu einer Reform, zu einem neuen Wurf. Wir begnügen uns mit der sogenannten Nachführung – das ist eine Schönschreibübung. Mit anderen Worten: Wir beginnen mit den Fussnotenkorrekturen, bevor wir uns über Inhalt, Ziel und Aufbau des zu schreibenden Aufsatzes bewusst sind. Das heisst: Wir haben uns nicht die Frage gestellt: Was für eine Schweiz wollen wir für das kommende, dritte Jahrtausend? Welche Instrumente brauchen wir, um dieses Schweizer Schiff durch die hohe, die sehr wilde See zu lenken? Statt dessen, wie gesagt, begnügen wir uns mit Nachführungen.

Zwar hat man zwei Reformpakete beigefügt – sie sind schön; wir werden sehen, wie weit sie akzeptiert werden. Dann, Herr Bundesrat, hat man im letzten Moment noch das allerwichtigste Paket nachgeschoben und es uns auf Ende dieses Jahres versprochen, jenes der Staatsleitung. Warum ist dieses Reformpaket das wichtigste? Weil es jene neuen Instrumente enthalten muss, mit denen wir uns ernsthaft auseinandersetzen: Mit der heutigen Staatsform und der Frage, ob die alten Instrumente denn noch taugen. Es muss doch verdammt noch mal möglich sein, nach 150 Jahren einen Blick in die Werkzeugkiste zu werfen! Und was sehen wir da? Sensen, Handsicheln, Spinnrad, Handpflug, Ochsenkarren und am Rande eine Postkutsche.

Und mit diesen Instrumenten – etwas besser geschliffen, ein neues Design, ein neuer Handgriff aus Plastik – wollen wir weiterwursteln. Glauben Sie im Ernst, dass das genügt? Dass wir damit gerüstet sind für die Herausforderungen, die auf uns zukommen? Ich glaube es nicht. Was ich mir wünsche – Sie werden staunen –, das ist ein neuer Patriotismus. Sie haben richtig gehört: Den Patriotismus unserer revolutionären Gründerväter, die eine Idee weiterverfolgt haben, die wir 150 Jahren lang weiterentwickelt und vervollkommen haben, soweit das überhaupt möglich ist. Und was tun wir heute? Wir führen buchhalterisch nach und üben uns im Schönschreiben. Wären 1848, meine lieben freisinnigen Kollegen, Ihre damaligen revolutionären Gründerväter solche Hasenfüsse gewesen, solch kleinmütige Menschen, wie wir es heute sind, glauben Sie mir, wir würden nicht den 150. Geburtstag dieses Landes nicht feiern, sondern kaum den 20. Geburtstag. Dieses Land wäre noch nicht einmal erwachsen geworden.

Wir sind für Eintreten; aber wir sind enttäuscht, denn wir sind drauf und dran, eine Chance zu verpassen.

Maspoli Flavio (D, TI): Es ist natürlich nicht einfach, jetzt zu sprechen, nachdem uns von Frau Kollegin Grendelmeier so ins Gewissen geredet wurde. Trotzdem werde ich sagen müssen, was ich fühle und für richtig halte.

Irgendwo auf den sieben Weltmeeren sinkt ein Schiff, die Besatzung ertrinkt, nur einer kann sich retten. Er schwimmt tagelang, bis er erschöpft auf einer Insel strandet. Da wird er von den Eingeborenen empfangen, und als erstes fragt er die Eingeborenen: «Habt ihr eine Regierung?» Sie sagen ja, und er sagt: «Ich bin dagegen.» Es könnte den Anschein erwecken, wir wären diese Gestrandeten, die sich einfach gegen alles stellen und nichts wollen, keine Erneuerungen, keine progressiven Denkweisen usw.

Dem ist aber – das müssen Sie mir glauben – nicht so. Wir haben dieses Geschäft eingehend studiert; unser Kollege Keller Rudolf war in der Verfassungskommission auch sehr aktiv. Er hat uns auf das allerbeste unterrichtet. Wir sind nicht gegen diese Verfassungsrevision, weil wir gegen alles sind. Wir sind gegen diese Verfassungsrevision, weil wir in dieser einen weiteren, nicht vom Volk gewollten Schritt in Richtung EU sehen. Das ist der eigentliche, wahre Grund, weshalb wir heute nicht für Eintreten sind.

Ich kann mich noch erinnern, der Kommissionspräsident, Herr Kollega Deiss, war ein grosser Verfechter des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum, zum EWR. Ich hatte sogar einmal das Vergnügen, gegen ihn antreten zu dürfen; in diesem Bezirk habe ich dann auch gewonnen, obwohl ich im Kanton verloren habe.

Es ist ganz klar, dass der feste Wille der Classe politique in der Schweiz die Öffnung – wobei man natürlich alles öffnen kann, man kann auch ein Grab öffnen; nicht jede Öffnung ist ein Fortschritt – hin nach Europa ist. Dass wir gegen diese antreten müssen, ist nicht mehr als recht, und wir machen das auch mit Vehemenz und im Bewusstsein, dass wir den Volkswillen vertreten und diesem huldigen.

Herr Kollega Dettling hat vorhin die Würden und «i meriti» der Freisinnig-demokratischen Partei erwähnt. Wir gehen davon aus, dass diese gross sind und dem Volk und dem Land heute völlig genügen, dass wir keine neue Bundesverfassung brauchen, weil die, die wir haben, schon gut genug ist. Herr Dettling hat den Gedanken des Konservatismus in den Raum gestellt. Man konserviert bekanntlich aber nur das, was schön und gut ist. Man konserviert nicht Sachen, die unnötig oder unschön sind.

Gefallen ist auch das Stichwort Frankreich, mit seiner im Eiltempo erstellten neuen Verfassung. Heute nun sieht man, wohin sie geführt hat. Wir sehen, wie die Verhältnisse in Frankreich sind. Wir geben uns auch über die Verhältnisse in Italien Rechenschaft. Weiter zeigt sich, was ein Streikrecht bewirken kann. Selbstverständlich sind wir gegen das Streikrecht. Wir sind uns aber auch bewusst, dass ein Streikrecht in der Schweiz anders gehandhabt würde, als dies in Frankreich oder Italien der Fall ist. Wir haben eine andere Tradition, indem wir auf 150 Jahre Demokratie zurückschauen können.

Dieser Geburtstag unserer Demokratie sollte unseres Erachtens nicht missbraucht werden, um die Öffnung zu Europa voranzutreiben. Nun ist es aber leider so, dass in unserem Land alles und jedes zum Anlass genommen wird, um die europäische Werbetrommel zu rühren. Die 150-Jahr-Feier, die revidierte Bundesverfassung, ja sogar der Rücktritt eines verdienten Bundesrates werden missbraucht, um die europäische Werbetrommel zu rühren. Das können wir nicht akzeptieren!

Wir möchten nicht, dass unser Land gegen den Willen des Volkes in dieses Europa getrieben wird. Das grosse Anpirschen an Europa soll über eine Volksabstimmung stattfinden und nicht über die revidierte Bundesverfassung, nicht über den Rücktritt eines Bundesrates und nicht über irgendwelche anderen Begebenheiten, die uns beschäftigen.

Sie haben es richtig gesagt, Frau Grendelmeier: Welches andere Land kann auf 150 Jahre Demokratie zurückblicken? Nun aber frage ich ganz gezielt: Warum will man denn die Volksrechte schmälern? Warum drängt man – wenn man «zwischen den Zeilen hören» kann, weiss man, wo man hindrängt – auf die Abschaffung des Zweikammersystems? Man will nur noch eine Volkskammer haben. Man will das Ständemehr abschaffen, man will dies, man will das. Das wären dann die zukünftigen Reformen. Den Humus, auf dem diese

Reformen gedeihen sollen, möchten wir Ihnen nicht auf einem Silbertablett liefern.

«Dove vogliamo andare?», ha chiesto qualcuno prima. Sì, dove vogliamo andare? Personalmente vorrei rimanere in Svizzera. Vorrei rimanere nel mio paese e non vorrei andare in nessun posto. Vorrei continuare a vivere in pace, come lo abbiamo fatto per centocinquant'anni, e come lo abbiamo fatto in fondo per oltre settecento anni.

Non è giusto che la revisione della Costituzione federale venga usata per avvicinare la Svizzera all'Europa, avvicinamento che il popolo ha più volte dimostrato a chiare lettere di non volere. È stato detto: Ma se il 51 per cento degli Svizzeri avesse votato di sì e i cantoni avessero detto di no, avremmo una crisi costituzionale. No, non avremmo nessuna crisi costituzionale! Avremmo semplicemente la volontà del popolo espressa attraverso i cantoni. E io credo che in nessun altro paese del mondo è importante come da noi, che un piccolo cantone come Uri in una Camera abbia gli stessi identici diritti di un cantone grande come il canton Zurigo. Queste sono le cose che hanno fatto grande il nostro paese e che hanno contribuito alla crescita economica e anche sociale del nostro paese.

Questa revisione della costituzione non è sufficiente per certuni, è già troppo per certi altri. Dunque nascerà da un compromesso, un compromesso che – si dice – accontenterà tutti, ma molto probabilmente un compromesso che non accontenterà nessuno. Mi rincresce, onorevole consigliere federale, rincresce anche per i componenti della commissione e per il lavoro sicuramente serio svolto e che oggi qui sono a combattere. Ma francamente non mi sento, così come non si sente il nostro gruppo, di aderire alle vostre proposte.

Per questo noi sosterremo la proposta di non-entrata in materia e al limite voteremo contro alla fine, con rincrescimento e con profonda stima per il lavoro svolto.

Engler Rolf (C, AI): Bei der Nachführung der Bundesverfassung wollen wir uns zurückbesinnen, zurückgehen. Wir wollen danach aber mit Hilfe der Reformpakete auch weiter und höher springen können. Mich überrascht es sehr, dass gerade verschiedene konservative Vertreter in diesem Rat sich nicht einmal zurückbesinnen wollen, weil sie Angst haben, ein Reformpaket könnte im Volk durchkommen. Ich finde das eine Position der Obstruktion, die hier im Rat eingenommen wird.

In der Kommission war das nicht so. In der Kommission haben wir sehr sachgerecht und prinzipiell diskutiert. Ich möchte allen den Dank abstatten, die das getan haben, und empfehlen, dass wir es weiter so halten.

Ich glaube auch, dass jene, die immer wissen, was das Volk will und ihm nach dem Munde sprechen, ihren Aufgaben nicht nachkommen. Ich bin überzeugt, dass das Volk eine Rückbesinnung auf unsere Prinzipien will. Das Volk will eine Verwesentlichung der Demokratie. Das Volk will nicht – um das Bild von Herrn Gross Andreas zu verwenden –, dass wir wie die Nusschale auf dem Wasser treiben, sondern dass wir uns die Instrumente geben, die wir brauchen. Ich bin deshalb der Meinung, dass wir diese Chance nutzen sollten.

Die CVP-Fraktion ist deshalb auch für Eintreten auf die Nachführung.

Ich möchte Herrn Keller Rudolf hier sagen, dass das von ihm geschilderte Problem – das Problem von Völkerrecht und Demokratie – in diesem Staat ein grundsätzliches ist. Es wurde erstmals in der Subkommission 2 und dann im Plenum dieser Verfassungskommission diskutiert. Gerade Diskussionen um solche prinzipiellen Fragen können nirgends besser als im Rahmen dieser Verfassungsrevision ausgetragen werden. Ich finde es deshalb schade, dass er hier die Tür zuschlägt und die Diskussion nicht führen will.

Der Fechtboden der Politik ist holprig geworden. Wir haben Löcher, Hügel und Wellen in diesem Boden. Wichtige Normen – ungeschriebenes Verfassungsrecht –, die die Rechtsprechung entwickelt hat, fehlen in der Verfassung. Wir haben auch zahlreiche überflüssige Normen, denen kein Verfassungsrang, keine Verfassungswürde mehr zukommt. Diese erschweren die politische Auseinandersetzung.

Mit 136 Teilrevisionen haben wir Flicker auf Flicker gesetzt, bis wir das schöne Kleid letztlich nicht einmal mehr erkennen können, und mit diesem geflickten Kleid sollen wir die Geburtstagsfeier bestreiten! Das ist in dieser Form nicht zumutbar. Wir müssen diese Flicker wieder entfernen. Wir müssen den Boden komplett erneuern, damit wir wieder in Anstand und Würde fechten können, ohne über diese Teilrevisionen zu stolpern. Die Erneuerung, die Aktualisierung ist nötig. Wir müssen uns zwar selbst beschränken; das hat die CVP-Fraktion immer getan, auch die Kommission. Wir sind mit Herrn Gross Andreas der Meinung, dass wir Varianten haben sollten, aber diese müssen auf ein, zwei Varianten eingeschränkt bleiben. Im übrigen muss die Reform – das Höher- und Weiterspringen – in den Reformpaketen vorgenommen werden, weil sonst das Gesamte nicht gelingen kann.

Persönlich teile ich die Auffassung, die hier bereits geäußert wurde, dass die Prioritäten für die Reformpakete wenig glücklich gewählt wurden; sie wurden falsch gesetzt. Auch ich hätte eher die Staatsleitungsreform und die Aufgabenteilung mit den Kantonen als eine Erneuerung des Föderalismus prioritär gesehen. Die Justizreform scheint mir weniger dringlich. Sie muss sicher diskutiert werden, aber sie ist weniger dringlich. Das gleiche gilt für die Volksrechte.

Bei der Nachführung ist deshalb nicht so sehr die Kreativität gefragt wie bei den Reformpaketen. Die zahlreichen Minderheitsanträge bei der reinen Nachführung sind denn auch nicht Zeichen der Aktivität; sie sind erstens vielmehr ein Zeichen der Niederlage, und zweitens ein Zeichen dafür, dass man das prozesshafte System als solches nicht voll erkannt hat.

Wir sind deshalb auch gegen die Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald. Wir glauben, dass diese Anträge das Hauptprinzip des Prozesshaften – Aufteilung in Nachführung und Reformpakete – nicht richtig anerkennen wollen. So muss man das zumindest auffassen.

Die Fassadenrenovation ist gelungen; es waren keine Fassadenkosmetiker am Werk, es wurde nicht einfach überstrichen, nein, die Strukturen, die Elemente wurden hervorgeholt; auch im Innern hat das Gebäude neuen Glanz gewonnen. Es treten wirklich alle Elemente schön hervor. Das Gebäude bietet Flexibilität, wir müssen es neu möblieren. Wir haben in den ersten beiden Reformpaketen die Chance dazu erhalten, und wir werden weitere Chancen erhalten.

Rückbesinnung auf die Wurzeln ist nötig, gerade in unserer heutigen Zeit, Rückbesinnung auf die Werte des Rechtsstaates, auf die Werte des Föderalismus, auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums ebenfalls. Ich glaube, das ist sinnvoll. Die Schweiz braucht im Moment mehr Selbstvertrauen. Nur so wird die Schweiz die anstehenden aussenpolitischen Probleme und die innenpolitischen Fragen und Zerreißproben überstehen und letztlich in Zukunft bestehen können, die Unabhängigkeit wahren und im Innern zu Stärke gelangen.

Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, auf die Nachführung einzutreten und diese zu unterstützen. Ich bitte Sie auch, auf die Reformpakete einzutreten und dabei die Diskussion vielleicht etwas heftiger zu führen. Ich bin mit Frau Grendelmeier einverstanden: Gerade dort werden wir die Instrumente, den Werkzeugkasten, erneuern müssen und erneuern können. Wir müssen unsere Chancen dort wahrnehmen und nicht in der Nachführung.

Fritschi Oscar (R, ZH): Nach gut 120 Jahren die Verfassung einer ersten Totalrevision unterziehen zu wollen, kann beim bösesten Willen nicht als überstürztes Vorgehen disqualifiziert werden. Wenn wir die Aufgabe der Generalüberholung der Verfassung nicht schon früher an die Hand genommen haben, mag das mit einer Eigenart der helvetischen Politik zusammenhängen. Jeder Schweizer Politiker, der etwas auf sich hält, pflegt sich als Pragmatiker zu bezeichnen. Der Begriff des Ideologen, als jemand, der sich an einem System von politischen Weltanschauungen und Grundeinstellungen orientiert, gilt hierzulande eher als Schimpfwort. Und um Grundprinzipien geht es natürlich bei einer Verfassung.

Genau deswegen und gerade heute halte ich indessen eine Verfassungsdiskussion nicht nur für wichtig, sondern auch

für aktuell, und zwar aus folgendem Grund: Unser Land durchlebt heute eine recht hektische Phase in der Politik. Zwar wird nicht unser Staat an sich in Frage gestellt, aber gewisse Perioden werden es, insbesondere jene der Zeit des Zweiten Weltkriegs. Das rührt insofern an die Wurzeln unserer nationalen Identität, als die gemeinsame Geschichte – das gemeinsame bisherige politische Wollen – das einzige Band darstellt, das unseren mehrsprachigen, kulturell gemischten, konfessionell unterschiedlichen Vielvölkerstaat zusammenhält.

Sich in einer solchen Phase auf die Grundlagen und Ziele des Staates zu besinnen, scheint mir wichtig und aktuell zugleich. Dazu aber gibt die Verfassungsreform den Anstoss, weil sie sich inhaltlich mit unserem politischen Erbe auseinandersetzt. Darunter ist nicht einfach rückwärtsgerichtet die Vergangenheit zu verstehen, sondern das bisher politische Erreichte. Denn die Aufgabe einer Verfassung – und insbesondere der hier vorliegenden Nachführung – besteht ja vor allem darin, Barrieren zu errichten, die ein Zurückfallen hinter das einmal Erreichte verhindern sollen.

Als Motto über der Nachführung könnte das Wort aus Goethes «Faust» stehen: «Was du ererbst von deinen Vätern hast, erwirb es, um es zu besitzen.» Den Weg in die Zukunft offenzuhalten wird ausgeprägter die Aufgabe der folgenden Reformpakete sein.

Zum Vorgehen: Die Nachführungsvorlage ist nicht der spektakulärste Teil des gesamten Reformvorhabens, aber sie ist der Grundbaustein. Wenn ich überzeugt für Eintreten votiere, so einerseits aus der vorhin dargelegten Überlegung, andererseits aber ebenso sehr, weil die Vorlage A insgesamt gutes Augenmass beweist. Der Bundesrat hat beim Austarieren dessen, was noch Nachführung sei, wohl zu Recht die Grenze eng gezogen, und die vorberatende Kommission hat – wie es zu erwarten war und wohl auch zu Recht – etwas mehr Spielraum für sich beansprucht.

Insgesamt aber scheint das Fuder nicht überladen. Es könnte bei aller Schwierigkeit der sich kumulierenden Neinstimmen dem Wellengang eines Abstimmungskampfes standhalten. Das bedeutet indessen, dass wir der Tragfähigkeit der Vorlage auch im Plenum Beachtung schenken und uns mit zusätzlichem Beladen zurückhalten sollten, mindestens dort, wo nicht – wie etwa bei der Wählbarkeit von Geistlichen ins Parlament – von einem weitgehenden Konsens ausgegangen werden kann.

Eine solche Zurückhaltung ist nicht mit Immobilismus gleichzusetzen. Sie respektiert vielmehr die Tatsache, dass unsere Verfassung dank des Initiativrechtes leicht abänderbar ist und bisher tatsächlich rund 140mal angepasst wurde. Wo sie – wie etwa zum Streikrecht – keine Bestimmung enthält, liegt der Schluss auf bewussten Verzicht, auf ein qualifiziertes Schweigen des Souveräns, näher als die Mutmassung, es gelte, eine Lücke zu schliessen. Dosierte Zurückhaltung in der Detailberatung bedeutet deshalb nicht Verzögerung, sondern Klugheit.

Alder Fredi (S, SG): Ich möchte mich nicht zum Inhalt, sondern zur Entstehung und zu den Funktionen des Verfassungsentwurfes äussern.

Welche Unterschiede, wenn wir im Jubiläumsjahr 1998 auf die eidgenössischen Verfassungen von 1798 und 1848 zurückblicken! 1798 brach eine überholte politische Ordnung zusammen. Die Helvetische Verfassung wurde uns von aussen aufgezwungen. Fremde Truppen standen im Land. Die Schweiz wurde in europäische Kriege hineingezogen. So schmerzhaft diese Periode für die Schweizer Bevölkerung war – damals wurde die Grundlage gelegt für alle modernen Prinzipien wie Gleichheit der Personen und Kantone, individuelle Freiheit und Demokratie. Niemals zuvor und danach hat es in der Eidgenossenschaft einen grösseren Umbruch gegeben. Aus eigenem Antrieb allerdings haben wir ihn nicht zustande gebracht.

Die Verfassung von 1848 entstand bekanntlich innert wenigen Monate. Auch ihr ging die schmerzliche Erfahrung voraus, dass eine tiefgreifende Reform des Staatenbundes auf friedlichem Wege nicht zu erreichen war. Der moderne Bun-

desstaat konnte erst nach einem Bürgerkrieg geschaffen werden.

Die Geschichte des Bundesstaates ist nach 150 Jahren eine durchaus erfolgreiche. Nie wieder hat das Land im Innern einen Krieg erleiden müssen. Aus einem armen Agrarstaat wurde einer der reichsten Industrie- und Dienstleistungsstaaten. Hinsichtlich der Demokratie und des Föderalismus war die Schweiz im 19. Jahrhundert allen anderen europäischen Staaten weit voraus.

Und heute, 1998? Wir sind satt geworden; wir sind ernüchtert; wir sind nicht mehr Vorbild und Musterknaben; wir stehen vielmehr unter Druck. Wir haben viel erreicht und darob die Orientierung verloren. Und vor allem: Wir haben keine Vision mehr.

Dementsprechend ist die entstehende neue Bundesverfassung nicht das Ergebnis politischer Umbrüche wie 1798 und 1848. Was uns heute vorliegt, ist das Resultat von Arbeiten, die ein Vierteljahrhundert dauerten. Dies hat durchaus sein Positives, heisst es doch, dass wir die neue Verfassung ohne äusseren Druck und ohne tiefgreifende innere Konflikte gestalten konnten. Allerdings fanden im Bereich der Wirtschaft Umbrüche statt, aber diese führten leider nicht zu den erwünschten und dringend notwendigen politischen Reformen. Wenn die Verfassung diesmal auch nicht eine alte Periode abschliesst und etwas völlig Neues schafft, so sollten wir doch die Chance nützen, sie auf der Grundlage unserer bewährten politischen Ordnung zum Anfang einer neuen Politik unserer Eidgenossenschaft zu machen.

Wir stehen vor grossen Herausforderungen. Die Verfassung kann durchaus eine Chance sein, um die drei drängenden Fragen zu beantworten: Wo stehen wir? Was wollen wir? In welche Richtung gehen wir?

Was wir in dieser Zeit der Verunsicherung vor allem brauchen, ist eine neue Vision. Diese Vision wird in der Präambel und im Zweckartikel des Verfassungsentwurfes angesprochen. In ihrer Substanz heisst diese Vision für mich: Solidarität im Innern und nach aussen. Das Prinzip ist ganz einfach: Nur wenn es auch den Mitmenschen gutgeht, können wir mit unserem eigenen Wohlergehen zufrieden werden.

So, wie unser Land im vergangenen Jahrhundert in bezug auf die Vielsprachigkeit und Demokratie Vorbild war, so sollte die Schweiz nunmehr in bezug auf die Solidarität ein Vorbild werden. Im Begriff «Eidgenossenschaft» ist dies ja bereits enthalten. So gesehen ist diese Verfassung eine grosse Chance. Sie ist nicht ein End- sondern ein Ausgangspunkt. Packen wir diese Chance!

Es ist die Aufgabe der politischen Führung und mithin von uns allen, die Vision, die Wegrichtung vorzugeben und das Vertrauen und die Unterstützung des Volkes zu gewinnen. Voraussetzung dafür ist ein Grundkonsens darüber, was wir anstreben wollen. Wenn wir uns gemeinsam – solidarisch eben – dafür einsetzen, dann bekommen wir die Verfassung für das dritte Jahrtausend.

Sandoz Suzette (L, VD): Si des reproches doivent être dirigés contre quelqu'un, c'est bien contre le Parlement et non pas contre le Conseil fédéral. C'est de nos rangs qu'émane cette suggestion un peu étrange de mettre à jour, de réécrire sans vraiment rien toucher. Par conséquent, si des reproches doivent être adressés, c'est à nous et non pas au Conseil fédéral, pas à l'administration, qui ont l'un et l'autre accompli de manière assez remarquable ce que j'aurais envie de qualifier de mission impossible. Dans ce sens, j'aimerais leur exprimer ma reconnaissance et mon admiration. Dire que néanmoins ça n'est évidemment pas avec enthousiasme que j'entrerais en matière, mais par respect précisément pour l'énorme travail qui a été fourni. Il s'agit bien, comme il se doit, de réserver un vote final, mais aussi d'exprimer d'entrée de cause dans cette entrée en matière trois regrets.

1. Un premier regret, c'est que la tâche ambiguë que nous avons, comme Parlement, confiée au Conseil fédéral risque d'induire les citoyens eux-mêmes un peu en erreur. Comment vont-ils en effet comprendre qu'à une époque d'économies, pour une simple mise à jour, on consacre autant de temps? Comment vont-ils comprendre qu'on leur dise à la

fois: c'est une mise à jour et on n'a rien changé, mais néanmoins, il y a du nouveau parce qu'on a actualisé? A une époque de méfiance, malheureusement, entre les citoyens et les autorités, il y a là une situation ambiguë que nous aurons une certaine peine à maîtriser.

2. Mon deuxième regret, c'est que nous consacrons autant de temps à un travail qui reste malgré tout un travail assez rédactionnel, alors qu'il y aurait urgence, d'autres l'ont déjà dit, ça n'est pas original, à modifier très rapidement notamment le fonctionnement du Gouvernement. Pardonnez-moi, le groupe libéral d'ailleurs depuis un certain temps a dit: le Gouvernement doit être modifié, ça n'est plus un collège composé de la juxtaposition de sept chefs de département que l'on doit avoir, c'est un collège de cinq membres représentant la Suisse à l'étranger, dirigeant le pays, exerçant peut-être une haute surveillance sur les chefs de département. Et ça, c'est urgent. C'est urgent pour l'efficacité de la conduite de ce pays. Malheureusement, nous continuons simplement de faire une mise à jour.

3. Le troisième regret tient au fait qu'on ne sait pas toujours dans cette mise à jour s'il y a seulement une mise à jour, sur quoi elle se fonde ou quelles sont les arrière-pensées politiques qu'elle recouvre peut-être. Je pense, prenons un seul exemple, à la suppression de la notion de demi-canton. Vous l'avez vu sans doute, à l'article 1er de la nouvelle constitution ou de cette constitution mise à jour, on précise: «Les cantons de», et on a supprimé l'indication actuelle: «Unterwald (le Haut et le Bas) Bâle (Ville et Campagne) Appenzell (les deux Rhodes)»

Comment peut-on, en actualisant, biffer d'un coup de crayon des siècles d'histoire? Comment peut-on le faire avec naturellement pour conséquence, quand on en arrive aux voix des cantons, à la représentation des cantons au Conseil des Etats, que l'on a, nous le verrons aux articles 132, 140, 141, des cantons qui sont tantôt à une voix, tantôt à une demi-voix, qui ont tantôt deux représentants, tantôt un représentant? Est-il souhaitable que le lecteur peu au fait de l'histoire, parcourant notre constitution, ait le sentiment qu'on a des cantons demi-portion et des cantons pleine portion? Ça n'est certainement pas souhaitable. Mais n'aurions-nous pas mis là le doigt dans l'engrenage que souhaitent certains, qui conduirait ensuite à élever tous les demi-cantons au rang de pleins cantons, ce qui voudrait dire trois cantons suisses alémaniques de plus – il faut penser à cet équilibre –, ou bien à moduler différemment la représentation des cantons au Conseil des Etats – des grands cantons à trois représentants, des plus petits cantons à deux, des tout petits à un? Cet aspect-là de l'actualisation ne peut pas être accepté.

C'est la raison pour laquelle je vous proposerai, dans l'examen de détail, de revenir à la formulation des demi-cantons pour respecter ce qui est l'histoire et l'équilibre du pays.

Widmer Hans (S, LU): Die Schweiz ist auch schon mutiger gewesen. Sie hat sich auch schon schneller den veränderten gesellschaftlichen Umständen angepasst als heute. Im Jahre 1848 tat sie dies sogar in einem beinahe revolutionären Ausmass.

Heute, 150 Jahre später, ist der verfassungsgeberische Wille tatsächlich sehr zaghaft geworden. Das Projekt Nachführung bringt diese zögerliche Grundstimmung leider nur allzu deutlich zum Ausdruck. Zudem ist es nicht einmal ganz sicher, ob dieser minimale gemeinsame Nenner konsensfähig werden wird: Den einen geht der vorliegende Entwurf nämlich zu wenig weit; die anderen bekämpfen ihn, weil er zu viele Neuerungen enthält; eine dritte Gruppe schliesslich weist darauf hin, dass unser Land in diesen krisengeschüttelten Zeiten Wichtigeres zu tun habe, als sich mit Verfassungsfragen herumzuschlagen.

Tatsächlich warten enorme Aufgaben auf eine Lösung: Arbeitslosigkeit, Sicherung der Sozialwerke, das Verhältnis der Schweiz zu Europa usw. Das ist, meine ich, aber kein Grund, auf eine Verfassungsrevision zu verzichten, denn ein solcher Verzicht würde gar keinen Beitrag zur Bewältigung der erwähnten Herausforderungen zu leisten vermögen. Das Gegenteil wäre der Fall. Die Verfassungsrevision kann sogar die

Ausgangslage für die Lösung der anstehenden Fragen verbessern, denn sie stellt den gemeinsamen Zusammenhalt, den minimalen Wertekonsens sozusagen, in den Vordergrund, und dieses Gemeinsame ist eine gute Voraussetzung für die Lösung der anstehenden Megaaufgaben.

In der Wirtschaft, die sich bekanntlich von ihrem Wesen her absolut problemlösungsorientiert verhält, spricht man heute allenthalben von Leitbildern. Für die Erarbeitung solcher Orientierungsmodelle werden namhafte Summen bereitgestellt, weil man von ihnen das Herausarbeiten von Identitätsmerkmalen eines Unternehmens sowie die Motivation für eine eigene, dynamische Firmenkultur erwartet. Gleichzeitig wird aber immer wieder festgestellt, dass die Politik der Wirtschaft gegenüber an Power und Attraktivität verloren hat.

Vor diesem Hintergrund ist die Verfassungsrevision so etwas wie das Erarbeiten eines Leitbildes in der Politik. Für eine solche setze ich mich deswegen ein, weil ich davon überzeugt bin, dass auch die Politik einen grundlegenden Diskurs und, davon ausgehend, einen Motivationsschub dringend nötig hat.

Für mich als Sozialdemokraten ist das Wesensmerkmal der Sozialstaatlichkeit von besonderer Bedeutung. Dieses Wesensmerkmal bekommt zwar im Nachführungsentwurf nur minimale Konturen, aber der bestehenden Verfassung gegenüber wird dieses Merkmal immerhin verdeutlicht, z. B. in der Präambel, im Zweckartikel und in Artikel 16a, wo in einer Zeit, in der vermehrt die Privatisierung aller Schulstufen diskutiert wird, der Anspruch auf Grundschulunterricht stipuliert wird.

Weil unserem Land gerade heute eine identitätstiftende Leitbilddiskussion sehr wohl ansteht und weil die Revision als offener Prozess konzipiert ist, der nicht definitiv vermauert und verbaut und der immer wieder korrigiert werden kann, bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Es geht um die Nachführung der Verfassung. Wir bekennen uns zu dieser Nachführung. Doch haben wir in der vorberatenden Kommission erkannt, dass die Nachführung höchst unterschiedlich gehandhabt wird. Wir haben erfahren, dass beispielsweise Sozialziele – das hat es bis heute nicht gegeben – im Rahmen der Nachführung in die Verfassung aufgenommen werden. Wir haben erfahren, dass der Streik – das Bekenntnis zum Streik als ein Mittel, mit dem wir im Staat Probleme lösen wollen – verfassungswürdig ist. Aber wir haben beispielsweise auch erfahren, dass das Bekenntnis zur Neutralität – immerhin tief verankert in unserem Land und in unserem Volk – nicht Platz hat in dieser Nachführung.

Was also machen wir mit dieser Nachführung? Wir klammern uns an das, was uns seit zwei, drei Jahrzehnten als Wohlfahrtsstaat beschert worden ist. Wir könnten uns ja auch einmal überlegen: Was hat denn eigentlich diesen heutigen Staat, diese heutige Schweiz begründet? Wir stellen fest, dass dieses Land aus einer Situation der Armut heraus mit einem enormen Aufwand an Selbstverantwortung jedes einzelnen, mit Selbstdisziplin, mit der Bereitschaft, etwas für diesen Staat zu leisten – ohne dass man ein Amt dafür schafft, sondern freiwillig, aus sich selbst heraus –, gewachsen und zur heutigen Schweiz geworden ist. Dazu gehört beispielsweise auch, dass man sich in Selbstdisziplin mit den vorhandenen finanziellen Mitteln bescheiden hat; daraus ist diese freiheitliche Schweiz gewachsen, wie sie es zumindest bis vor etwa zehn Jahren noch war.

Wir aber verschreiben uns mit der Nachführung dem Zeitgeist; wir verschreiben uns dem Wohlfahrtsstaat, der für jedes Problem ein Amt schaffen will, welches die Probleme verewigt, statt sie zu lösen; der alles durchstrukturieren will. Aus dieser Fehlentwicklung heraus sind wir in die Schuldenwirtschaft von heute geraten. Aus dieser Fehlentwicklung heraus sind wir in den bürokratisch eingeengten Staat von heute gelangt. Diese Verschuldung – die Tatsache, dass wir die Möglichkeiten dieses Staates längst ausgereizt haben – ist die Katastrophe, die Frau Grendelmeier beschworen hat, vor der sie aber inzwischen auch weggelaufen ist.

Es geht um die zur Ideologie gewordene Haltung, sich bei diesem Staat zu bedienen, sich an diesem Staat gütlich zu

tun, wo immer man kann. Es geht um die Ideologie, aus diesem Staat herauszuholen, was immer man herausholen kann. Das wird uns im Rahmen der Nachführung präsentiert. Wir stellen fest, wie mit ungeheurer Zähigkeit an dieser Aushöhung des Staates festgehalten wird. Es geht hier offensichtlich auch um die Macht, diese Strukturen zu erhalten, zu verewigen und zu vergrössern, auf dass diejenigen, die an diesem Wohlfahrtsstaat hängen, ihre politische Klientel, bis ins hohe Alter gesichert, darin unterbringen können.

Dies entspricht der Ideologie, wie sie uns die «Achtundsechziger» in diesem Land beschert haben, aber es ist nicht das Fundament dieses Staates. Es ist bedauerlich, dass der Bundesrat, der natürlich an dieser Überforderung des Staates mitschuldig ist, diese Taktik nicht durchschaut hat und dieses Spiel mitmacht – oder glaubt, mitmachen zu müssen, weil er sonst die Unterstützung der Linken verlieren würde. Wir sollen also eine Entwicklung zementieren, die den Staat an den Rand der Erschöpfung geführt hat. Wir zementieren staatliche Apparate, von denen wir genau wissen, dass wir sie uns nicht mehr leisten können. Der Staat ist damit überfordert.

Unser Bundespräsident hat gestern die Kinder und die Kindeskinde beschworen, für die wir zu handeln hätten. Handeln wir für sie! Wenn wir dem Staat weiterhin diese Verschuldungsentwicklung zumuten, rauben wir den kommenden Generationen jede Möglichkeit, noch frei zu gestalten und frei zu bestimmen, was für einen Staat sie wollen und wie sie diesen ausgestalten wollen. Dies ist unsere Verantwortung vor den Kindern und Kindeskindern, die zu beschwören zwar einfach ist, denen aber diese nachgeführte Verfassung nicht wirklich gerecht zu werden vermag.

Wir gehen mit grossen Vorbehalten an diese Verfassung heran; unser harrt in der Detailbehandlung noch eine wesentliche Aufgabe, wenn wir diese Verfassung zu einem Fundament machen wollen, das nicht bereits einstürzt, bevor es überhaupt in Kraft gesetzt ist, und welches in der Lage ist, auch zukünftigen Generationen jene Freiheiten zur Gestaltung ihres Staates zu schenken, die wir auch für uns in Anspruch nehmen.

Widmer Hans (S, LU): Herr Schlüer, Sie haben in Ihren Ausführungen etliche Male das Wort «Ideologie» gebraucht und die Inhalte der gegnerischen Ideologie skizziert. Könnten Sie ganz kurz drei, vier Dinge über Ihre eigene Ideologie sagen?

Schlüer Ulrich (V, ZH): Herr Widmer, ich verstehe, dass es Ihr Anliegen ist, die Dinge, die Sie nicht gerne hören, in ihr Gegenteil zu verkehren. Ich kann Ihnen nur beantworten, was das Fundament dieses Staates ist. Das Fundament dieses Staates – darauf ist er gewachsen – ist der Umstand, dass es Menschen gibt, die bereit sind, ohne in ein salarisiertes Amt eingespannt zu sein, für diesen Staat tätig zu sein. Daraus ist dieser Staat gewachsen, und daraus kann er weiterwachsen, wenn nicht die Ideologen ihn verbürokratisieren.

Hollenstein Pia (G, SG): Ich beschränke mich auf einen Schwerpunkt der Grünen: Für uns Grüne ist die Verankerung des Grundsatzes einer nachhaltigen Entwicklung als übergeordnetes Staatsziel von zentraler Bedeutung. Um der Nachhaltigkeit die gebührende Bedeutung zu geben, verlangen wir – das haben wir schon in der Vernehmlassung verlangt –, dass ein zusätzliches Reformpaket zur Nachhaltigkeit gemacht wird. Das Prinzip der Nachhaltigkeit soll in der Präambel verankert, im Zweckartikel wiederaufgenommen und in den entsprechenden Artikeln konkretisiert werden.

Zum Beispiel sollten sich die wirtschaftliche Entwicklung, die Raumplanung und die Mobilitätsentwicklung an den Prinzipien der Nachhaltigkeit messen. Dabei fällt dem Staat eine führende Rolle zu. Auch alle Globalisierungstendenzen müssten am Massstab der Zukunftsverträglichkeit gemessen werden. Zukunftsverträglich kann nur eine Entwicklung sein, die nachhaltig ist. Das heisst genauer gesagt: Eine nachhaltige Entwicklung muss den ökologischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen aller Menschen – der heutigen und auch der künftigen Generationen – gerecht werden, das weltweite ökologische Gleichgewicht erhalten

oder wiederherstellen, die Tier- und Pflanzenwelt in ihrer Vielfalt bewahren und ihre Lebensräume schützen. Ohne faktische Gleichstellung von Frau und Mann gibt es keine nachhaltige Entwicklung.

Die Forderung nach einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung ist aktueller denn je. Der gegenwärtige Weg der Wirtschaft droht, sich als Sackgasse zu erweisen. Wir sind zurzeit auf dem besten Weg, grosse Teile der Bevölkerung zu marginalisieren und von der Teilhabe am Markt auszuschliessen. Die Möglichkeit der Teilhabe am Markt ist aber eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Marktwirtschaft. Langfristig richtet sich eine Marginalisierung gegen die Interessen der Wirtschaft.

Eine Kurskorrektur ist geboten: Ein nachhaltiger Lösungsansatz führt weg von der neoliberalen Politik des Sozialabbaus, weg von der Deregulierung auf Kosten der Schwächeren und weg von der Entdemokratisierung. Nachhaltige Wirtschaft bedeutet weg vom Austricksen der Arbeitenden, weg von der Wirtschaftskriminalität, weg von der Ökonomie als Glaubenssystem, weg vom Streben nach Reichtum und patriarchaler Macht. Nachhaltigkeit heisst, ein System zu schaffen, das nicht weiterhin Migration erzwingt.

Die Verankerung und Umsetzung von Nachhaltigkeit ist für das Überleben schlechthin von absolut zentraler Bedeutung. Deshalb müssen wir alles daran setzen, um das nötige Umdenken zu erreichen. Die Abkehr von einer kurzfristigen Optik, die vor allem Gewinnmaximierung zum Ziel hat, ist dringend. Ohne ernsthaftes Umdenken und Umlenken werden wir den nötigen Kurswechsel zu einer nachhaltigen Schweiz nicht schaffen.

Aus all diesen Gründen und in Anbetracht der Dringlichkeit fordern wir Grünen ein zusätzliches Reformpaket zur Nachhaltigkeit. Es lohnt sich, genauer und vermehrt darüber nachzudenken, wie wir es schaffen, eine Entwicklung einzuleiten, die zu einem sozial gerechten, lebensfreundlichen und demokratischen Europa und hin zu einer zukunftsverträglichen Weltpolitik führt.

Die Erwähnung des wenig verbindlichen Grundsatzes der Nachhaltigkeit als Staatsziel, wie es jetzt vorgesehen ist, reicht uns nicht. Wir Grünen fordern ein Reformpaket zur Nachhaltigkeit. Die Dringlichkeit der Umsetzung lässt kein langes Ausruhen auf den Lorbeeren zu und erfordert baldiges Handeln. Im Bericht «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» vom April 1997 verspricht der Bundesrat die Schaffung eines Rates für nachhaltige Entwicklung – Herr Bundesrat, Sie sind angesprochen! –, und im Dezember, Herr Bundesrat, hatte Frau Bundesrätin Dreifuss versprochen, den Rat bis Ende 1997 zu bestellen.

Herr Bundesrat, ich möchte Sie deshalb bitten, darüber Auskunft zu geben, wann die Mitglieder des Rates für nachhaltige Entwicklung endlich bezeichnet werden, damit das Gremium seine Aufgabe bald erfüllen kann. Versprochen ist es per Ende 1997.

Vollmer Peter (S, BE): Ich muss Ihnen gestehen, dass ich mich zu Beginn dieser ganzen Verfassungsdiskussionen, als sie in unserem Lande wieder aufgekommen sind, eher nüchtern positioniert habe. Als das Parlament dann noch den Auftrag erteilt hat, eine reine Nachführungsvorlage vorzulegen, bin ich noch skeptischer geworden. Es ist – wenn wir das genau betrachten – im Grunde genommen rein verfassungsrechtlich ein unmögliches Unterfangen, zu meinen, dass man einfach nur nachführen könne. Es ist aber auch politisch ein unmögliches Unterfangen. Nun hat man dieses Projekt noch mit dem Jubiläumsjahr verknüpft und damit noch einmal höhere Anforderungen und Erwartungen an dieses Projekt geknüpft. Ich glaube, dass diese Verknüpfung sehr grosse Gefahren in sich birgt.

Sie birgt die Gefahr in sich, dass wir hier plötzlich verfassungsidealistische Positionen verbreiten und damit Erwartungen wecken, die wir mit diesem Projekt nicht einlösen könnten und die wir heute mit einer Totalrevision – wie immer sie formal angelegt ist – wahrscheinlich auch nicht einlösen können. Die zentralen verfassungshistorischen und verfassungssoziologischen Fragen, die wir uns eigentlich stellen

müssten, bleiben ausgeklammert und ausgeblendet. Ich denke an das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat, zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, zwischen Nationalstaat und Globalisierung. All das bleibt undiskutiert. Man müsste sich umgekehrt auch die Frage stellen, wie effektiv konstitutiv denn die Verfassung, der nationale Verfassungsstaat für unsere heutige und zukünftige Wirtschaft und Gesellschaft überhaupt ist. Die fehlende Diskussion über diese grundlegenden Probleme und Fragen illustriert gerade die Debatte, wie wir sie heute führen.

Wenn ich mir den Antrag Rennwald noch einmal vergegenwärtige – ich möchte ihn nicht qualifizieren, weil ich ihn auch nicht disqualifizieren möchte –, stellt sich damit die Frage: Was hat die Bevölkerung für ein Verständnis, was mit einer solchen Verfassungsrevision möglich ist, wenn in unserem Rat derartige Anträge gestellt werden? Die krampfhaften Hinweise von Herrn Bundesrat Koller auf die Volksdiskussion im Zusammenhang mit der Vernehmlassung erachte ich ebenfalls als eine gewaltige Selbsttäuschung.

Was ist vor diesem Hintergrund meine Antwort? Ich bin dennoch entschieden für Eintreten und gegen Rückweisung, und zwar nicht deshalb, weil das Nachführungskonzept an sich besonders überzeugt – wobei es immerhin einige gute, substantielle Verbesserungen und sogar Neuerungen bringt –, sondern weil ich überzeugt bin, dass wir mit dieser Verfassungsdiskussion, wie wir sie auch in den Kommissionen führten, einen Prozess in Gang gebracht haben, der wahrscheinlich vom heutigen Bundesrat in dieser Form gar nie beabsichtigt gewesen ist. Deshalb reagiert er offenbar bei jeder Forderung, mit der etwas Neues angestrebt wird, so ängstlich und defensiv. Ich meine aber, dass wir uns als Parlament diese Ängstlichkeit nicht anzueignen haben. Wir sind frei, wie wir unseren Auftrag, den wir dem Bundesrat erteilt haben, interpretieren. Wir haben die Chance, darüber hinauszugehen und effektiv Neuerungen einzuführen. Darum, so meine ich, bringt eine Rückweisung überhaupt nichts. Das Parlament kann jetzt entscheiden, was es will.

Wo sehe ich die Chancen? Ich möchte Bundesrat Koller und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch gratulieren. Sie haben nämlich das Konzept der Nachführung mit diesen Reformpaketen ergänzt. Ich halte das für eine bestechende Konzeption. Es eröffnet sich damit die Möglichkeit, die anstehenden Problembereiche unter der Chiffre «Totalrevision» in Paketlösungen zu diskutieren und zu beschliessen. Das ist ein offener Prozess, der eigentlich formal kein Ende hat. Ich glaube, wir brauchen heute diesen offenen Prozess, um die verschiedenen Bereiche unserer Probleme anzugehen. Genauso offen wünsche ich mir aber auch die Verfassung. Gerade deshalb, weil für mich die Maxime der Offenheit wichtig ist, sind für mich die Bestimmungen des Organisationsrechtes äusserst wichtig. Dort schaffen wir die Voraussetzungen; wir schaffen uns die Instrumente, die darüber entscheiden werden, ob wir als Gemeinwesen in Zukunft fähig sein werden, die Probleme effektiv anzugehen und neue Lösungen zu suchen. Ich wünsche mir – ich glaube, das darf man im Zusammenhang mit einer Verfassungsrevision –, dass wir wenigstens den Satz, den der Berner Schriftsteller und Pfarrer Kurt Marti 1981 geschrieben hat, Lügen strafen, dass nämlich das Wort «schweizerisch» die besondere Eigenart bedeute, mit unseren Problemen nicht fertig zu werden. Strafen wir diesen Satz wenigstens für die Zukunft Lügen.

Steffen Hans (D, ZH): Als politisch interessierter Bürger habe ich das lange Ringen um eine Verfassungsreform miterlebt. Nach dem Bewusstwerden von Max Imbodens «Helvetischem Malaise» anno 1964 und nach den Motionsaufträgen Obrecht und Dürrenmatt folgten drei Jahrzehnte der Vorbereitung einer Verfassungsreform auf allen Ebenen der Politik und auch in der Wissenschaft. Es waren allerdings immer die sogenannten Eliten in Bundesrat, Parlament, Kantonsregierungen und Parteien, die sich gegenseitig zum Handeln ermunterten. Das Volk zeigte kein Interesse an Reformen. Bundesrat und Verwaltung mussten sich seit 1995 modernster Beeinflussungs- und Kommunikationsmittel bedienen, um die Volksdiskussion in Gang zu bringen. Von rund 5 Mil-

lionen Schweizerinnen und Schweizern haben lediglich 11 000 Einzelpersonen sowie Organisationen und «Organisationsnischen» Eingaben zum Verfassungsentwurf formuliert. Wie aber wird sich die schweigende Mehrheit verhalten? Allein schon die vielen Anträge lassen vermuten, dass der Revisionsprozess kaum zur Stärkung des inneren Zusammenhaltes des Volkes beitragen wird, geschweige denn jene «Chance der Selbstfindung», die sich anlässlich des Jubiläumsjahres 1998 bietet und wie sie von Ihnen, Herr Bundesrat Koller, erwartet wird. Ein Feuer der Begeisterung des Volkes für diese Reform ist schon gar nicht auszumachen.

Als ich nach einer Begründung dieser reservierten Haltung des Souveräns suchte, fand ich die Antwort auf Seite 11 der Botschaft des Bundesrates, wo über das Wesen und die Aufgabe einer Verfassung geschrieben wird. Nach Auffassung des Bundesrates weist die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 «alle Elemente auf, die für den modernen westlichen Verfassungsstaat kennzeichnend sind». Diese Elemente werden dann aufgezählt. Gesagt wird von der heute gültigen Verfassung: «Sie legt die Grundzüge der staatlichen Ordnung fest, sie nennt die wesentlichen Ziele, weist Aufgaben zu, regelt die Organisation und das Verfahren der Staatsorgane, bestimmt die Rechtsstellung der Menschen in diesem Staat und begrenzt dadurch zugleich die staatliche Macht.» In der Würdigung der bestehenden Verfassung schreibt der Bundesrat weiter: «Die Bundesverfassung ist allerdings nicht nur ein juristischer Text, sie ist auch ein politisches, geschichtliches und kulturelles Dokument Als Kristallisationspunkt grundlegender politischer Anliegen ist die Bundesverfassung Ausdruck des politischen Grundkonsenses, eine Art 'Gesellschaftsvertrag' im modernen Sinn.»

Ich teile auch die Meinung des Bundesrates, dass die Bundesverfassung kein in Stein gehauenes unantastbares Monument darstellt, sondern das Produkt fortwährender Entwicklung und Anpassung an die politischen Umstände der Zeit ist. Als eines der ältesten Grundgesetze der Welt hat sie diese Anpassungen an die Gegebenheiten ohne jeden Zweifel erfahren, sind doch seit 1874 rund 140 Partialrevisionen von einer Mehrheit von Volk und Ständen beschlossen worden.

Ich runde ab, mit den letzten Sätzen des Bundesrates zum Thema Wesen und Aufgabe. Gesagt wird, die gültige Bundesverfassung sei «nicht zum Mythos erstarrt. Sie ist als Fundament der Eidgenossenschaft nach wie vor tragfähig. Ihre Grundausrichtung und ihre Kernaussagen sind durchaus aktuell und zukunftsweisend.» Was wollen wir denn noch mehr?

Zum Bundesbeschluss A: Wenn ich diesen durchlese, durchdringt mich die sprachliche Kälte der Formulierungen in der Juristensprache, enttäuscht mich das Fehlen von «Eidgenossen und Eidgenossinnen», kränkt mich die Einschränkung der Privilegien von Bürgerinnen und Bürgern zugunsten der unter dem Allerweltsbegriff firmierenden «Personen» und alarmieren mich die versteckten Tore zur Öffnung der Schweiz gegenüber der Uno, der EU und anderen internationalen Organisationen, aber auch die Verankerung des Grundsatzes, dass Völkerrecht Landesrecht bricht.

Die eingangs zitierte positive Beurteilung der gültigen Verfassung durch den Bundesrat und die vorhin angedeuteten Abweichungen von der heutigen Verfassung zwingen mich, dem Antrag der Minderheit Keller Rudolf auf Nichteintreten zu folgen. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Fehr Lisbeth (V, ZH): Zweck einer Bundesverfassung ist es, jenen Grundüberzeugungen Ausdruck zu geben, mit denen sich Menschen identifizieren, wenn sie sich in einer staatlichen Gemeinschaft eine Ordnung zum Zusammenleben geben wollen. Nicht eine Zusammenstellung bloss unverbindlicher Anliegen, sondern gerade solche Grundwerte prägen eine Verfassung. Was in der Verfassung steht, ist jedem Menschen in unserem Land ein persönliches Anliegen, ein erstrebenswertes Ziel. Wer z. B. das Streikrecht als klares Verfassungsrecht regeln möchte, bringt damit zum Ausdruck, dass der Streik für ihn ein erstrebenswertes Mittel zur Gestal-

tung der Zukunft unseres Landes darstellt. Wer das Streikrecht in der Verfassung verankern will, beabsichtigt, bei irgendeiner Gelegenheit auch zu streiken. Damit aber gerät er in Widerspruch zu jenem Grundwert, der bis heute von einer überwiegenden Mehrheit unserer Bevölkerung als ein zentraler Grundpfeiler unseres staatlichen Zusammenlebens hochgehalten wird: zum Bekenntnis der Partnerschaft im allgemeinen und zum Bekenntnis zur Sozialpartnerschaft im besonderen.

Bis heute hat die Erkenntnis, dass das persönliche Interesse im entscheidenden Moment angesichts der Verantwortung fürs Ganze zurückzutreten hat, die Schweiz geprägt. Der Wille, die anstehenden Probleme gemeinsam im Miteinander-Reden und Aufeinander-Zugehen und nicht im Konflikt mit Kampfmitteln zu lösen, hat bis anhin alle sozialen Schichten und Landesteile unseres Staates miteinander verbunden. Die Nachführung der Bundesverfassung bietet nun die Gelegenheit, das Bekenntnis zu dieser Sozialpartnerschaft in unserem Land neu zu bekräftigen.

Wir wollen damit zum Ausdruck bringen, dass wir weiterhin gewillt sind, unsere gemeinsamen Probleme auf der Grundlage einer Übereinstimmung, die alle Konflikte überwindet, zu verwirklichen. Wohl stecken wir heute in einer Zeit wirtschaftlicher Schwierigkeiten, in der die gelebte Sozialpartnerschaft besonderen Herausforderungen gegenübersteht und wo von aussen oftmals Konflikte der Sensationslust zuliebe geschürt und angeheizt werden. Und trotzdem ist die Überzeugung zutiefst in unserer Bevölkerung verankert: Wenn unser Land eine Zukunft haben will, dann ist dieses partnerschaftliche Miteinander zu erneuern und zu stärken.

Das Bekenntnis zur Partnerschaft im Staat hat eine lange Tradition in unserer Schweiz; unser Land und das Schweizer Volk haben in der oftmals von Konflikten geprägten Geschichte die Einsicht gewonnen, dass ein multikultureller Kleinstaat wie die Schweiz seine Existenz langfristig nur wahren kann, wenn das Bekenntnis zum Miteinander die Lust am Konflikt in den Hintergrund zu drängen vermag. Die Sozialpartnerschaft ist deshalb eines der wichtigsten Elemente, das unserem Land das Überstehen selbst schwerster Krisen immer wieder ermöglicht hat. Gerade wegen der funktionierenden Sozialpartnerschaft werden wir bekanntlich im Ausland als «Land der Friedensabkommen» beneidet.

Es mag sein, dass diese Erfahrung heutigen Generationen nach Jahrzehnten des Wohlstandes fremd geworden ist. Allerdings hat eine Verfassung nicht bloss das Heute widerzuspiegeln. Eine Verfassung ist ein Fundament für die Zukunft. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Schweiz auf der Grundlage des Miteinanders, auf der Grundlage eines erneuerten Bekenntnisses zur Sozialpartnerschaft eine Zukunft haben soll oder ob die Zukunft der Schweiz der Lust am Konflikt und am Streik geopfert werden soll. Diese wesentliche Frage müssen wir beantworten. Ich meine, die Schweiz wird nur eine Zukunft haben, wenn sie das Bekenntnis zur Partnerschaft erneuert. Der Streik gehört deshalb nicht in die Bundesverfassung und ist als völlig verfehltes Signal abzulehnen.

Semadeni Silva (S, GR): Anch'io mi chiedo se non è forse un lusso, questo aggiornamento della costituzione che ci permettiamo in occasione del centocinquantenario anniversario della Confederazione. Certo, la revisione dell'ultracentenaria Costituzione federale è necessaria; ne sono ben cosciente, perché come insegnante di educazione civica me ne servo regolarmente. Con la sua struttura disordinata, con le sue lacune, con il suo stile e la sua lingua antiquata non è un buon strumento di lavoro. Per i giovani che vogliono capire e che cercano risposte alle tante domande quotidiane la nostra vecchia costituzione è difficilmente decifrabile.

Anche solo un aggiornamento sistematico e linguistico quindi potrebbe essere giustificato – potrebbe, se non ci fossero alla porta le grandi questioni che siamo chiamati a risolvere al più presto. Penso alla grande angoscia che vive la nostra popolazione al momento, a causa della minaccia che pesa sui posti di lavoro e sulle istituzioni sociali. Perfino le chiese, di fronte a questo sviluppo drammatico, chiedono un nuovo

patto sociale. Penso alla nostra posizione in una Europa che si trasforma ad un ritmo incalzante. La nostra sovranità si squaglia come neve al sole. E così mi chiedo: la nuova costituzione corrisponderà anche fra qualche anno ai bisogni della gente che si interessa così poco oggi ai nostri lavori?

La costituzione non può essere fine a se stessa, ma deve aderire alla vita, ai bisogni delle cittadine e dei cittadini. Per questo, piuttosto che dedicarci all'aggiornamento, dovremmo discutere delle nuove regole per rivalutare la politica di fronte all'economia. Dovremmo parlare delle carenze del nostro sistema politico, chiarire se le nostre istituzioni saranno in grado anche nel ventunesimo secolo di trovare delle soluzioni ai problemi. E così anche noi forse ritroveremo la voglia di creare progetti per il futuro, come hanno fatto i nostri padri nel 1848.

Ma tutti sanno che le divisioni interne ed il futuro incerto non ce lo permettono. Anch'io non mi faccio illusioni. Il progetto di revisione che abbiamo sul tavolo è il frutto di questa rassegnazione. Sostengo ciononostante l'entrata in materia, nella speranza che ne scaturisca un aggiornamento onesto, accompagnato dall'introduzione di quelle innovazioni che dovrebbero essere ormai generalmente acquisite, come lo sviluppo sostenibile, i diritti sociali, il diritto all'aiuto in situazioni di emergenza, o il divieto di clonazione, o il diritto alla formazione scolastica gratuita per tutti i bambini, la parità di diritti per le persone handicappate, per citarne alcune. Innovazioni contestate invece, come l'inaccettabile cosiddetto diritto alla serrata o il via libera alla privatizzazione delle poste non possono insinuarsi nella nuova costituzione.

Non da ultimo spero che l'aggiornamento linguistico porti per la nuova costituzione anche l'uso di un linguaggio non sessista in tutte e quattro le lingue nazionali. Come per la versione tedesca, anche per quelle francese, italiana e retoromancia, si possono e si devono scegliere in modo pragmatico e creativo formulazioni non discriminatorie per le donne – un atto necessario per rispetto al principio della parità, principio ancora sconosciuto ai nostri padri fondatori, ma determinante per il nostro futuro.

Questo aggiornamento non sarà un lusso che ci permettiamo in occasione del giubileo, se cerchiamo di sfruttare l'occasione il meglio possibile, affinché la nuova costituzione si orienti al futuro, possa essere approvata da una larga maggioranza parlamentare e non debba poi fallire miseramente davanti al popolo.

Kofmel Peter (R, SO): Ein Gedanke zur Frage «Nachführung oder tiefgreifende Reform» – ich beginne mit einem Zitat: Ein Land «sollte nach vorn schauen, frei, entscheidungsfreudig, mit Lust an der Zukunft und kühnen Plänen im Herzen». So sprach Professor von Matt an der 200-Jahr-Feier der Helvetik vom letzten Samstag in Aarau. Und mit dieser Optik, so könnte man voreilig schliessen, müsste man die Bundesratsvorlage eigentlich zurückweisen.

Aber mit professoralen Worten ist es wie mit der Bibel: Man kann sie wörtlich nehmen oder man kann sie ernst nehmen. Wer frei entscheiden will, wer kühne Pläne entwerfen und umsetzen will, der muss zuerst in einem umfassenden Sinne Ordnung schaffen; in unserem Falle eben Ordnung im historisch gewachsenen Bundesverfassungsdschungel.

Unsere gegenwärtige Bundesverfassung lässt sich doch vergleichen mit einem Büro, das über mehrere weit geöffnete Fenster verfügt und von einer winterlichen Sturmböe überrascht wurde, wie wir sie etwa gestern oder heute morgen hatten. Ein riesiges, ein wirkliches Durcheinander, «es Gnusch». Wer in diesem Büro wieder arbeiten und schöpferisch tätig sein will, muss zuerst Papier für Papier aufheben, betrachten und bewerten, wird diese Papiere dann ordnen, sie zu einzelnen Stapeln zusammenfügen, diese Stapel wiederum nach bestimmten Kriterien anordnen sowie schliesslich alles angemessen und mit System ablegen. Und wer aufgeräumt hat, wird sich darob freuen können, nicht nur eine neue Ordnung, sondern auch die Übersicht gefunden zu haben; und zwar eine Übersicht über die formale Ordnung genauso wie über die inhaltliche Ordnung. Und er wird erst dann frei sein für Neues.

Genau dies brauchen wir auch für die Zukunft unseres Landes: Vorerst eine neue Übersicht. Daraus wollen wir jene Handlungsfreiheit gewinnen, die wir benötigen, um jene Reformen zu verwirklichen, die wir mehrheitlich wünschen.

So gesehen darf man die vorliegende Bundesverfassungsreform durchaus als Pflichtübung bezeichnen, aber man darf sie nicht als Pflichtübung abkanzeln. Denn wer die Pflicht nicht beherrscht, darf zur Kür schon gar nicht erst antreten. Zu den Nichteintretens- bzw. Rückweisanträgen ist deshalb zu sagen: Wer sich dieser Nachführung und Aktualisierung jetzt widersetzt und etwas im Stil von «Multireform subito» verlangt, der muss sich den Vorwurf gefallen lassen, offenbar gar nichts zu wollen oder offenbar jegliche Reform gleich in den Anfängen ersticken zu wollen. Deshalb hoffe ich, dass eine grosse Mehrheit in diesem Saal gegen Nichteintreten und gegen Rückweisung stimmen wird, also ja sagt zu einem bestechenden bundesrätlichen Konzept, welches ein erster echter Reformschritt in einem offenen, dynamischen Prozess ist.

Goll Christine (S, ZH): Wenn ich nach einem Jahr Kommissionsarbeit Bilanz ziehe, Herr Bundesrat Koller, muss ich als erstes festhalten: Ohne soziale Grundrechte ist keine Demokratie möglich. Wer Angst vor Arbeitslosigkeit, vor Armut, vor sozialer Ausgrenzung und der Bedrohung der Existenz haben muss, wer sich nicht darauf verlassen kann, dass ein Staat die soziale Sicherung seiner Bevölkerung in seiner Verfassung klar festschreibt, der kann sich eine Teilhabe an der Demokratie buchstäblich nicht leisten.

Der jetzige Stand der Ergebnisse ist ein Lob auf die Wirtschaftsfreiheit, ohne die sozialen Verpflichtungen der Wirtschaft festgehalten zu haben. Wir laufen damit Gefahr, die Politik weiter zu entmachten, anstatt sie gegenüber den Regeln des Marktes zu ermächtigen. Wir laufen Gefahr, einen Vorteilsstaat für Reiche statt einen Wohlfahrtsstaat für alle zu etablieren.

Was die sozialen Grundrechte betrifft, war bereits der Entwurf des Bundesrates, Herr Koller, sehr mutlos. Die sozialen Grundrechte wurden in der Kommission jedoch noch weiter verwässert. Wir laufen damit Gefahr, im Jubeljahr keine konkreten Antworten auf die soziale Realität in diesem Land, keine konkreten Antworten auf die wirtschafts- und sozialpolitische Depression in diesem Land zu geben.

Wer die Formulierung sozialer Grundrechte in der Bundesverfassung mit lauter einschränkenden und relativierenden Nebensätzen spickt, will letztlich auch den Sozialabbau.

Es geht ja nicht nur darum, die Grundrechte zu achten, sondern es geht auch darum, sie aktiv zu verwirklichen, d. h., sie zu schützen und zu fördern, und auf keinen Fall, sie zu relativieren. Diese Relativierungen sind aber genau passiert, z. B. in Artikel 10: Das «Recht auf Existenzsicherung» wurde zu einem simplen «Recht auf Hilfe in Notlagen». Um den Subsidiaritätscharakter zu betonen, wurde ein Einschub gemacht, indem gesagt wird, nur wer in Not gerate «und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen», solle unterstützt werden.

Ein anderes Beispiel: Artikel 33, die Sozialziele. Diese waren von Anfang an, Herr Koller, nur Ziele und keine Sozialrechte. Relativierende Einschübe sind auch bei Artikel 33 passiert, bei den Sozialzielen, obwohl es nur Ziele sind, beispielsweise mit Formulierungen wie «im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel» oder mit der Formulierung in Ergänzung zu «privater Initiative und persönlicher Verantwortung»; nur so sollen die Sozialziele überhaupt verfolgt werden. Der Gipfel ist dann Absatz 2 von Artikel 33, wo noch einmal zusätzlich festgehalten wird, dass aus diesen Sozialzielen «keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden» können.

Einschränkungen und Relativierungen wurden beispielsweise auch in Artikel 106 gemacht, wo es um die «Unterstützung von Personen in Notlage» geht. Dort wurde von der Kommissionsmehrheit verweigert, dass explizit eine Rahmengesetzgebungskompetenz und eine Finanzkompetenz des Bundes im Bereich der Sozialhilfe festgeschrieben werden können – Beschlüsse und ein Konsens, die in der Kom-

mission für soziale Sicherheit und Gesundheit möglich waren, und zwar nach jahrelanger Vorarbeit für ein Grundrecht auf Existenzsicherung.

Dies alles ist Ausdruck eines unglaublichen Relativierungswahns und einer unglaublichen und zigfach formulierten Subsidiaritätsparanoia. Ich fordere Sie auf: Unterwerfen wir uns in der Beratung nicht einfach dem Diktat eigenmächtiger Wirtschaftshandlanger, sondern fördern wir eine demokratische Politik mit sozialen Grundrechten, die konkrete Antworten auf die heutige soziale Realität geben. Wir müssen uns sonst nämlich am Schluss dem Vorwurf aussetzen, zwar einen Konsens erreicht zu haben, aber einen Konsens der reinen Sprachkosmetik ohne greifbare Inhalte.

Vallender Dorle (R, AR): Fragen der Verfassung, der besten Verfassung für einen Staat und damit auch des bestmöglichen Staates werden nicht erst seit Platons «Mischverfassung» diskutiert. Diskussionen über Notwendigkeit, Aufgabe, Inhalt und Grenzen von Staatsverfassungen sind vielmehr Legion und füllen ganze Bibliotheken. Können wir dieser Diskussion noch etwas hinzufügen? Ich meine ja.

Verfassungsgebung ist Diskussion, ist Ausloten der pluralen Überzeugungen mit dem Ziel der Konsensfindung. Verfassungen entstehen nicht im stillen Kämmerlein, im Zwiegespräch – sie entstehen vielmehr im offenen Diskurs, wobei jedes Argument die gleiche Chance haben muss, gehört und gewogen zu werden. Verfassungsfragen werden nicht erst seit Platon diskutiert, denn es gibt keine richtige, keine einzige überzeugende Verfassung. Dennoch sind an die Verfassung eines Rechtsstaates besondere Anforderungen zu stellen. Sie muss mindestens vier Fragen beantworten:

1. Die Frage der Gerechtigkeit. Genügen die in der Verfassung den mündigen Bürgern und Bürgerinnen vor dem Staat gewährten Freiheitsräume? Dies ist mit Blick auf die Gleichstellung oder das Diskriminierungsverbot als Beispiele sicher zu bejahen. Es ist aber zu verneinen, wenn der Staat nicht bereit ist, in jedem Fall – und ich betone: auch in den allerschlimmsten Fällen – auf die Todesstrafe und auf Folter zu verzichten. Wenn ein Staat nicht bereit ist, das Leben seiner Bürger und Bürgerinnen in allen denkbaren Situationen zu achten, wenn ein Staat nicht bereit ist, die physische und psychische Unversehrtheit zu garantieren, auch wenn er sich angegriffen fühlt, begeht dieser Staat eine gefährliche Gratwanderung zwischen Rechts- und Unrechtsstaat.

2. Die Frage nach der Wertordnung, nach den Zielen, die wir miteinander erreichen wollen. Der Entwurf anerkennt das Streben nach Wohlfahrt, Freiheit, Frieden, Sicherheit und Solidarität ebenso wie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Aber das Prinzip der Nachhaltigkeit darf nicht nur auf die Umwelt bezogen werden; es gilt allgemein in der Politik des Staates, für die Aussenpolitik ebenso wie für die Innenpolitik bis zu den Finanzen. Die Verfassung beantwortet diese Fragen zweifelsfrei. Ebenso stellt sie die Solidarität in den Vordergrund, wenn sich Menschen in einer Notlage befinden und sich nicht selber helfen können.

3. Die Frage der politischen Klugheit. Welcher Rahmen von «checks and balances» soll die drei Gewalten einbinden? Die Stärkung der föderalistischen Struktur scheint in dieser ersten Stufe gelungen; weitere Hürden wie die Ausgestaltung des Finanzausgleichs sind zu nehmen. Eine Frage der politischen Klugheit ist die, ob eine Ombudsstelle sich der Konflikte zwischen Bürgern und Bürgerinnen und für den Staat handelnden Angestellten annehmen sollen. Ich meine ja, denn Staatsverdrossenheit ist ansteckend. Auch die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit harret noch der Realisierung durch das Reformpaket. Dabei sei schon heute angemerkt, dass das Bundesgericht, das Verfassungsgericht, eine Vermittlerrolle zwischen Staat und Volk übernehmen soll. Auch eine Frage der politischen Klugheit ist die der Volksrechte. Sie dürfen nicht zu Verbandsrechten herabgestuft werden.

4. Die Frage nach der Verfassungsgeltung. Hier geht es um die Geltung, Auslegung und Änderung der Verfassung selbst. Eine Verfassung muss etwas verfassen; sie muss alle Staatsorgane – insbesondere den Gesetzgeber – einbinden. Eine Verfassung sollte möglichst eindeutig sein und nicht ein

Heer von Juristen zu Deutung und Missdeutung herausfordern. Unter diesem Blickwinkel ist mit Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit zu fragen: Gilt auch in Zukunft der Verfassungsvorbehalt, wenn der Gesetzgeber in die Wirtschaftsfreiheit eingreift bzw. Ausnahmen regeln will? Nur wenn diese Frage eindeutig bejaht werden kann, genießt das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit den Schutz vor dem Gesetzgeber, den es nach der geltenden Bundesverfassung genießt und der ihm im Rahmen der Nachführung zusteht.

Verfassungsgebung ist Diskurs, so habe ich anfangs gesagt. Offener Diskurs kann niemals endgültig sein. Er ist vielmehr ein permanenter und zukunftsgerichteter Prozess. Will dieser Diskurs den Forderungen nach Ehrlichkeit und Aufrichtigkeit genügen, so darf er sich nicht in Visionen verstricken, die nicht erfüllbar sind. Eine Verfassung ist kein Parteiprogramm und schon gar kein Wahlprogramm. Eine Verfassungsreform setzt keine Einstimmigkeit voraus, sie verlangt aber Mehrstimmigkeit der Argumentation und ruft schliesslich nach Mehrheitsfähigkeit in der Abstimmung. Dass wir uns in dieser Diskussion der «mise à jour» vom zwanglosen Zwang des besseren Argumentes leiten lassen, sind wir uns selber und den Bürgerinnen und Bürgern schuldig.

In diesem Geist beantrage ich Ihnen Eintreten.

Gysin Remo (S, BS): «Achtung, die Schweiz!» Kennen Sie diesen Aufsatz von Max Frisch? «Achtung, die Schweiz!», 1954 geschrieben, aber immer noch von hoher Aktualität, was die Verfassungsreform zeigt. «Wir leben provisorisch, ohne Plan in die Zukunft», sagt Max Frisch. Unser Zukunftsplan heisst «Nachführung». Das ist doch tatsächlich ein bisschen grotesk.

Für meine welschen Freunde möchte ich Boris Vian zitieren: «Les Suisses vont à la gare, mais ils ne partent pas.» Das ist ebenso zutreffend. Frisch sagt, es fehle in der Schweiz nur an der Tat. Er bestätigt zwar, dass wir Schweizerinnen und Schweizer sehr fleissig sind, sagt aber auch, dass «wir tun, was gerade möglich ist, aber nichts verändern». Das gilt ganz besonders für den Teil der Wirtschaftsverfassung, auf den ich kurz eintreten möchte.

Wir schleppen den ganzen alten, konservativen, wieder aufgefrischten, neoliberalen Kram unserer alten Verfassung mit und haben die schlimmste Wirtschaftsverfassung neben den USA, die schlimmste Wirtschaftsverfassung in West- und neuerdings auch in Mitteleuropa. Wir vergessen die Sozialstaatlichkeit der Wirtschaft. Unsere Wirklichkeit sieht sehr viel besser aus als das, was in der Verfassung steht. Hier wäre nun Nachschreibung am Platze. Aber weder der Bundesrat noch die Kommission haben sich getraut, sich auch nur für die Nachschreibung einzusetzen.

Ich möchte das an ein paar Beispielen erhärten: Der Markt und unsere Eigentumsverhältnisse belohnen nach wie vor ein Wirtschaftsverhalten, das Arbeitslosigkeit erzeugt und die sozialen Kosten der Allgemeinheit aufbürdet. Das drückt sich z. B. in den Eigentumsverhältnissen aus. Wir von der Sozialdemokratie haben darum gerungen, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu verankern. Das wurde abgelehnt. Die Verpflichtung zur Gemeinschaft ist doch eine Voraussetzung für jede Art von Eigentum. Das finden Sie heute praktisch in jeder Verfassung. Aber unserem Bundesrat geht das leider zu weit.

Zur Wirtschaftsfreiheit, dem neuen Ausdruck für die Handels- und Gewerbefreiheit: Sie wird noch und noch besungen. Jede Änderung müsse verfassungsrechtlich verankert sein, war der Haupttenor. Sie können heute in der Presse nachlesen, wie sich die Vereinigung der Holdingunternehmen, aber auch Herr Hasler von der Arbeitgeberschaft, gegen jede Einengung dieser sogenannten Wirtschaftsfreiheit wehren. Eine Wirtschaftsfreiheit, welche die Freiheit der Arbeitgeberschaft meint.

Ich meine: Doch, wir müssen diese Wirtschaftsfreiheit in der Verfassung einengen, wie es die anderen Länder auch tun und wie wir es tatsächlich praktizieren. Wir müssen das in der Bundesverfassung auf zwei Arten tun: Wir müssen der Wirtschaftsfreiheit als Ausgleich die Sozialstaatlichkeit gegenüberstellen, z. B. die Sozialziele, die in der Debatte zu So-

zialrechten werden sollen. Und wir müssen den demokratischen Prozess, die öffentliche Seite, die den Rahmen für die Wirtschaft setzt und selbst wirtschaftet, stärken. Wer bekämpft sonst die Arbeitslosigkeit? Wer sorgt für den sozialen Ausgleich? Das sind keine betriebswirtschaftlichen Ziele.

Dieses Wirtschaften, das wir pflegen wollen, setzt auch voraus, dass die Wirtschaft zielorientiert wird. Wir haben uns für mindestens zwei klassische Ziele eingesetzt:

1. Die Vollbeschäftigung soll in Artikel 85 verankert werden. Unser Wirtschaften soll auf Vollbeschäftigung ausgerichtet sein, und zwar nicht nur die Konjunkturpolitik, sondern die umfassende Wirtschaftspolitik: Die Investitionspolitik, die Innovationspolitik, die Bildungs- und Forschungspolitik. Es war für mich beschämend zu sehen, dass das unseren bürgerlichen Kolleginnen und Kollegen und auch dem Bundesrat zu weit ging!

2. Wir wollen auch eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung als Ziel verankern. Meine Kollegen und Kolleginnen auf der anderen Seite taten so, als gäbe es heute keinen Zwiespalt zwischen Arbeitnehmerschaft und Arbeitgeberschaft, zwischen Kapital und Arbeit, als ob wir mit der Steuer- oder der Bildungspolitik nicht heute schon einen Ausgleich der ungleichen Verteilung suchten.

Welches Mass an Ungleichheit erträgt eigentlich die Schweiz? Ich möchte in Erinnerung rufen, dass wir in der Schweiz eine Armut haben, dass über 700 000 Leute unter dem Existenzminimum leben. Eine gerechte Verteilung – Einkommens- und Vermögensgerechtigkeit – muss ein Ziel bleiben! Chancenungleichheit und übermässige Konzentration wirtschaftlicher Macht erfordern einen Staat, der auf die bestehenden Eigentumsverhältnisse korrigierend einwirkt.

Ein weiteres Beispiel zur Wirtschaftsverfassung: Wir hören, wie der Markt besungen und gelobt wird. Die gleichen Leute wehren sich aber gegen Markttransparenz, wehren sich gegen die Aufnahme dieses Erfordernisses in den Artikel über die Wettbewerbspolitik. Bei der Markttransparenz geht es z. B. um die Herkunftsdeklaration von Fleisch, Uhren oder Schuhen, es geht um Herstellungs- und Produktionsart, darum, wie etwas erstellt wird – genmanipuliert oder anders. Dass die Konsumenten, Einkäuferinnen und Einkäufer, nicht informiert werden sollen, widerspricht dem Marktprinzip und jedem Marktdenken. Das muss in der Verfassung entsprechend korrigiert werden.

Der entfesselte Markt braucht eine Renaissance der Solidarität. Ich werde das Resultat unserer Diskussion daran messen, wie diese Solidarität gepflegt wird.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): Ich möchte drei Bemerkungen anbringen:

1. Zur Vorlage als Ganzes: Ich bin kein Fan dieser Vorlage; aber mir liegt daran, nun doch objektiverweise festzustellen, dass nach einer grossen Fleissarbeit der Kommission eine Grundlage vorliegt, die uns zwar nicht vor Begeisterung von den Sitzen reisst, es aber doch verdient, ernst genommen zu werden. Machen wir uns also an die Arbeit, und holen wir das Beste heraus.

Die Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald unterscheiden sich zwar rechtlich vom Antrag der Minderheit Keller Rudolf und vom Antrag Scherrer Jürg auf Nichteintreten – vielleicht gibt es noch andere –, faktisch führen sie aber auf längere Zeit zum gleichen Resultat, nämlich zu einem Stillstand.

2. Ein heikler Punkt, den wir bei unseren Arbeiten besonders beachten sollten, ist das Verhältnis zwischen Regierung, Bundesrat und Parlament. Ich bin, wie Sie sicher auch, für ein starkes Parlament. Ich bin aber auch für eine starke Regierung. Der Bundesrat – das ist eine Feststellung, die wir nicht leichthin hinnehmen können – hat in den letzten Jahren in einem schleichenden Erosionsprozess eindeutig – das ist jedenfalls meine Überzeugung – an Boden verloren.

Um ein etwas triviales Bild zu brauchen: Das Parlament frisst unter dem Hag hindurch. Ich bin daher für eine Stärkung der Stellung und der Kompetenzen des Bundespräsidenten. Ich habe dies letztes Jahr durch eine Motion zum Ausdruck gebracht, die vom Rat überwiesen wurde. Ich bin aber auch da-

gegen, dass durch einen übermässigen Ausbau der Informationsansprüche des Parlamentes die Aktionsfreiheit der Regierung immer mehr eingeengt wird.

Jetzt werde ich konkret: Die Fassung der Kommission zu Artikel 144 Absatz 4 bezüglich Auskunftsrechte, Einsichtsrechte, Information der Kommissionen schiesst meines Erachtens eindeutig über das Ziel hinaus und wird künftig die Beziehungen zwischen Parlament und Bundesrat schwer belasten, teilweise sogar vergiften. Ich werde mir gestatten, einen Antrag zu stellen, der in Artikel 144 Absatz 4 die Fassung der ständerätlichen Kommission unterstützt.

3. Es gibt nicht wenige Parlamentarier in diesem Rat, die meinen, wenn man etwas in der Verfassung nicht regle, finde es einfach nicht statt. Das ist eine grosse Illusion. Es gibt Bereiche, in denen Bundesrat und Verwaltung aufgrund ihrer allgemeinen Regierungs- und Verwaltungsbefugnis legitim mitwirken können und auch mitwirken. Die Verfassung gibt uns nun die Chance, gewisse Jalons und Leitplanken zu setzen, damit Bundesrat und Verwaltung nicht einfach frei schalten und walten können.

Auch hier – und damit schliesse ich – erwähne ich ein konkretes Beispiel, das uns beschäftigen wird: die Frage der Statistik. Ich stehe nicht im Geruch, ein blinder Fan von Statistiken zu sein. Sie hatten ja in der Wintersession die Freundlichkeit, beim Budget 1998 meinem Streichungsantrag in bezug auf eine bestimmte Statistik zuzustimmen.

Wir stehen nun aber vor der Tatsache, dass die ständerätliche Kommission mit Artikel 57c einen valablen Vorschlag in bezug auf einen Statistikartikel gemacht hat, der vielleicht noch einiger Retouche bedarf. Die Kommission unseres Rates beantragt, diesen Artikel zu streichen; ich finde das falsch. Ich meine, dass wir dafür sorgen müssen, dass wir in einem Bereich, wo Regierung und Verwaltung ohnehin tätig sein werden, Regeln aufstellen, damit sich dieser wichtige Bereich auch in Zukunft in geordneten, nützlichen Bahnen bewegt und nicht zum Selbstzweck verkommt.

Gross Jost (S, TG): Die Verfassungsrevision ist ein Spagat zwischen Status quo und Reform. Nachführung ist Festschreibung der Verfassungswirklichkeit, Erneuerung wäre Überwindung des Status quo in einzelnen Reformschritten. Ist das Konzept, das uns hier vorgelegt wird, realistisch? Welches sind die Risiken, welches sind die Chancen?

1. Zu den Risiken: Die Erhaltung des Status quo könnte zum Stillstand, zur verfassungsrechtlichen Grabesruhe geraten. Wird der Reformeifer nicht erlahmen, wenn die Parforce-Leistung der Nachführung über die Bühne ist? Das wäre dann explizit das Gegenteil eines offenen Reformprozesses.

2. Die Erhaltung des Status quo könnte gar zum Rückschritt hinter die gelebte Verfassungswirklichkeit werden. Wer auf unentschieden spielt, geht nicht selten das Risiko ein – nicht nur im Sport –, das Spiel zu verlieren. Tendenzen für eine konservative Umwertung gibt es genug. Der Vorort misst die Frage, was verfassungswürdig ist, fast ausschliesslich daran, was der Wirtschaft zumutbar ist. Das Motto lautet: Fundamentale Rechte der Bürgerinnen und Bürger sind nur verfassungsrechtlich zu verankern, wenn sie zu keiner Mehrbelastung der Wirtschaft führen – was für ein Grundrechtsverständnis, das Bürgerrechte nicht primär auf den Persönlichkeitsgehalt und die Menschenwürde zurückführt!

In diesem Sinne sind Grundrechte wesentlich auch Minderheitsrechte, deren Kernbereich der Willkür der Mehrheit entzogen ist. Wer Minderheiten wie den Behinderten, den Frauen, den Sozialbedürftigen Rechte auf Teilhabe und soziale Gleichstellung abspricht, stellt die Errungenschaften der bundesgerichtlichen Verfassungsrechtsprechung zu den ungeschriebenen Grundrechten mutwillig in Frage.

Wer selbst Sozialziele ablehnt, die Miniversion von echten Sozialrechten, wie sie beispielsweise die Verfassungskommission Furgler noch vorsah, möchte die verfassungsrechtliche Realität ungeschehen machen, dass dies ein sozialer Rechtsstaat ist, kein Nachwächterstaat und schon gar nicht – mit den Worten von Herrn Steinemann – ein aufgeblähter Fürsorgestaat oder – mit den Worten von Herrn Schluer – ein Wohlfahrtsstaat als Selbstbedienungsladen.

3. Die Verfassungsrechtsprechung zu den ungeschriebenen Grundrechten ist vielen ein Dorn im Auge. Selbst Staatsrechtslehrer sprechen von einem Wildwuchs, der durch die Nachführung zu disziplinieren sei. Ständerat Carlo Schmid hat gestern im Ständerat von einer Anomalie ohne demokratische Legitimation gesprochen. Was ist inskünftig der Spielraum schöpferischer Grundrechtskonkretisierung des Bundesgerichtes im Prokrustesbett der nachgeführten Bundesverfassung?

Zu den Chancen der Nachführung: Natürlich beantwortet dieser Verfassungsentwurf die grundlegenden, die Menschen bedrängenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen – wie sie z. B. Herr Rennwald aufgeworfen hat – nicht oder nur sehr beschränkt: beispielsweise Globalisierung; die Grenzen des Nationalstaates in der Gestaltung von Finanz- und Wirtschaftspolitik; Dreiklassengesellschaft, die immer mehr Menschen aus der Arbeitswelt, dem System sozialer Sicherheit hinausdrängt; die ökologische Zeitbombe, Klimakatastrophen, technologische Risiken, Erschöpfung der natürlichen Ressourcen oder auch Einbettung der Schweiz in die internationale Gemeinschaft, vor allem die EU. Aber: Die Verfassungsdiskussion ist kein Diskurs über Utopien auf einem anderen Planeten. Auch hier sind Fortschritte nur in harter, mühsamer Knochenarbeit zu erringen. Es gibt im vorliegenden Verfassungsentwurf einige wichtige Ansätze, um das Primat der Politik mit dem Gestaltungsmittel der Verfassung wiederherzustellen, zum Beispiel: Nachhaltigkeit als festgeschriebener Grundsatz staatlichen Handelns, Chancengleichheit als Motor der Gleichstellung noch immer diskriminierter Minderheiten oder das generelle Klonverbot im Humanbereich als Widerstand gegen den Wahn des grenzenlos Machbaren.

Unsere direkte Demokratie leidet an Potenzstörungen. Selbst kleine Reformen brauchen unendlich viel Zeit, um realisiert zu werden. Betrachtet man die Liste der positiven, kleinen Reformschritte oder Sicherungen verfassungsrechtlicher Errungenschaften – ich könnte Ihnen etwa dreissig Punkte nennen –, so muss man objektiverweise einräumen: Müssten diese Fortschritte alle im Verfahren der Partialrevision der Bundesverfassung erkämpft werden, würde dies wohl Jahrzehnte in Anspruch nehmen. So gesehen ist die verfassungsrechtliche Erneuerung – die «sanfte Renovation» in den Worten Herr Rhinows – doch eine erhebliche Beschleunigung des parlamentarischen, des demokratischen Prozesses. Es ist deshalb ungerecht, die Verfassungsdiskussion als Zeitverschwendung abzuwerten. Bundesrat und Verfassungskommissionen haben schnell und effizient gearbeitet.

Damit komme ich zum Schluss. Wer garantiert uns, dass die heute in vielen Teilen ungeschriebene Verfassung angesichts des enormen politischen Drucks, vor allem der ausserstaatlichen Kräfte der sich globalisierenden Wirtschaft, Bestand haben wird? Sosehr wir die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu den ungeschriebenen Grundrechten als kreative Leistung wertschätzen, sosehr sehen wir: Sie ist zwar in einem immer härter werdenden Verteilungskampf der Fels in der Brandung, aber ohne demokratische Legitimation ist sie gefährdet. Gerade die Erfahrungen etwa in Grossbritannien zeigen, dass wir ohne diese demokratische Legitimation in der geschriebenen Verfassung Gefahr laufen, auch diese Errungenschaften aufs Spiel zu setzen.

Ich bitte Sie deshalb, auf den Verfassungsentwurf einzutreten.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): Die Verfassung, das Grundgesetz, regelt bekanntlich die grundlegenden Prinzipien der staatlichen Organisation und des Zusammenlebens der Menschen in diesem Staat. Auch der einfache Bürger muss deshalb direkten Zugriff auf den Inhalt dieses Grundgesetzes haben. Er muss verstehen, was gemeint ist; er muss finden, was er sucht. Diesen Anforderungen genügt die heutige Verfassung nicht mehr. In den letzten über 100 Jahren ist sie x-fach angereichert und dadurch unübersichtlich und unlesbar geworden. Eine Revision ist deshalb dringend notwendig.

Seit drei Jahrzehnten hat es immer wieder Anläufe zu einer Totalrevision gegeben. Bisher sind aber alle diese Anläufe, alle Vorstösse gescheitert. Warum? Weil man zuviel wollte. Man wollte in einem Schritt zahlreiche Revisionsanliegen gleichzeitig durchsetzen. Diesmal ist es anders. Die Erkenntnis ist gereift, zunächst Ordnung in das Bestehende zu bringen, das Bestehende lesbar und verständlich zu machen. Erst anschliessend, in gesonderten Vorlagen, sollen inhaltliche Revisionsanliegen zur Diskussion gestellt und entschieden werden. Es sollen separate Entscheide über einzelne Problemkreise wie die Justizreform, die Volksrechte, aber auch das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen getroffen werden. Dieses Konzept ist richtig. Es ist meines Erachtens das einzige erfolversprechende Vorgehen.

Wer von diesem Konzept abweichen will, wer zuviel will und im Rahmen der Nachführung über das Formale hinausgehende Neuerungen einbauen will, torpediert diese Revisionsanstrengungen. Wer – wie in den Rückweisungsanträgen aus SP-Kreisen verlangt – Sozialrechte einbauen, Wirtschaftartikel ändern, ihnen einen anderen Inhalt geben, Institutionen neu gestalten, den Föderalismus neu definieren will, der riskiert einen Scherbenhaufen, der ist Totengräber dieser Revision.

Deshalb bitte ich alle, Hand zu bieten und diesem Konzept, das uns der Bundesrat vorgelegt hat und dem auch die Kommission gefolgt ist, möglichst konsequent nachzuleben.

Ich wenigstens werde alles unterstützen, was effektive Nachführung ist; ich werde umgekehrt alles bekämpfen, was darüber hinausgeht, weil inhaltliche Neuerungen nicht in die Vorlage über die Nachführung gehören.

Gewisse Neuerungen sind zweifellos sinnvoll, inhaltliche Reformpakete sind richtig, aber sie sollen getrennt behandelt werden. Ich hoffe, dass damit die Chance gewahrt wird, dass das Reformwerk vor Volk und Ständen Gnade finden wird.

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

*Schluss der Sitzung um 13.05 Uhr
La séance est levée à 13 h 05*

Dritte Sitzung – Troisième séance

Dienstag, 20. Januar 1998

Mardi 20 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 27 hiervoor – Voir page 27 ci-devant

Rechsteiner Paul (S, SG): Zunächst besten Dank für die Gelegenheit, den Rückweisungsantrag, wenn auch mit Verspätung, doch noch begründen zu können.

Was will eine Revision? Sie will primär, wie schon der Name selbst es sagt, etwas ändern. Das Projekt nun, das uns der Bundesrat vorgelegt hat, nennt sich zwar Reform, Revision, ja sogar Totalrevision; aber diese Revision will gar nichts ändern, sondern sie ist als «formelle Nachführung» die Negation jeder Veränderung. Sie wird getragen vom Willen zum Statischen, zur Beharrung und zur Nichtveränderung. Das uns vorgelegte Projekt einer Revision ist somit ein Widerspruch in sich oder ein Etikettenschwindel.

Was ist das für ein Staat, der die Revision seines Grundgesetzes nicht etwa anstrebt, um damit etwas zu erreichen, sondern der die Reform nur als Selbstzweck betreibt? Ist das nicht ein Luxus, den sich nur ein Land leisten kann, dem die Ziele abhanden gekommen sind? Oder umgekehrt: Was hat eine Regierung zu verdrängen, dass sie so tun muss, als ob sich etwas bewegte, nur damit der Schein entsteht, dass sich etwas bewegt, wo sich real rein gar nichts bewegt? Oder noch schlimmer: Soll diese Scheinreform, dieses systematische Treten an Ort, um es einmal hart auszudrücken, etwa echte Reformen verhindern, welche dieses Land nun beileibe nötig hätte?

Es ist ja nicht so, dass dieses Land keine Probleme hätte. Dieses Land, oder zumindest seine führende Schicht, hat gewaltige Probleme mit seiner Vergangenheit – mindestens mit der Vergangenheit der letzten fünfzig oder sechzig Jahre, die bis heute nicht ansatzweise begriffen und verarbeitet sind. Das Land hat massive Schwierigkeiten mit seiner Stellung in Europa und in der Welt, und die Menschen in diesem Land spüren immer mehr eine Kluft zwischen ihren Bedürfnissen und der Entwicklung der Wirtschaft, vor allem des Finanzsektors, sowie eine Kluft zwischen ihren Problemen und einer Politik, die den Finanzsektor vergoldet und gleichzeitig den Sozialstaat einreissen will.

Die schweizerische Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts war gesamthaft gesehen eine grosse Geschichte; eine Geschichte von Konstitution, tragenden Überlegungen und weitreichenden Reformen. Im 20. Jahrhundert kamen verfassungsrechtliche Fortschritte ausschliesslich durch Teilrevisionen – durch teilweise sehr wichtige Teilrevisionen – zustande. Der Begriff der Totalrevision stand in diesem Jahrhundert unter keinem glücklichen Stern. 1935 wurde die Totalrevisions-Initiative der Frontisten und Jungkonservativen vom Volk massiv verworfen. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe

Wahlen in den siebziger Jahren war, obschon solide bürgerlich verankert, dem heutigen Projekt meilenweit voraus: bei der Formulierung von Sozialrechten – anstelle von schlaffen Sozialzielen, die heute offenbar das Maximum darstellen sollen und die weit hinter dem zurückbleiben, was sich beispielsweise heute schon aus dem Uno-Pakt I ergibt –, aber auch beim Grundrechtsverständnis oder bei den Institutionen, wo doch die Arbeitsgruppe Wahlen Überlegungen, beispielsweise zum Ständerat, angestellt hat.

Wer hätte beispielsweise beim Entwurf Koller noch gewagt, an die Einrichtung eines Wirtschaftsrates oder eines Sozialrates zu denken? Wir kennen das Schicksal des Schlussberichtes Wahlen; um so erbärmlicher nimmt sich die Vorlage aus, die wir jetzt dem Volk als Verfassungsprojekt vorlegen sollen. Namens einer Minderheit der SP-Fraktion stelle ich Ihnen wie Fraktionskollege Rennwald einen Rückweisungsantrag. Diese Anträge unterscheiden sich im Adressaten, an den die Rückweisung erfolgen soll: einerseits an den Bundesrat, andererseits an die Kommission – damit Sie eine Auswahl haben. Mit dem Rückweisungsantrag wird zum Ausdruck gebracht, dass wir – im Unterschied zu den Nichteintretensanträgen von rechtsausen – sehr wohl den Reformbedarf bejahen, eine Revision auch begrüessen würden, aber eine Reform, welche diesen Namen auch wirklich verdienen würde. Eine echte Revision setzt allerdings voraus, dass wir uns mit den wesentlichen inhaltlichen Fragen beschäftigen, angefangen bei den Sozialrechten und beim Wirtschaftsrecht – unter Einschluss der Regulierung des Finanzplatzes, der uns jetzt so zu schaffen macht – bis hin zur Stellung unseres Landes in Europa und der Welt.

1848, aber auch 1874 war die Schweiz ein Land, in dem sich etwas bewegte. Die Schweiz war 1848, um Bruno Schoch zu zitieren, «der politische Herzschlag Europas», das einzige Land, in dem die liberale, die demokratische Revolution gesiegt hatte. Damals wurde die Verfassung geschaffen, um damit etwas zu ändern, und die Schweiz hat echte Pionierleistungen vollbracht. Wenn wir heute dem Anspruch der Verfassungsgesetzgebung gerecht werden wollen, dann müssen wir zuerst bereit sein, uns den grossen, drängenden Fragen unserer Zeit zu stellen. Bevor wir dazu nicht bereit sind – und das erfordert eine Debatte über die politischen Inhalte –, ist es besser, die Revision, die sonst zum blossen Schein verkommt, ruhen zu lassen und die knappen Ressourcen Energie, Zeit und Geld für die Lösung der echten Probleme einzusetzen.

Präsidentin: Damit kehren wir zurück zur Liste der Einzelredner.

Jutzet Erwin (S, FR): Es gibt natürlich tausend gute Gründe, gegen diese Revision zu sein; Herr Rechsteiner hat ein paar davon genannt. Ich bin auch der Meinung, dass das Konzept der Nachführung ein allzu enges Korsett ist. Ich glaube ebenfalls, dass die Gefahr besteht, dass wir die Illusion einer neuen Verfassung haben können, währenddem wir in Wirklichkeit nur die alte Verfassung neu geschrieben haben. Eine weitere Gefahr besteht zudem sicher in einer Betonierung der Grundrechte, was wiederum verhindern könnte, dass das Bundesgericht – wie es dies in den letzten dreissig Jahren getan hat – in kreativer Art neue Grundrechte entwickelt. Ich würde mir deshalb wünschen, dass Herr Bundesrat Koller eine Erklärung abgibt, in der deutlich zum Ausdruck kommt, dass diese Praxis auch in Zukunft möglich sein wird.

Ich habe es mir zur Gewohnheit werden lassen, mich vor wichtigen Entscheiden in die Rolle meiner schulpflichtigen Kinder zu versetzen. Was werde ich meinen Kindern antworten, wenn sie mich im Jahre 2012 fragen: «Papa, warum warst Du im Januar 1998 gegen die Revision der Bundesverfassung?» – Ich würde ihnen antworten, ich hätte mehr gewollt, ich hätte anderes gewollt. Vielleicht würden sie mir dann antworten, wir befänden uns jetzt im Jahre 2012 und hätten noch immer keine neue Verfassung. Aufgrund dieser Verantwortung – weil ich mich nämlich nicht dem Vorwurf aussetzen möchte, eine Chance verpasst zu haben – votiere ich heute für Eintreten. Ich bin dafür, mitzumachen.

Wir sollten dabei das Korsett der Nachführung tatsächlich sprengen; wir sollten einen Aufbruch wagen und schauen, wohin uns dieser Weg führt. Die Verfassungsdiskussion soll eine Debatte über das Bild, ja über die Zukunft dieser Schweiz auslösen, die uns allen lieb ist. Herr Fischer-Seengen hat vor dem Mittagessen gesagt, wer über die Nachführung hinausgehen möchte, werde der Totengräber dieser Revision sein. Ich bin aber, wie Herr Rechsteiner, genau der gegenteiligen Meinung: Totengräber sind jene, die stehenbleiben, die keinen Fortschritt zulassen und die ein Treten an Ort propagieren. «Panta rhei», alles fliesst: Wir brauchen Utopien und Visionen in diesem Land, und zwar nicht nur BK-Visionen.

Die Kommission hat meines Erachtens den Vorentwurf in einigen Punkten doch verbessert. Ich erwähne bei den Staatszielen die Chancengleichheit, das Nachhaltigkeitsprinzip und die Förderung der Familie, bei den Grundrechten das Diskriminierungsverbot bei Behinderungen und allen Arten von Lebensformen, die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter sowie die Verbesserung der Stellung der Untersuchungshäftlinge und deren Angehörigen.

Enttäuscht bin ich in verschiedenen anderen Punkten, namentlich in bezug auf die Existenzsicherung. Da hat mir die Kommission eine zu restriktive Formulierung gewählt, auch in bezug auf die Eigentumsgarantie, die unbedingt mit dem Pendant Sozialpflichtigkeit ausgestattet werden sollte. Herr Engler hat für die CVP-Fraktion angetönt, dass es in diese Richtung gehen könnte. Das wäre übrigens keine revolutionäre Errungenschaft: Wir kennen sie im deutschen Grundgesetz seit jeher. Enttäuscht bin ich auch in bezug auf die Sozialziele, die meines Erachtens tatsächlich allmählich Sozialrechte werden sollten. Wir sind immer noch eines der reichsten Länder dieser Welt. Ich kann nicht verstehen, warum die medizinische Versorgung von allen in diesem Land lediglich ein soziales Ziel sein sollte. Es muss doch möglich sein, dass das ein Sozialrecht ist!

Des weiteren möchte ich noch auf eine Gefahr hinweisen: In der Kommission wurde von bürgerlicher Seite versucht, das Redaktionsgeheimnis und auch das Streikrecht zurückzunehmen, auf die Gesetzesebene zu verbannen. Falls dies durchgehen sollte, meine ich, könnten wir als Sozialdemokraten dem Entwurf nicht mehr zustimmen. Das sind Bedingungen sine qua non. Darauf habe ich in den Kommissionen immer wieder hingewiesen.

Letztlich noch ein Wort zur Sprachenfrage. Ich teile die Meinung von Herrn Kollege Leuba. Ich bin glücklich über die Trennung von Sprachenfreiheit im Grundrechtskatalog und übrige Sprachenfragen im Kapitel Zuständigkeit. Ich bin besonders glücklich darüber, dass man den Kantonen die Freiheit gibt, die Amtssprachen selber zu wählen – unter der Zielvorgabe «Wahrung des Sprachfriedens», mit einem gemässigten, gemilderten Territorialitätsprinzip und mit dem Schutz der angestammten Sprachminderheiten.

Maury Pasquier (Liliane (S, GE): «Les femmes et les enfants d'abord!» Ces mots criés par le capitaine – ou bien peut-être est-ce par la capitaine? – au moment où son bateau coule ne doivent pas faire penser que notre navire est en perdition. Ce sont simplement ces mots qui définissent le mieux les accents que je souhaiterais mettre dans le travail de révision de la constitution, accents qui devront ressortir suffisamment marqués à la fin de nos débats pour éviter, à mes yeux, que le bateau ne coule.

«Les femmes d'abord!» Vous verrez que cela concerne bien évidemment l'ensemble de notre société, femmes et hommes, jeunes et vieux. En effet, que l'on parle de mesures positives pour concrétiser l'égalité matérielle entre femmes et hommes, ou du libre choix d'une autre forme de vie commune que le mariage, ou de l'indispensable formulation non sexiste du texte français de la constitution, cela concerne l'ensemble de la société qui, pour connaître un minimum d'harmonie, doit offrir à tous ses membres la garantie d'un traitement équitable et la possibilité de développement de ses propres capacités.

Pour utiliser les termes de M. Deiss ce matin, pour permettre au droit écrit de correspondre au droit vécu, il faut que les

mots qui le portent aient une signification et une résonance pour les personnes qui le lisent et qui le vivent. C'est la raison pour laquelle la formulation non sexiste dans toutes les langues nationales est l'indispensable preuve de l'adéquation de cette constitution révisée au vécu de la population suisse, qui n'a pas attendu la bénédiction de l'Académie française – laquelle, en France même, n'a que voix consultative – pour intégrer à son langage «la présidente» ou «la conseillère nationale». Comme l'a dit Mme Semadeni ce matin, comme l'ont dit les bureaux de l'égalité grâce à une conférence de presse, comme l'a compris le Conseil des Etats, c'est le seul moyen de garantir l'égalité des droits entre hommes et femmes, de même que l'égalité de traitement de toutes les femmes entre elles.

«Les enfants d'abord!» Ces mots concernent bien évidemment aussi l'ensemble de la société, mais encore plus la société et le monde de demain. Ainsi, si certains éléments ont été repris par la majorité de la commission, comme l'interdiction du travail des enfants ou la naturalisation facilitée des enfants apatrides, il manque encore des éléments significatifs à la protection et à l'encouragement des enfants et des jeunes en particulier, que ce soit le droit à une formation professionnelle, l'encouragement à la participation qui en fera des citoyennes et des citoyens actifs, le droit à des allocations familiales ou encore l'interdiction de discrimination fondée sur l'âge qui, soit dit en passant, concerne aussi les personnes du troisième ou du quatrième âge.

Il reste donc du pain sur la planche, même vu à travers ces deux seules lunettes, pour que la révision de la constitution soit une réelle mise à jour, c'est-à-dire pas seulement une traduction en français moderne de l'actuelle constitution, mais un texte fondamental dans lequel les citoyennes et les citoyens se retrouvent, qui corresponde à la réalité du pays aujourd'hui. Faute de quoi ce projet, qui n'est certes pas le paquebot flamboyant neuf d'une vraie réforme, pourrait sombrer corps et biens avant d'atteindre le port.

Teuscher Franziska (G, BE): Als vor 150 Jahren die erste Fassung der Verfassung, die wir heute reformieren wollen, vorlag, war dies in demokratischer und gesellschaftlicher Hinsicht ein Pionierwerk. Es wurden neue Rechte und Freiheiten für die Bürger dieses Landes formuliert. Die Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen dieses Landes mussten aber anschliessend in langen und zähen politischen Auseinandersetzungen erkämpft werden. Ich erinnere nur daran, dass sich die Generation meiner Mutter noch massiv für die Einführung des Frauenstimmrechtes wehren musste. Ich knüpfte also mit meinem Votum an das vorherige Votum von Liliane Maury Pasquier an.

Die Gleichstellung müsste einen viel stärkeren Niederschlag in der nachgeführten Bundesverfassung finden. Eine der vorordentlichsten Aufgaben eines modernen und demokratischen Staates ist es, für eine wirkliche Gleichstellung aller Bürgerinnen und Bürger in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft zu sorgen. Damit könnten wir auch auf zeitgemässe Weise an die liberale und emanzipatorische Tradition der ersten Bundesverfassung anknüpfen. Denn was wir heute tun und mit etwas viel Brimborium als Verfassungsreform feiern, ist kaum mehr als eine redaktionelle Überarbeitung des bestehenden Rechtes. Effektiv wird damit übertüncht, dass in vielen Bereichen ein wirklicher Reformbedarf besteht.

Um konkret zu werden: Wenn wir jetzt schon die Pflichtübung der Verfassungsreform absolvieren, muss ein zusätzliches Reformpaket angegangen werden: die Gleichstellung von Frau und Mann. Die grüne Fraktion wird diese Forderung in einem parlamentarischen Vorstoss aufnehmen.

Eine Gleichstellungspolitik, welche diesen Namen verdient, kann sich nicht darauf beschränken, einfach da und dort ein paar Retuschen und Korrekturen in der Verfassung anzubringen, sondern sie muss dies systematisch tun. Ich möchte Ihnen kurz die wichtigsten Punkte eines Reformpaketes darlegen. Leider kann ich das, wie auch vorhin ausgeführt wurde, nur anhand des deutschen Textes tun; die französische und die italienische Fassung sind beide nicht geschlechtsneutral formuliert.

Zuerst müsste einmal die Präambel angegangen werden: Der «Allmächtige Gott Vater» müsste aus der Verfassung verschwinden. Er könnte zukünftig im himmlischen Haushalt mehr Verantwortung übernehmen. (*Heiterkeit*) Hier hat die Kommission bereits gute Vorarbeit geleistet. Dafür sollte aber die Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann als eines der Verfassungsziele in die Präambel aufgenommen werden. Danach müssten konkrete Massnahmen zur Schaffung gleicher Entfaltungsmöglichkeiten von Frau und Mann formuliert werden. Damit sind auch Förderungsbestimmungen und der Ausgleich von Nachteilen gemeint. So müssten zum Beispiel der Grundsatz und auch die Detailregelungen für eine ausgewogene Vertretung der Frauen in allen Bundesbehörden formuliert werden. Dies müsste mit einer klaren Quotenregelung verbunden sein. Die sozialen Grundrechte sollten den sozialen Realitäten angepasst werden. Das heisst: Unbezahlte Familien- und Betreuungsarbeit ist besser und gerechter zwischen den Geschlechtern zu verteilen. Zudem ist das soziale Netz so zu knüpfen, dass die Existenz der Menschen, die sich hauptsächlich dieser wichtigen gesellschaftlichen Aufgabe widmen, gesichert ist. Überhaupt müssten all jene, die sich um die Erziehung und Betreuung von Kindern kümmern, einen besonderen Schutz des Staates geniessen. Bis heute ist es real immer noch so, dass Sozialversicherung, Steuerrecht, Bildungspolitik und Berufschancen all jene bevorzugen, die sich zu 100 Prozent in den Arbeitsprozess integrieren können.

Dies mögen nur ein paar Beispiele zur Reform des vorgeschlagenen Reformpaketes sein. Wenn die Verfassung also auch noch im nächsten Jahrtausend Gültigkeit haben soll, dann müssen wir die tatsächliche Gleichstellung in der revidierten Bundesverfassung sichern.

Angesichts der Tatsache, dass Sie in Bälde wohl einen weiteren Mann in den Bundesrat wählen werden, erlaube ich mir, Sie noch einmal daran zu erinnern, wo wir in Wirklichkeit mit der Gleichstellungspolitik stehen! Ich werde mich in der Zwischenzeit an der Vision auf einem Plakat eines Grossverteilers festhalten, das uns in den nächsten 50 Jahren eine satte Frauenmehrheit im Bundesrat prophezeit.

Carobbio Werner (S, TI): Il presidente della nostra commissione, il collega Deiss questa mattina, e il consigliere federale Koller, padre di questa riforma, in altre occasioni hanno sostenuto che la revisione dell'atto costitutivo del paese dovrebbe essere l'occasione per un dibattito profondo e ampio sullo stato e le prospettive del paese. Condivido; effettivamente questo dovrebbe essere lo scopo di un esercizio al quale stiamo dedicando molte ore; specie in tempi come questi, di profonde trasformazioni, di preoccupazioni per la popolazione sull'avvenire del paese.

Dovrebbe essere, aggiungo io, l'occasione per gettare le basi di scelte innovatrici per il futuro. Però perché questo avvenga, occorrerebbe che il testo che uscirà dai nostri lavori sia tale da stimolare interesse e attenzione. Allora permetteremi di dire che il progetto in discussione – progetto A e progetto B – malgrado il lungo e grande lavoro che ci sta dietro da parte del Governo, da parte della commissione, a mio parere resta molto al di qua di quello di cui avremmo bisogno per superare l'attuale crisi di identità in cui ci troviamo. Questo anche e malgrado alcune innovazioni positive che non contesto e che la commissione è riuscita a introdurre. Il meno che si possa dire a questo proposito è che questi progetti – qui come nel paese – sono lungi dal suscitare la passione.

Nessuno, tantomeno il sottoscritto, pensava a riforme rivoluzionarie, a innovazioni radicali, a rotture traumatiche con il passato. Nelle attuali condizioni sarebbe stato illusorio oltretutto velleitario pensarlo. Però personalmente, pur nel quadro dell'impostazione scelta – «messa a giorno» e riforme su alcuni capitoli particolari – mi aspettavo qualche cosa di più. Uno sforzo comune, al di sopra delle parti, per dare qualche risposta alle attese e alle preoccupazioni del paese e della sua gente. Invece, secondo la mia modesta opinione, ancora una volta come per altri problemi del paese, questo sforzo si è ridotto ad un minimo denominatore che non soddisfa, che scontenta molti e che rischia di passare a lato dei veri pro-

blemi del paese. Sono d'accordo con il collega Pelli che sulla riforma della costituzione occorre preoccuparsi di trovare il più largo consenso possibile. Però non credo che ciò debba essere fatto al ribasso come mi pare in buona parte è il contenuto del progetto che stiamo per discutere.

Alcuni esempi a sostegno di questa mia tesi:

Per esempio a proposito della priorità alle riforme, quelle che discuteremo dopo, sulla giustizia ed i diritti popolari, mi chiedo: erano queste le riforme prioritarie? Lo chiedo al consigliere federale Koller: sono queste le riforme che dobbiamo affrontare in questo momento, che la gente si attende? Ho qualche dubbio in proposito.

Penso ancora, per restarne al progetto A, agli articoli che riguardano la politica economica del paese. L'esigenza di una politica economica attiva dei poteri pubblici in questo momento è sentita da parte della popolazione. Ora, a mio parere gli articoli relativi del progetto sono condizionati da una serie di limitazioni che arrischiano di svuotarli di contenuto.

Lo stesso discorso, per fare un altro esempio e non andare troppo per le lunghe, vale per quanto riguarda la fiscalità. O penso ancora al problema dell'introduzione del diritto allo sciopero che sembrerebbe un passo avanti e apparentemente lo è. Ma la disposizione contiene tante di quelle limitazioni che arrischia di essere una pura affermazione vuota di contenuti operativi. Stesso e in parte uguale discorso potrei fare per quanto riguarda i diritti sociali.

In queste condizioni, pur con tutta la buona volontà – e sono preso da sentimenti contraddittori –, accettazione da un lato del realismo di chi pensa che nelle attuali condizioni era il massimo che si poteva fare e che comunque degli sforzi positivi, che non nego sono stati fatti, e dall'altro dalla convinzione che oggi abbiamo bisogno di altro, mi chiedo se quanto stiamo facendo sia nell'interesse stesso della prospettiva della revisione della Carta fondamentale del paese. Lo chiedo in particolare ai due relatori dei quali so che si sono impegnati a fondo. Lo chiedo al presidente della commissione che ha dato un contributo notevole ai lavori della commissione, e lo chiedo al consigliere federale Koller che anche lui con i suoi collaboratori si è impegnato a fondo per mandare in porto finalmente, dopo anni di discussione, questa revisione. Perché temo una cosa, se non si risponde a questa domanda: corriamo il rischio che in votazione popolare questa riforma potrebbe cadere. Avremmo così non solo fatto un lavoro per niente, ma ritarderemmo tutto, e in più crescerebbe la sfiducia del paese verso la classe politica.

Penso che dovremmo riflettere su questo pericolo. È per questo che personalmente sono piuttosto favorevole alle proposte di rinvio, pronto a ricredermi se – nel caso che queste proposte non dovessero passare – la discussione porterà a miglioramenti sostanziali e effettivi nella direzione che ho sottolineato.

Dünki Max (U, ZH): Unsere Fraktionssprecher haben Ihnen in ihren Voten unsere Haltung zu dieser Vorlage bekanntgegeben. Wir stehen der ganzen Übung recht kritisch gegenüber. Es wäre besser und sinnvoll gewesen, von den realen Problemen auszugehen, statt alten Wein in neuen Schläuchen zu präsentieren. Das ist kein Vorwurf an die Verfassungskommission; sie hat sich Mühe gegeben, das Bestmögliche herauszuholen. Die jetzige Vorlage ist nicht mehr als eine kleine Revision der Bundesverfassung; die Bezeichnung «Reform» verdient sie nicht. Auf verschiedenen Gebieten würde bezüglich grundlegender Reformen ein grosser Handlungsbedarf bestehen.

Ein Bereich ist die Handhabung des Föderalismus. In Artikel 3 der heute gültigen Verfassung steht ja der schöne Satz: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.» Im Verlaufe der Jahrzehnte ist diese Kompetenzverteilung derart unübersichtlich geworden, dass sich eine Neuregelung geradezu aufdrängt. Nur in wenigen Fällen obliegt die Erfüllung einer Staatsaufgabe entweder dem Bund oder den Kantonen. In der Mehrzahl werden die Aufgaben zwischen den Gewalten zum Nachteil der Bürgerinnen

und Bürger unübersichtlich aufgeteilt. Man kann diese Regelung geradezu mit einem Gemischtwarenladen vergleichen. Aus Zeitgründen kann ich nur wenige Beispiele erwähnen: Das Volksschulwesen ist Sache der Kantone; der Bund aber bestimmt den Schulanfang. Der Bund erfasste einige Fragen der formellen Steuerharmonisierung; über die Steuergerechtigkeit wäre aber ebenfalls zu diskutieren, und mit einer materiellen Steuerharmonisierung wäre Gerechtigkeit herbeizuführen. Auch in der Aussenpolitik besteht keine klare Gewaltentrennung mehr. Dieser Katalog liesse sich beliebig ergänzen.

Gleiches gilt bei den Vollzugsbestimmungen: Der Bund bestimmt, die Kantone haben zu vollziehen, und das führt zu von Ort zu Ort verschiedensten Auslegungen und damit zu Ungerechtigkeiten. Denken Sie nur an die Raumplanung oder an das Gesundheitswesen! Angesichts der unterschiedlichen Anwendungen der Bundesvorschriften auf Stufe der einzelnen Kantone kann man nicht mehr sagen, dass alle Schweizer vor dem Gesetze gleich sind.

Ich möchte nicht falsch verstanden werden. Am Grundsatz des Föderalismus ist nach meiner Auffassung nach wie vor festzuhalten. Aber die Bundesverfassung sollte in diesem Sinne ausgemistet werden, damit der Föderalismus wirklich wieder zum Tragen kommt. Jede einzelne Aufgabe sollte klipp und klar einem Gemeinwesen zugeteilt werden, das würde für alle nur Vorteile bringen. Wer befiehlt, soll zahlen. Wer Entscheide trifft, soll hierfür die ganze Verantwortung übernehmen. Eine Föderalismusreform wäre viel wichtiger als eine Reform der Volksrechte.

Ich frage Herrn Bundesrat Koller: Warum packt man jetzt dieses heisse Eisen nicht an? Sieht der Bundesrat nicht ein, dass hier wirklich ein grosser Handlungsbedarf besteht? Wir behalten uns vor, bezüglich der Reform des Föderalismus eventuell bei den einzelnen Artikeln Einzelanträge zu stellen. Wenn wir auf diesem Gebiet nichts unternehmen, schaffen wir wirklich ein «Reförmchen» und nicht eine Neuausrichtung, die wir an der Jahrtausendwende dringend benötigen würden. Nur weil es unangenehm ist, dürfen wir den Kopf nicht in den Sand stecken. Schon Gottfried Keller sagte: «Lasset uns am Alten, so es gut ist, halten, doch auch zu jeder Stund' bauen auf neuem Grund.»

Trotz diesen Vorbehalten bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

Fehr Hans (V, ZH): Ich habe das Privileg, genau zur Halbzeit zu sprechen, als ungefähr 24. von 48 Rednern. Ich möchte mich abheben von dem, was bisher vor allem in Sachen Politphilosophien gelaufen ist. Ich will das nicht deklassieren, aber ich meine, ein Grossteil der bisherigen Voten hat sich mit visionären Dingen, mit Politphilosophien und dergleichen befasst, weniger mit der Realität einer Bundesverfassung, eines Grundgesetzes.

Ich trete auf diese Vorlage ein. Ich plädiere für Eintreten, nur schon deshalb, weil ich meine, die bisherige Übung hat den Staat und den Steuerzahler schon sehr viel Geld gekostet. Wir haben den Auftrag und die Pflicht, diese Sache zu einem guten Ende zu führen. Das ist im Jubiläumsjahr kein schlechtes Ziel.

Aber ich frage Sie als «Halbzeitbilanzziehender»: Was sind denn der Auftrag und das Ziel? Leider – vielleicht ist dies etwas banal – muss ich Ihnen wieder einen Satz vorlesen: Der Bundesrat soll einen Entwurf unterbreiten, der «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» wird (Botschaft S. 27). Was da in gewissen Anträgen gefordert wird, das geht weit über diesen klaren Auftrag hinaus.

Genau das, was ich vorgelesen habe, nämlich der Rahmen der Nachführung, wäre aber doch der gemeinsame Nenner, der in verschiedenen Voten angetönt wurde – sonst werden wir diesen gemeinsamen Nenner nicht finden. Zum Beispiel hat es im Rahmen der Nachführung keinen Platz für Anträge wie den Rückweisungsantrag Rechsteiner Paul. Wenn Sie ihn nachlesen, läuft das auf einen sozialistischen Supersozialstaat hinaus, mit Sozialrechten, die niemand bezahlen kann und die zur Armut für alle führen werden. Der zweite

Rückweisungsantrag, der Rückweisungsantrag Rennwald mit der Forderung nach totaler Eurokompatibilität, ist für mich eine Art «Unionsbeitrittsvorbereitungs-Vertrag», eine Art Brüsseler Abkommen, aber ganz sicher nicht eine Grundlage für die Bundesverfassung im Rahmen der Nachführung.

In der Nachführung haben auch Dinge keinen Platz wie das Streikrecht auf Verfassungsebene, die Sozialziele – die in der Tendenz eindeutig in Richtung Sozialrechte und Abbau von Selbstverantwortung gehen. Keinen Platz hat auch der Städteartikel, der ein «Geldflussartikel erster Güte» direkt vom Bund an die Städte sein wird. Den Variantenabstimmungen haben Sie bereits gegen meinen Widerstand zugestimmt. Bezüglich der Variantenabstimmung laufen Sie Gefahr, dass die Vorlage abgelehnt wird, weil der, der darüber entscheiden muss, noch nicht weiss, welche Variante am Schluss Gültigkeit haben wird.

Ebenfalls keinen Platz in der Nachführung hat meines Erachtens die Forderung, dass die Bundesversammlung in der Aussenpolitik dem Bundesrat Ziele vorgeben und ihm Aufträge erteilen kann. Da gehen Sie in eine Richtung, die nichts mehr mit Nachführung zu tun hat, sondern wo Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verwässert werden. Ich könnte noch vieles aufzählen; das, was ich jetzt aufgezählt habe, ist alles keine Nachführung, das müssen Sie zugeben, wenn Sie ehrlich sind. Das hat vor dem Stimmbürger keine Chance. Die einen gehen da in der einen Richtung viel zu weit und die anderen in der anderen Richtung. Am Schluss haben Sie ein Patt, ein Nullsummenspiel.

Was mich auch stört, ist der Begriff «nachhaltige Entwicklung» oder «Nachhaltigkeit» bzw. für die welschen Freunde «durabilité». Das tönt ja sehr gut. Meinetwegen kann das in der Verfassung bleiben, aber dieses Wort ist das neue Evangelium, und das darf nicht sein. Wir haben stundenlang auf Kosten der Steuerzahler auch über die «Nachhaltigkeit» diskutiert, und jeder versteht darunter etwas anderes. Vor zwanzig Jahren bin ich im Militärdienst dieser «Nachhaltigkeit» zum ersten Mal begegnet. Es ging um einen Entschluss, und der Auftrag an einen Infanteriezug lautete, eine Achse zu sperren. Dann musste man seine Absicht formulieren. Der Zugführer, der am meisten Applaus einheimste, war derjenige, der sagte: «Ich will nachhaltig sperren.» Das heisst aber nichts. Entweder sperre ich oder ich sperre nicht, «nachhaltig sperren» heisst nichts. Und ebensowenig Berechtigung hat das «gummige» Nachhaltigkeitsprinzip in der Bundesverfassung.

Ich werde und auch Sie werden am Schluss Bilanz ziehen. Ich bitte Sie, nach der Detailberatung, ehrlich Bilanz zu ziehen, ob wirklich erstens eine reine Nachführung vorgenommen wurde und ob zweitens diejenigen Dinge, welche die zentralen Werte unseres Staates sind – Volksrechte, Freiheiten, Wirtschaftsfreiheit, Souveränität, Neutralität – nicht verwässert und geschmälert wurden. Nur dann kann ich der Nachführung zustimmen.

Aeppli Regine (S, ZH): Wie es nicht anders zu erwarten ist, setze ich die Akzente und die Anforderungen an eine Revision der Bundesverfassung etwas anders als mein Vorredner. Ich gehöre aber auch zur Mehrheit der SP-Fraktion, die für Eintreten auf die Verfassungsrevision ist.

Bundesrat Koller und seinen Leuten kommt das Verdienst zu, die nötige Beharrlichkeit in der Verfolgung dieses doch etwas angejahrten Projektes aufgebracht und eine Formel dafür gefunden zu haben, die sich als genial erweisen könnte, falls es gelingt, sie inhaltlich zu füllen. Ich meine damit das Konzept der rollenden Totalrevision, bestehend aus dem «gelifteten» Gerüst namens Nachführung und den Sanierungsvorhaben in ausgewählten Teilbereichen.

Ich stimme den Revisionsbefürwortern und -befürworterinnen auch darin zu, dass es nicht unsere Aufgabe ist, im Bundeshaus zu sitzen und abzuwarten, bis die Reformwelle auf uns zukommt. Solche Wellen haben nämlich die Tendenz, mehr mit sich zu reissen, als selbst radikalen Reformerrinnen und Reformern lieb ist.

Im übrigen scheint es mir müssig zu sein, sich über einen Mangel an Bewegung zu beklagen. Es ist nämlich sehr vieles

in Bewegung. Das Problem ist vielmehr, dass der Wellenschlag auf der politischen Ebene sehr unterschiedlich wahrgenommen wird und kein Konsens darüber besteht, wie das Schlingern des Dampfens in den Griff zu bekommen ist. Die vergangenen Jahre haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass die Zeiten des Sonderfalles Schweiz vorbei sind. Die ökonomische Krise und die Infragestellung der politischen Glaubwürdigkeit im internationalen Verbund haben einen Prozess ausgelöst, dessen Ausgang offen ist.

Soll an den in der Verfassung formulierten Zielen des «inneren Zusammenhalts», der «gemeinsamen Wohlfahrt», der «kulturellen Vielfalt», der «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» usw. festgehalten werden, muss die Politik gestaltend eingreifen können. Diese Güter entstehen nicht von selbst. Sie machen eine ständige politische Interventionsbereitschaft notwendig. Fehlt diese, ist ihr Fortbestand von der Brutalität der kapitalistischen Logik bedroht.

Gemessen an der Bewegung, die die weltweite ökonomische Entwicklung sowohl im Innen- wie im Aussenverhältnis der Schweiz ausgelöst hat, nimmt sich das Revisionsvorhaben bescheiden aus. Ich kann nachvollziehen, dass es Leute gibt, die diese Diskussion als überflüssig betrachten, weil sie am wirklichen Reformbedarf vorbeigeht und weil die Gefahr besteht, dass mit einem Lifting die Notwendigkeit eines operationellen Eingriffs am Organismus übertüncht wird.

Wer die Verfassung reformiert, kommt nicht darum herum, die Dimensionen unserer Staatlichkeit zu diskutieren. Im öffentlichen Diskurs besteht an sich Einigkeit darüber, dass dem Nationalstaat in der heutigen Form – und dem schweizerischen in seiner Introvertiertheit ganz besonders – Grenzen gesetzt sind, die es unmöglich machen, dass die Politik über der Ökonomie steht.

Die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Politik und Wirtschaft wäre heute eine der wichtigsten Aufgaben der Staatsreform. Die Strukturen, mit denen der moderne Leistungsstaat seine Aufgaben im Bereich der sozialen Gestaltung und wirtschaftlichen Lenkung zu erfüllen versucht, sind immer noch die gleichen wie zur Zeit der Gründung des Bundesstaates, also zu Zeiten des Nachwächterstaates. Es erstaunt deshalb nicht, dass der Vollzug in eine Krise geraten ist, die sich mit der Finanzknappheit im öffentlichen Sektor noch verschärft und die zu einer eigentlichen Staatskritik geführt hat.

Dies hat einen Veränderungsprozess ausgelöst, der sich auf einer mehr oder weniger informellen Ebene abspielt. Was jahrzehntelang durch demokratisch legitimiertes, hoheitliches Handeln geboten und verboten wurde, wird Stück für Stück durch die Schaffung wirtschaftlicher Anreize, durch partnerschaftliche Absprachen zwischen öffentlichen und privaten Subjekten ersetzt. Sparmassnahmen führen zum Abbau staatlicher Leistungen und zu Verwaltungsreformen im Sinne des New Public Management. Solche Massnahmen reformieren den Staat in beträchtlichem Ausmass, aber nicht im Rahmen einer offenen, demokratischen Verfassungsreform, sondern unter dem Druck von Sach- und Denkwängen.

Weder die Nachführung noch die Reformpakete setzen sich mit diesen Fragen auseinander. Das ist heikel, denn diese Prozesse prägen das Staatsverständnis auf eine sehr grundsätzliche Art. Ich denke, dass wir auch diesbezüglich etwas mehr Zielorientierung erreichen sollten, sonst laufen wir Gefahr, dass die Kieselsteine, die wir uns auf den Weg gelegt haben, ihre Leuchtkraft allmählich verlieren.

In diesem Sinne plädiere ich für eine Fortsetzung des Verfassungsdiskurses.

Mühlemann Ernst (R, TG): Unser Bundespräsident hat uns gestern ermahnt, bei dieser Verfassungsrevision die Substanz der direkten Demokratie zu erhalten. Nun ist die Verfassung von 1848 ja ein politisches Wunderwerk, denn sie enthält das ausgeprägteste Mitwirkungsmodell für das Volk. Weltweit gibt es nichts Vergleichbares. Aber wir haben noch andere Substanz, die erhalten bleiben muss. Ich denke etwa an die föderalistische Struktur, an das Prinzip der immerwährenden Neutralität oder an das echte liberale Gedankengut.

Wenn wir jetzt an die Revision gehen, können wir nicht nur werterhaltend arbeiten, sondern wir haben uns der Aktualität anzupassen, die 150 Jahre Entwicklung mitzunehmen. Frau Hubmann, man kann sich fragen, was echte und was falsch verstandene Aktualität ist; da gehen die Meinungen eben auseinander.

Zur direkten Demokratie möchte ich einfach feststellen, dass sich auch die Freiheit in zu vielen Freiheiten erschöpfen kann. Perikles hat zu Recht gesagt: Jedes System geht an seiner Übertreibung zugrunde. Sogar der direkten Demokratie kann das geschehen. Ich befürworte deshalb kleine Modifikationen wie etwa die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum. Ob man hier den Mut hatte, weit genug zu gehen, wage ich zu bezweifeln; man könnte hier noch etwas entschiedener korrigieren.

Im Bereich des föderalistischen Aufbaus unseres Landes hat man offenbar zur Kenntnis genommen, dass unser Bund nicht nur aus Gemeinden und Kantone besteht, sondern auch städtische Agglomerationen und natürlich unsere Lieblingsgebiete in den Alpen eine besondere Rolle spielen. Ich frage mich, warum man die Grenzregionen nicht erwähnt hat. Es wird neuerdings von der Aussenpolitik der Kantone gesprochen, und das betrifft in erster Linie die Grenzregionen. Man könnte hier den Entwurf modern ergänzen, ohne dass das der Verfassung schaden würde.

Die Neutralität ist ein umstrittenes Thema. Ich freue mich, dass sie nicht aus der Verfassung verbannt worden ist. Immerhin hätte ich mir auch hier wünschen können, etwas modernere Formen zu finden, denn die Neutralität ist heute nicht mehr nur eine passive Schutzmassnahme, um die Unabhängigkeit des Landes zu erhalten, sondern auch ein aussenpolitisches Mittel, um Frieden und Sicherheit ausserhalb unseres Landes zu unterstützen. Da ist eine sehr wertvolle neue Dimension hineingekommen, die man eigentlich erwähnen müsste.

Besonderes Gewicht lege ich darauf, dass die liberale Ursubstanz aus der Welt des 19. Jahrhunderts erhalten bleibt. Wir haben es da, Herr Gysin, nicht mit neoliberalen Kleinkram zu tun. Die Freiheit der Wirtschaft, der Kultur, der Medien ist immer noch etwas Wesentliches, und Lösungen, die in diesem Rahmen getroffen werden, sind immer noch besser als alle etatistischen Versuche, die Welt zu verbessern. In dem Sinne sind wir hier in einer Auseinandersetzung zwischen mehr etatistisch orientierten Politikern und sogenannten liberalen Kräften, die daran glauben, dass der Mensch kraft seiner Persönlichkeit in der Lage ist, gewisse Probleme besser zu lösen als der Staat.

Artikel 10 zum Existenzrecht, Artikel 24 zum Streikrecht und Artikel 33 zu den sozialen Zielen stimmen mich misstrauisch. Hier kann man eindeutig noch Verbesserungen anbringen, denn wir wollen das «vivere pericolosamente» aus dem Leben des einzelnen Bürgers nicht völlig wegnehmen. Der einzelne Bürger hat seine Eigenverantwortung auch im nächsten Jahrhundert wahrzunehmen und damit den Staat so zu entlasten, dass er seine Aufgaben erfüllen kann.

Ich bin überzeugt: Wenn es uns gelingt, gemeinsam diese Verfassung nicht nur zu erhalten, sondern im Sinne aktueller Verbesserung auch noch etwas nachzuführen, können wir stolz darauf sein, dass wir etwas Konstruktives geschaffen haben.

Weber Agnes (S, AG): Ich schwanke zwischen dem Gefühl einer gewissen Ehrfurcht vor dem Werk, diese geschichtsträchtige Bundesverfassung verändern zu wollen, und der Frage, ob es sich wirklich lohnt, einen solchen Aufwand für eine Renovation zu betreiben, die kaum über einen Pinselanstrich hinausgehen soll. Christian Rentsch, Journalist und Schriftsteller, hat in der Zeitung zum Gedenkjahr «150 Jahre Bundesstaat und 200 Jahre Helvetik» die Verfassungsrevision als Chance für einen neuen Konsens bezeichnet: «Die wichtigsten Leitlinien politischen Handelns, die in den vergangenen 50 Jahren der grossen Mehrheit der Bevölkerung steigende Lebensqualität und Wohlstand brachten, die Ideen von sozialer Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit waren noch nie so bedroht wie heute. Die Politik lässt willenlos und

geschichtsvergessen zu, dass die Freiheit segmentiert wird. Während die unternehmerische Freiheit grenzenlos wird, schrumpft für einen zunehmenden Teil der Gesellschaft die Freiheitsidee zur bitteren Einsicht in die Notwendigkeit. Die Gesellschaft zerfällt in eine internationale Elite, eine abnehmende Klasse des Mittelstandes und eine wachsende Gruppe von Menschen in unsicherer wirtschaftlicher Lage. Diese Debatte zwingt weit mehr als die Diskussion um Vergangenheitbewältigung und Mythologisierung zur Neubestimmung der Idee Schweiz, denn die dominierende Gestaltungsmacht der 'global players' und international tätigen Finanzmarktakteure reduziert die politischen Gestaltungsmöglichkeiten nicht bloss der Schweiz, sondern aller einzelnen Nationalstaaten auf eine drastische, noch nie dagewesene Weise. Die Idee Schweiz kann nicht mehr im schweizerischen Alleingang gerettet werden, über sie wird in Brüssel und der Uno mitentschieden. Dennoch: Bevor über einen EU- oder Uno-Beitritt der Schweiz entschieden werden kann, muss ein Konsens über die 'Idee Schweiz' gefunden werden.» Ich schliesse mich diesen Worten an.

Als besonders wichtig bei der Aktualisierung der Verfassung erachte ich die Sozial- und Wirtschaftsverfassung, die Verdeutlichung der Steuergerechtigkeit, zu der ich noch einen Antrag einreichen werde, die Gleichstellung von Frau und Mann und die Verankerung der Berufsbildungspolitik. Ich hoffe, dass es uns gelingen wird, einen grösstmöglichen Konsens zu finden, der über eine Nachführung hinausgeht, und bei dieser Konsensfindung nicht im Denken der Vergangenheit steckenzubleiben, sondern – wie Bundespräsident Cotti vorgeschlagen hat – an das Wohl unserer Kinder und Kindeskinde zu denken.

In diesem Sinne schliesse ich mich den entsprechenden Ausführungen in der Eintretensdebatte an.

Strahm Rudolf (S, BE): Ich möchte hier bekanntgeben, dass ich persönlich gegen den Rückweisungsantrag bin; und die SP-Fraktion hat sich im Verhältnis zwei zu eins gegen den Rückweisungsantrag ausgesprochen.

Ich möchte dem endlosen Reigen von tiefschürfenden Einschätzungen über die Befindlichkeit des Landes nicht noch eine weitere anfügen, sondern mich auf einige grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Währungsverfassung und der Finanzverfassung konzentrieren. Es wäre natürlich produktiver, wenn ich das bei der Behandlung der entsprechenden Artikel sagen könnte; aber wir haben eine einzige Eintretensdebatte, und man kann dann bei den Wirtschaftsartikeln keine grundsätzlichen verfassungspolitischen Fragen mehr anbringen.

Mein erster Punkt betrifft das Verhältnis von Wirtschaftsfreiheit und Grundrechten. Die Wirtschaftsfreiheit wird im Verfassungsentwurf als Grundrecht aufgeführt, und das ist sicher richtig und unbestritten. Und zwar wird sie wie andere Grundrechte aufgeführt, auf der gleichen Stufe, nämlich wie persönliche Freiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw. Dies ist unbestritten. Nun kommt aber der Vorort und beginnt ein ideologisches «Schattenboxen» mit der Forderung, Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit dürften nur auf Verfassungsstufe geregelt werden, während bei allen anderen Grundrechten eine allfällige Abweichung auf Gesetzesstufe geregelt werden kann.

Dieser ideologische Dogmatismus verdichtet sich auch in zwei schlecht gelungenen Anträgen Baumberger zu den Artikeln 85 und 91. Dieser besondere Schutz der Wirtschaftsfreiheit käme im Vergleich zu den anderen Grundrechten einer Kanonisierung der Wirtschaftsfreiheit gleich. Sie würde gegenüber allen anderen Grundrechten höhergestellt; sie würde im Vergleich mit den anderen Freiheitsrechten als unberührbarer und unantastbarer, als höher geweihtes Freiheitsrecht eingestuft.

Ich muss schon fragen: Welches verschrobene Menschenbild steht hinter einer solchen Forderung, welche die Wirtschaftsfreiheit über die Versammlungsfreiheit, über die Meinungsfreiheit, über die Wissenschaftsfreiheit stellt? Und ich muss auch fragen: Welches antiquiertes und verzerrtes Geschichtsbild steht hinter der Forderung, die Wirtschaftsfrei-

heit – wenn Sie an die Grundfreiheiten von 1798 denken, an die wir in würdiger Feier am letzten Samstag in Aarau erinnert wurden – müsse gegenüber den anderen Grundfreiheiten privilegiert und höhergestellt werden? Welches Geschichtsbild steht denn da hinter diesem ideologischen Dogmatismus? Das war einmal, in den zwanziger und dreissiger Jahren, die Staatsrechtsdoktrin. Professor Junod und andere haben das erzählt. Aber selbst Staatsrechtler wie Professor Gygi, Mitglied der SVP, den ich noch erlebt habe, kam schon vor dreissig Jahren von dieser Dogmatik weg. Die Wirtschaftsfreiheit ist ein Grundrecht wie die anderen. Sie soll dort auf Gesetzesebene eingeschränkt werden können, wo andere Grundrechte verletzt werden. Alles andere wäre nicht Nachführung, sondern Rückführung auf die Dogmatik der zwanziger Jahre.

Ich komme zu einem zweiten Punkt, nämlich zur Währungsverfassung, Artikel 89. Wir sind mit dem Entwurf des Bundesrates und der Kommission einverstanden. Die Zielsetzung für die Geld- und Währungspolitik der Nationalbank soll als dem Gesamtinteresse des Landes und der Wirtschaft dienend definiert werden. Zum Gesamtinteresse gehören, das ist in Artikel 91 ausgedeutet, ein ausgeglichenes Wirtschaftswachstum, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bekämpfung der Teuerung. Ich möchte davor warnen, jetzt eines dieser drei Ziele hervorzuheben und prioritär die Geldwertstabilität in der Verfassung festzuschreiben. Ich könnte von meiner ökonomischen Überzeugung her einer Verfassung nie zustimmen, welche die Geldwertstabilität priorisiert. Das würde nämlich heissen, der Finanzsektor und die Geldwertstabilität würden vor dem realwirtschaftlichen Sektor, vor der Beschäftigung, Vorrang erhalten.

Ich bin froh, dass jetzt dieser Verfassungsentwurf vorliegt, und ich möchte zum Schluss Herrn Bundesrat Koller die Frage stellen: Wie halten Sie es jetzt mit dem Entwurf Villiger? Wir haben einen Entwurf des Bundesrates, der aus Ihrem Departement stammt, und Herr Bundesrat Villiger macht in diesen Tagen in Zusammenhang mit der Solidaritätsstiftung eine konferenzielle Vernehmlassung zu einem anderslautenden Währungsartikel – für mich ein Unsinn, eine solche wichtige Frage konferenziell zu lösen. Können Sie, Herr Bundesrat Koller, darüber Auskunft geben, was jetzt die Meinung des Bundesrates ist? Gilt jetzt eigentlich Ihr Verfassungsentwurf, oder gilt der dogmatische Vorschlag der Nationalbank? Das sollte hier noch geklärt werden.

Chiffelle Pierre (S, VD): Le rapporteur de langue française nous a dit tout à l'heure dans son exposé introductif que cette révision de la constitution n'était pas véritablement une conséquence directe de la fête du 150e anniversaire de l'Etat fédéral, tel que je l'ai compris. Je dois dire que je le comprends, car il n'y a pas de quoi faire la fête. Preuve en est d'ailleurs l'assistance parfaitement modeste de cet hémicycle: on se croirait lors de la discussion d'un traité de double imposition avec le Nicaragua!

Le problème, c'est qu'il n'y a pas que la classe politique que cela n'intéresse pas – parce que le projet est vide de toute substance et de toute ambition –, mais également la population. D'aucuns me feront évidemment le procès d'intention d'avoir une grande nostalgie du projet de 1977. C'est vrai, certains le savent peut-être, j'ai eu le plaisir et l'honneur d'essayer d'y travailler, comme petit juriste au service de la révision totale de la constitution au début des années huitante. En ayant tout de même en mémoire le caractère innovateur de ce projet – oh, il ne constituait pas un projet révolutionnaire dans le sens «che-guévariste» du terme, c'est clair, mais au moins il posait un certain nombre de problèmes qui se posent aujourd'hui à la Suisse moderne. Et que faut-il constater aujourd'hui? C'est qu'après les trois petits pas en avant que représentait le projet Furgler du point de vue du fonctionnement de nos institutions et de notre société en général, ce projet fait au moins quatre ou cinq pas en arrière. Ce n'est évidemment pas de cette manière-là que vous parviendrez à enthousiasmer ou à convaincre la population.

En réalité, ce type de démarche me fait un peu penser à ces célébrations dignes des régimes totalitaires où, pour les

grands événements, l'on se croit obligé de repeindre luxueusement les façades. Mais derrière ces façades, à l'intérieur des maisons, la misère et les problèmes subsistent, et l'on parvient à peine à les cacher le temps d'une célébration.

J'utiliserai une autre image – après tout, il faut savoir aussi parler comme l'on s'exprime au café du Commerce. Cela me fait penser à mon garagiste qui me dirait: «Oui, votre voiture, elle n'a plus d'amortisseurs, elle consomme beaucoup trop d'essence. Mais, enfin bon, pour aller passer l'expertise, on va se contenter de réparer les taches de rouille, et puis surtout les freins, parce que ça, c'est très, très important. Vous passerez l'expertise et vous continuerez encore un bout comme ça.»

Je crois qu'aujourd'hui, la préoccupation principale des gens, c'est évidemment le déséquilibre économique et social grandissant dans lequel nous plongeons de plus en plus et auquel, hélas, le projet qui nous est présenté – qu'il sorte du Conseil fédéral ou des travaux de la commission – n'apporte aucune solution. Ce projet n'a aucune ambition par rapport aux attentes de la population.

Qui plus est, si vous étiez peut-être avec moi ce matin au Conseil des Etats qui débat des premiers articles de ce projet de constitution, vous auriez constaté que sur une disposition qui, en tout cas pour nous, socialistes, est tout à fait fondamentale, c'est-à-dire la reconnaissance d'une garantie du droit à l'existence, eh bien, le Conseil des Etats n'a évidemment pas hésité à se mettre encore en retrait par rapport au projet du Conseil fédéral qui n'était déjà pas révolutionnaire. C'est dire que nous courons le risque de tromper la population en lui faisant croire que nous allons adapter une norme fondamentale aux besoins de la Suisse moderne alors que, sur certains points, nous faisons du surplace dans le meilleur des cas, voire un certain nombre de pas en arrière. M. Bonny nous disait tout à l'heure: «Si vous soutenez les propositions de renvoi Rennwald ou Rechsteiner Paul ou la proposition Keller de non-entrée en matière, finalement, c'est bonnet blanc, bonnet blanc, parce que vous favorisez le 'Stillstand'.» Eh bien moi, je vous dis que le «Stillstand», on le favorise justement en acceptant de discuter un projet qui n'a strictement aucune substance politique et qui ne représente que de la poudre aux yeux. Je crois que c'est de cette manière-là que nous allons encore plus faire perdre à la classe politique de sa crédibilité dans l'oeuvre aussi fondamentale et novatrice que devrait être la révision de la constitution.

Parlons maintenant du temps que nous avons à consacrer aux choses essentielles du pays et à ses problèmes brûlants. M. Leuba nous disait tout à l'heure – ce qui nous a valu un petit échange de propos peu amènes – que ce ne serait que «des babillages» auxquels nous nous livrerions jeudi après-midi. Je lui disais à cette occasion que c'est malheureusement – et je le déplore – la volonté de la majorité politique du Parlement que de ne pas vouloir traiter les problèmes que nous sommes en mesure de traiter aujourd'hui et que nous avons le devoir de traiter.

Je prends en exemple la votation d'hier s'agissant de l'ordre du jour de cette soi-disant session extraordinaire: vous auriez parfaitement pu, Mesdames et Messieurs de la droite du Parlement, accepter par exemple d'y inclure la motion Rechsteiner Paul (96.3584) demandant l'introduction d'une imposition sur les bénéficiaires en capital parce qu'en fin de compte, quand vous vous répandez dans les journaux à ce propos, vous dites à peu près que vous êtes tous d'accord. Il s'agit de savoir faire preuve d'un certain courage politique par rapport aux problèmes du pays dans cette assemblée, et je crois que le chemin que nous prenons en entamant cette révision purement formelle de la constitution n'est manifestement pas le bon.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir la proposition de renvoi Rennwald.

Présidentin: Ich darf ich noch mitteilen, dass Frau Grendelmeier auf das Wort verzichtet und dass die Herren Ziegler und Berberat sich heute entschuldigen mussten.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): Monsieur Chiffelle, je me permets de vous poser une question. Vous m'avez très bien cité:

j'ai parlé de «Stillstand» si on adoptait les propositions de renvoi Rennwald et Rechsteiner Paul. Admettons que ces deux propositions passent: quel calendrier prévoyez-vous pour présenter ici un projet de constitution qui tienne compte de toutes les conditions posées par ces deux propositions? Toutes les questions fondamentales, qui se posent aujourd'hui à notre pays, y sont incluses.

Chiffelle Pierre (S, VD): Monsieur Bonny, vous savez qu'on parle de la réforme de la constitution depuis le groupe de travail Wahlen en 1967. Je vous ai dit tout à l'heure que j'avais expérimenté moi-même sur le terrain une partie des travaux y relatifs. Je puis vous dire que la documentation, la recherche, les études et les expertises qui ont été menées sur les thèmes fondamentaux qui sont l'objet des propositions de renvoi Rennwald et Rechsteiner Paul permettent très largement au Conseil fédéral, à condition qu'il ait évidemment l'appui politique de cet hémicycle, de mener les travaux peut-être pas tambour battant, mais d'être en mesure d'ici la fin de l'année de présenter un projet qui corresponde aux besoins réels du pays. Ce n'est qu'une question de volonté politique, et c'est cette volonté à la formation de laquelle vous devez participer en tant que parlementaire.

Steiner Rudolf (R, SO): Nachführen, das war beschlossen. Eine Totalrevision, eine Teilrevision oder eine Reform der geltenden Bundesverfassung waren nicht beschlossen. Es war ein Nachführen im eigentlichen Sinn beschlossen, also im Sinne von Übersicht schaffen, um auf dieser Übersicht dann später Neues aufzubauen. Daraus ist für mein Empfinden nichts geworden. Heute jublieren die, die das Nachführen im Sinne der Ausführungen von Kollege Gross von heute vormittag wollten, und die, die in der Debatte noch viel Ideologisches einzubauen hoffen.

Ich erinnere an die flammenden, fast klassenkämpferischen Worte unseres Kollegen Gysin Remo von heute vormittag, der unsere geltende Bundesverfassung auch recht respektlos als «neoliberalen Kram» abqualifiziert hat, obschon wahrscheinlich auch er dieser Bundesverfassung sein Wohlergehen und wahrscheinlich auch sein politisches Mandat verdankt. Ich erinnere an Kollegin Teuscher, die am liebsten alles auf eine Gleichstellungsverfassung beschränken möchte. Es stehen uns ja noch interessante Diskussionen bevor. Es jublieren also die, die zumindest in Teilbereichen nicht eine Nachführung, sondern eben eine Revision wollten; es jublieren die, die der Illusion verfallen sind, aus dieser Revision folgten zwangsläufig ein Zusammenführen, ein Zusammenfinden und eine Rückbesinnung unserer zum Teil ideologisch zerstrittenen Bevölkerung.

Ich kann mich dieser Euphorie nicht anschliessen. Ich kann die gestern vom Bundespräsidenten herausgestrichene eminente Bedeutung für das ganze Land nicht erkennen, und ich erachte die Nachführung beziehungsweise Revision als wenig sinnvoll und wenig geeignet, anstehende Probleme zu lösen und den Konsens herbeizuführen. Im Gegenteil! Den Benachteiligten in unserem Lande wird suggeriert, ihre Probleme würden gelöst. Es werden in ihnen Erwartungen geweckt, die wir nicht erfüllen können. Die Bestandenen in unserem Lande fühlen sich in ihrem Besitzstand zu Recht oder zu Unrecht gefährdet. Neue Spannungen sind vorprogrammiert. Zusätzlich werden in einer ohnehin problembeladenen Zeit neue Probleme geschaffen, nämlich durch die Einführung neuer direkter oder indirekter Grundrechtsansprüche. Ich denke beispielsweise an das Streikrecht, die Sozialziele, die Kinder- und Jugendanliegen, den Grundsatz «Völkerrecht bricht Bundesrecht» und das Verhältnis zu den internationalen Organisationen. Weitere Beispiele wurden bereits früher genannt.

Ich habe durchaus Achtung vor der immensen Arbeit, welche die Kommissionsmitglieder in rund dreissig Sitzungstagen geleistet haben. Ich kann den Gedanken aber auch nachvollziehen, wenn in einem Leitartikel meines Leibblattes, des sehr liberalen «Oltener Tagblattes» geschrieben stand: «Biedere Kost auf neuer Menükarte.» Die anstehenden drängenden Probleme – ich erinnere an Bundesfinan-

zen, Arbeitslosigkeit, Sozialwerke, Ausländerfragen, Volksrechte, Staatsleitungsreform, Föderalismus, Verhältnis zum Ausland – werden in keiner Weise gelöst, auch nicht im Ansatz. Die sogenannte Nachführung geht meines Erachtens aber auch über das erwartete und gesetzte Ziel hinaus. Zuviel in seinen letztlichen Konsequenzen nicht Absehbares wurde neu unter dem Mantel der Nachführung eingebracht. Ob die Bevölkerung das zu gegebener Zeit als ihren Grundkonsens akzeptieren wird, daran wage ich – zumindest heute – zu zweifeln.

Ich will Ihnen die Freude am rechtsphilosophischen Debattieren nicht verderben, ich bin ja auch Jurist. Ich rufe Sie aber auf, sich selber durch das Verfassungswerk nicht blenden zu lassen und vor allem das Volk nicht zu blenden und ihm nicht vorzumachen, mit der Verfassung seien die persönlichen und gesellschaftlichen Probleme gelöst. Ich rufe Sie auch auf, mit gleichem Einsatz an den meines Erachtens weit wichtigeren ungelösten Problemen, die ich genannt habe, zu arbeiten – Probleme, die unseren Mitbürgerinnen und Mitbürgern tagtäglich zur Last und zur Sorge werden. Ihnen – diesen Mitbürgerinnen und Mitbürgern – ist mit der sogenannten Nachführung der Bundesverfassung nicht geholfen. Diese Nachführung hat für sie lediglich den bitteren Beigeschmack einer Alibiübung des Parlamentes, nämlich zur Besänftigung unseres schlechten Gewissens betreffend unsere Untätigkeit, unsere Zerstrittenheit und unsere fehlende Gesprächsbereitschaft im dringenden Tagesgeschäft.

Ich komme aus dem Kanton Solothurn, einem historisch liberalen Kanton mit liberalen Volksvertretern. Kanton und Volksvertreter haben viel zum heutigen Staat beigetragen, auch zur heute gültigen Verfassung. Ich habe nun aber Mühe, hier eine Woche dazusitzen und das über mich ergehen zu lassen, was als Nachführung der Bundesverfassung vorgelegt wird. Dabei geht es eben nicht, wie vorgesehen, um ein Zusammenfassen und ein Nachführen, um dann Neues auf dieser Übersicht aufzubauen.

Ich werde mich deshalb – zumindest beim Eintreten – der Stimme enthalten, und ich bin gespannt, ob Sie mich bewegen können, schlussendlich dann zuzustimmen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Was wir hier beraten, das Unterfangen genannt Bundesverfassung, geht nach dem System der rollenden Planung vor sich. Den Anfang kennen wir, zwei Zwischenschritte auch, aber wie das ganze Unterfangen enden wird, ist noch ungewiss.

Wenn ich jetzt eine Bilanz ziehen muss, was bis heute bekannt ist, dann lautet diese so: Die Nachführung ist zwar nicht der grosse Wurf, der den Aufbruch zu neuen Ufern bringt. Das war ja offensichtlich auch nicht beabsichtigt; das sagt schon das Wort «Nachführung» oder, noch besser, der Ausdruck «mise à jour». Aber die Nachführung ist eine taugliche Grundlage – oder eben eine Fassadenrenovation –, auf der die wirklichen Reformen an die Hand zu nehmen sind. Da lassen die beiden ersten Reformpakete aus unserer Sicht nichts Gutes ahnen. Die Volksrechte sollen durch Erhöhung der Unterschriftenzahlen eingeschränkt und der Zugang zum Bundesgericht soll erschwert werden; dem werden wir Grünen nie zustimmen können.

Aber noch haben wir die Hoffnung auf weitere Reformschritte nicht aufgegeben, welche aus der trockenen Nachführungsübung ein wirklich zukunftsfähiges Gesamtkunstwerk entstehen lassen sollen. Diese weiteren Schritte heissen für uns Grüne Nachhaltigkeit und wirkliche Gleichstellung. Wir werden in diesen Bereichen mit entsprechenden Motionen vorstellig werden. In diesem Sinne vermögen uns weder die nachgeführte Präambel noch verschiedene Artikel über die Menschenwürde, das Recht auf Leben, die Wirtschaft, Verkehr und Energie zufriedenzustellen. In einem zukünftigen Reformpaket müsste Nachhaltigkeit als eine Entwicklung definiert werden, die den ökologischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen aller Menschen der heutigen und künftigen Generationen gerecht wird und die das weltweite ökologische Gleichgewicht, die Tier- und Pflanzenwelt in ihrer Vielfalt bewahrt und ihre Lebensräume erhält und fördert.

Ebenfalls nicht zu befriedigen vermag die Vorlage im ganzen Bereich der frauenspezifischen Erfordernisse. Da fehlen ganze Bereiche zur Verbesserung der Situation der Frauen. Ich nenne dazu nur einige Stichworte: keine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und des Zivilstandes, Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung durch Förderung und Nachteilsausgleich, ausgewogene Vertretung beider Geschlechter in den Bundesbehörden, gerechte Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit auf beide Geschlechter im Sinne der neuen Gegav-Initiative, Anerkennung frauenspezifischer Verfolgungsgründe.

Und noch etwas, was sich aufgrund alarmierender Meldungen aus den USA in den letzten Tagen und Wochen als immer wichtiger erwiesen hat: Im Bereich der Fortpflanzungsmedizin gehört ein explizites Klonverbot bei Menschen in die Verfassung, sonst glaube ich den entrüsteten Reaktionen all derer nicht, die sagen, das sei verwerflich und in der Schweiz eh nicht möglich. Wenn tatsächlich in diesem Land über das Verbot des Klonens von Menschen ein gesellschaftlicher Konsens herrscht, wie uns Gentechnikritikerinnen immer beschwichtigend versichert wird, dann schreiben wir das doch schwarz auf weiss in die Verfassung, und zwar jetzt bei der Nachführung, denn die Zeit eilt.

Ich mache mit Ihnen jede Wette, dass Sie den geklonten Menschen noch erleben werden, und zwar sehr bald. Das Klonen von Menschen durchlaufe derzeit im Eilmarsch jene Akzeptanzphasen wie andere Fortpflanzungstechniken vorher, nämlich entsetzte Ablehnung, Ablehnung ohne Entsetzen, tastende Neugier, Erforschung und schliesslich langsame, aber stetig zunehmende Zustimmung, schreibt «Die Zeit» von letztem Freitag. Wir können also nicht mehr warten. Ein explizites Klonverbot in der Verfassung wird für mich zur Lackmusprobe für die Ernsthaftigkeit der gentechmässig unkritischen Seite dieses Parlaments, dafür, ob diese Seite tatsächlich dem Klonen von Menschen einen Riegel schieben will, bevor es zu spät ist.

Mit dem Vorschlag der Grünen für eine Präambel, die alle unsere Zukunftsvisionen einer modernen und nachhaltigen Schweiz umfasst, möchte ich schliessen: «In der Absicht, die Freiheit und die Rechte aller Menschen zu schützen und das gleichberechtigte Zusammenleben beider Geschlechter in Verantwortung gegenüber der Schöpfung und den kommenden Generationen zu gestalten, im Einsatz für Frieden, Gerechtigkeit und Sicherstellung der Grundbedürfnisse aller Menschen und mit dem Ziel, das weltweite ökologische Gleichgewicht, die Tier- und Pflanzenwelt und ihre Vielfalt und Lebensräume zu erhalten und zu fördern, haben Volk und Kantone diese Bundesverfassung angenommen.» Das wäre eine zukunftsträchtige Präambel.

Dreher Michael (F, ZH): Das Parlament ist überlastet, der Bundesrat ist nach eigenem Bekunden überlastet – er findet zwar immer noch Zeit, an jeder nationalen oder internationalen «Hundsverlochete» teilzunehmen –, und wir sind hier und verschwenden vier wertvolle Arbeitstage für ein Nullsummenspiel. Es ist absolut unglaublich, wie man die Zeit des Parlamentes für etwas verlüdert, was überhaupt nicht notwendig ist. Ich bin jetzt im elften Jahr in diesem Rat und nehme für mich in Anspruch, eine bürgernahe Politik zu betreiben. Aber ich habe noch nie gehört, dass man mir gesagt hätte: Revidiert doch endlich einmal die Verfassung! Da kommen die Juristen, die Staatsrechtler und unser abgehobener Bundesrat, die sagen: Jetzt müssen wir die Verfassung ändern; das schweisst das Volk zusammen!

Ich lese Ihnen zuerst einmal aus dem Märchenbuch vor, da steht zuoberst «Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 29. Mai 1874)». In Artikel 2 steht: «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen» Dessen bewusst denkt wohl der Bundesrat darüber nach, der EU beizutreten und die Unabhängigkeit des Vaterlandes auf dem Altar von Brüssel zu opfern, obwohl sich das Volk sogar gegen die «Rekrutenschule zur EU», den EWR, gestellt hatte, wie einer der – nach eigener Beurteilung – besonders «volksnahen» Bundesräte

einmal sagte, der damit der Sache gleich selber das Grab schaufelte.

Ich lese Ihnen aus dem Märchenbuch nun den Artikel 42bis vor, angenommen am 11. Mai 1958, also immerhin älter als der Zauberfilz, welcher das politische Leben in diesem Staat auf einen Tiefstand gebracht hat. Da steht: «Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.» Ich habe nicht recherchiert, wie hoch die Schulden des Bundes 1958 waren. Aber 1980 lagen sie bei 31,6 Milliarden Franken, und jetzt nähern wir uns der 100-Milliarden-Franken-Grenze. Selbst wenn man noch inflationäres zubilligt, ist das doch eine krasse Verletzung der gültigen Verfassung.

Ich lese weiter im Märchenbuch; den Artikel 70: «Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.» Das gilt aber nicht etwa für kriminelle Asylanten; die könnten ja politisch verfolgt sein oder von der Polizei gesucht werden. Ich nehme angesichts des Heeres von Drogenhändlern, welche sich hier unter dem Titel des Asylschmarotzertums aufhalten, allerdings auch an, dass diese eventuell in ihrem Heimatländern von der Polizei gesucht werden könnten – aber das ist ja für diesen Bundesrat kein Thema.

Ich lese Ihnen weiter vor aus einem anderen Märchenbuch, «Geschäftsreglement des Nationalrates, vom 22. Juni 1990». Da steht unter dem Titel «Eides- und Gelübdeformel», Artikel 5, der Amtseid: «Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe.» – Natürlich möchte das Herr Koller nicht hören, er schwatzt jetzt mit jemandem.

Darüber, dass ob der permanenten Blasphemie, die hier stattfindet, nicht schon lange diese Kuppel unter einem Blitzschlag des Allmächtigen eingestürzt ist, wunderte mich eigentlich. Wer diesem Bundesrat noch glaubt, ist wirklich selber schuld. Wir müssen in diesem Land immer genau das Gegenteil dessen machen, was diese abgewirtschaftete Regierung vorschlägt, dann fahren Volk und Bürger am besten. Wenn der Bundesrat z. B. die Treibstoffsteuern um 25 Prozent erhöht, um – wie er sagt – die Bundesfinanzen zu sanieren, dann können Sie sicher sein, dass die Bundesfinanzen, Herr Bundesrat Koller, nicht saniert werden und die Schuldenwirtschaft in Richtung 100 000 Millionen Franken munter weitergeht. Wenn der Bundesrat bei 400 000 Ausländern in der Schweiz sagt, er wolle die ausländische Wohnbevölkerung stabilisieren, dann können Sie sicher sein, dass er sie verdreifacht. Wenn der Bundesrat Horrorbussen wegen der Verkehrssicherheit, wie er sagt, durchsetzt, können Sie sicher sein, dass er öffentlich zugibt, Tempolimiten seien immer öfter politisch motiviert, und 138 Parkbussentatbestände schafft. Und wenn der Bundesrat behauptet, er wolle den Asylmissbrauch bekämpfen, können Sie sicher sein, dass der Aufwand zu Lasten des Steuerzahlers 1997 die Milliardengrenze überschreitet. Und wir hören, dass der Bundesrat 1997 trotzdem sagte: Wir haben alles im Griff! – 30 Prozent mehr Asylschmarotzer in diesem Lande, die das Budget strapazieren.

Und in diesem Klima glaubt man offenbar immer noch, wenn man Tonnen von Papier verschicke, werde sich das Volk zusammenraufen und sich wie ein Mann hinter den Bundesrat stellen! Ich stelle hier keine Abänderungsanträge. Ich werde meine Energien darauf konzentrieren, dieses Machwerk, diese absolut unnötige Zeitverschwendung, die wir betreiben, an der Urne zu bekämpfen, aber mit Abdankung in der Waschküche. Das verspreche ich Ihnen hier und dem Volke!

Grendelmeier Verena (U, ZH): Herr Dreher, Sie haben gegen die neue Verfassung gewettert, die Ihrer Ansicht nach ein «unnötiges Machwerk» ist. Gleichzeitig haben Sie das sogenannte «Märchenbuch» zitiert, nämlich die alte Verfassung,

die Sie ganz offensichtlich auch als «Machwerk» hinstellen. Und zum dritten machen Sie den Bundesrat für das Unglück in diesem Lande, beispielsweise für die Verschuldung, verantwortlich.

Mich würde deshalb interessieren, wie Sie ohne neue Verfassung, ohne alte Verfassung – denn diese ist ja auch ein «Machwerk» – und ohne Bundesrat, also aus eigener Kraft, alle die Übel, die Sie aufgezählt haben, bekämpfen wollen. Ich möchte endlich einmal hören, wie Sie das tun würden, denn Sie müssen ja ein phantastisches Rezept haben.

Dreher Michael (F, ZH): Das Rezept ist in der Tat phantastisch, Frau Kollegin Grendelmeier! – Eigentlich müssten Sie mich zuerst fragen, ob ich Ihnen eine Antwort geben will. Das wurde unterlassen. Da Sie aber nicht Juristin sind und man das Ihrer Formulierung auch anmerkt, gebe ich Ihnen jetzt folgende Antwort:

Ich habe die bestehende Verfassung nicht als Machwerk bezeichnet, sondern ich habe gesagt, man solle endlich einmal die bestehende Verfassung einhalten. Sie ist ein Märchenbuch, und man sieht, wie diese Verfassung nach Belieben mit Füssen getreten wird. Wenn Sie diese liberale, freisinnige Verfassung anschauen – ich war immerhin während 20 Jahren in der freisinnig-demokratischen Partei und bezeichne mich noch heute als freisinnig, obwohl ich nicht mehr in der FDP bin –, muss ich Ihnen sagen: Da könnte man die Probleme sehr wohl lösen. Wir hatten ja von 1848 bis 1891 eine rein freisinnige Zauberformel, und das ist das phantastische Rezept. Ich danke Ihnen für die Nachfrage.

Bortoluzzi Toni (V, ZH): Auch ich stehe dieser Übung sehr kritisch gegenüber. Ich möchte mich aber trotzdem mit zwei Teilaspekten auseinandersetzen. Die Revision der Bundesverfassung findet ja zu einem Zeitpunkt statt, in welchem die schweizerischen Sozialwerke schwer gefährdet sind, weil ihre mittel- und langfristige Finanzierung alles andere als gesichert ist. Nach Jahrzehnten beispielloser Hochkonjunktur und vorher nie erlebten Wohlstandes haben von Jahr zu Jahr steigende Begehrlichkeiten, die in normierte, automatisierte Zahlungsverpflichtungen umgesetzt wurden, am Fundament unserer Sozialwerke genagt. Auch wenn ich mich zur Nachführung der Bundesverfassung bekenne, so ist ein Marschhalt, ein gründliches Überdenken der Situation und des im Sozialstaat überhaupt noch Möglichen in einem wirtschaftlich angespannten Umfeld unumgänglich und unausweichlich. Stellen wir uns anlässlich der Nachführung der Verfassung dieser Lagebeurteilung – mit dem Ziel, die eingetretene Überforderung des Sozialstaates auf ein tragbares finanzierbares Mass zurückzuführen!

Dann ist eine Rückbesinnung auf die Selbstverantwortung eines jeden einzelnen für sich und seine Angehörigen unausweichlich. Nur durch eine Erneuerung des Bekenntnisses zur Selbstverantwortung, welches an zentraler Stelle in der Bundesverfassung zu verankern ist, ist das verlorene, aber für die Zukunft der Sozialwerke dringend erforderliche Gleichgewicht bezüglich Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Gewerbe und Leistungsbezug im Sozialstaat wieder herstellbar. Auf welchen Säulen wurden denn die schweizerischen Sozialwerke aufgebaut? Sie wurden ins Leben gerufen aus der Einsicht heraus, dass der in Not Geratene in diesem Staat Hilfe erfahren soll. Nicht die allgemeine Umverteilung grosser Mittel, wie es heute leider stattfindet, war das Ziel. Die Hilfe an den in Not Geratenen war Richtschnur bei der Schaffung der Sozialwerke. Solange das Bekenntnis zur Selbstverantwortung – unverzichtbarer Teil menschlicher Freiheit überhaupt – geachtet und gelebt wurde, solange war das Gleichgewicht als Fundament der Sozialwerke gewährleistet. Solange war die schweizerische Volkswirtschaft auch in der Lage, die Mittel zu erarbeiten und bereitzustellen, die für die schweizerischen Sozialwerke benötigt wurden.

Zur Freiheit, wie Sie unseren schweizerischen Wertvorstellungen entspricht, gehört der Föderalismus, die Dezentralisierung der politischen Macht zugunsten gelebter Selbstverantwortung. In der Totalrevision der Bundesverfassung hat die vorberatende Verfassungskommission, der ich nicht an-

gehört habe, offenbar die Absicht, bezüglich Föderalismus jene Ordnung zu verlassen, die sich in Jahrzehnten eingespielt hat. Der unsorgfältige Umgang mit öffentlichen Geldern, vor allem in unseren Städten, weckt die Begehrlichkeit, sich unter Umgehung der Kantone direkt an den vermeintlich vollen Futterkrippen des Bundes bedienen zu wollen. Zur Tarnung dieser Forderung führen die Vertreter der Städte Zentrumslasten ins Feld, die sie zu erdrücken drohen. Sie vergessen dabei allerdings wohlweislich, dass den Zentrumslasten auch erhebliche Zentrumsvorteile gegenüberstehen. Die Tatsache beispielsweise, dass sich in den schweizerischen Städten die Steuerkraft pro Einwohner weit über dem Mittel in den ländlichen Gemeinden befindet, wird nicht erwähnt.

Der Föderalismus, herausgewachsen aus dem schweizerischen Ideal von Freiheit, lebt von der Überzeugung, dass Behörden, denen innerhalb genau fixierter Grenzen Verantwortung übertragen worden ist, diese Verantwortung aus eigener Kraft zu erfüllen haben. Das gilt auch bezüglich des Finanzhaushaltes, und zwar mittels Abstimmung der Ausgaben auf die erhältlichen Einnahmen; das ist die Ordnung, die der Souverän in diesem Land mit dem Ziel geschaffen hat, Verschuldung zu vermeiden. Durchbrechen und verwässern wir dieses Prinzip immer mehr, dann zerfällt der Föderalismus, dann erniedrigt sich der Bund zur Futterkrippe, an der sich jeder zu bedienen sucht, der mit der ihm lokal, regional oder kantonale übertragenen Verantwortung nicht zurecht kommt. Gelänge es nicht, in der neuen Verfassung die Selbstverantwortung, verbunden mit dem Föderalismus, neu zu erwecken, dann hätten die Verfasser dieser Revision versagt, und dann dürfte das neue Gebilde nicht verabschiedet werden.

Heim Alex (C, SO): Für mich, so quasi als Quereinsteiger in die Beratungen über die neue Bundesverfassung, war es nicht ganz einfach, mich in sehr kurzer Zeit in die Materie einzulesen, oder – was vielleicht noch vermessener ist – gar hineinzudenken. Es war für mich andererseits sehr interessant zu erfahren, wie in der vorberatenden Kommission um Kleinigkeiten, um einzelne Wörter gar, gerungen wurde. Ich habe dies in 13 Jahren Parlamentsarbeit im Kanton Solothurn nie so intensiv erlebt. Doch eines habe ich gelernt: Ein Antrag, der in der Kommission überhaupt keine Chance hat, hat es im Plenum noch um ein mehrfaches schwieriger, eine Mehrheit zu finden. Es ist eigentlich zu hoffen, dass diese Erkenntnis auch in der kommenden Detailberatung ein wenig Beachtung findet.

Die intensiven Diskussionen drehten sich in der Kommission häufig um die Frage, ob es sich beim vorliegenden Antrag noch um blosser Nachführung handle oder ob es etwa schon um mehr gehe. Der Beschluss, die Bundesverfassung in der Form einer Nachführung zu revidieren, schränkte den Bundesrat und die Kommission natürlich enorm ein und zeigte uns immer wieder klar die Grenzen auf. Allerdings müssen wir auch ganz ehrlich zugeben, dass das Prinzip der Nachführung doch hier und da verlassen und die Grenzen schon einmal leicht überschritten wurden. Das liegt meiner Ansicht nach aber auch durchaus drin, denn Herr Bundesrat Koller hat ja mehrmals erklärt, dass die Nachführung der Bundesverfassung auch ungeschriebenes Verfassungsrecht aufnehmen solle.

Es ist mit der Revision der Bundesverfassung wie mit vielen Geschäften in diesem Rat: Für die einen geht die Revision viel zu weit, und für die anderen bringt sie nichts. Das zeigt uns deutlich, dass die Wahrheit wahrscheinlich auch hier irgendwo in der Mitte liegt. Die Revision der Bundesverfassung hat vor dem Volk nur dann eine Chance, wenn sie nicht von einer «unheiligen Allianz» bekämpft wird, wie dies etwa der Vorlage über die befristete Kürzung der Löhne des Bundespersonals in der vergangenen Wintersession wiederfuhr. Es muss deshalb unser Ziel sein, zu einem Konsens zu kommen, zu dem möglichst viele ja sagen können.

In den nächsten Monaten wird es an uns sein, dem Volke die Wichtigkeit dieser Vorlage, die im Moment noch überhaupt kein Thema ist, bewusst zu machen und uns für die Revision der Bundesverfassung einzusetzen. Denn so weit, wie die-

ses Mal, war man in den letzten dreissig Jahren noch nie. Nutzen wir also unsere Chance!

Ich bitte Sie, die Vorlage im grossen und ganzen im Sinne der Mehrheit zu beschliessen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Ich werde für Eintreten votieren. Ob ich dann jedoch nach der Detailberatung der neu nachgeführten Verfassung zustimmen werde, ist für mich noch völlig offen. Entscheidend wird sein, wie stark sich der Rat an die Nachführung hält. Je stärker die Beschlüsse vom aktuellen Verfassungstext und der aktuellen Verfassungswirklichkeit abweichen, um so eher werde ich nein sagen.

Ich hielt im Vorfeld der Auftragserteilung an den Bundesrat das Konzept der Nachführung für ein taugliches und einleuchtendes Mittel, um die Verfassung formal und sprachlich an die heutige Zeit anzupassen. Einleuchtend ist dieses Konzept auch, wenn man daran anschliessend, in einzelnen Reformpaketen notwendige materielle Neuerungen – wie zum Beispiel die Justizreform, der erste Priorität zukommt, die Neuordnung der Volksrechte und besonders auch die Staatsleitungsreform – ins Grundgesetz aufnehmen will.

Im Laufe der Kommissionsarbeit wurde mir immer stärker bewusst, dass die Nachführung ein schwieriges Unterfangen ist und einer Gratwanderung gleichkommt. Ich fragte mich immer stärker, ob die Aufnahme des geltenden ungeschriebenen Verfassungsrechts in die neue Bundesverfassung dem Volk unter dem Titel «Nachführung» verkauft werden kann. Sehr viele Bestimmungen, insbesondere im Grundrechtskatalog, werden in weiten Kreisen als Neuerungen empfunden. Darum stellt sich für mich die Frage, ob wir vom Begriff «Nachführung» Abschied nehmen sollten und einfach von einer Totalrevision sprechen sollten. Dieses Vorgehen wäre auch ehrlicher, weil die Übernahme von ungeschriebenem Verfassungsrecht mit einer Wertung verbunden ist.

Ohne dem Verfassungsgeber schlechten Willen zu attestieren, bin ich im Laufe der Beratungen der Kommission zum Schluss gekommen, dass der Begriff «Nachführung» in einzelnen Fragen sehr dehnbar ist und je nach der zu behandelnden Materie unterschiedlich interpretiert worden ist. Ich werde mich deshalb in der Detailberatung an eine eher enge Begriffsdefinition halten.

Bewusst wurde mir auch, wie stark die Verfassungswirklichkeit durch das Bundesgericht und durch völkerrechtliche Verträge und Abkommen geprägt und beeinflusst wird. Gerade in bezug auf völkerrechtliche Normen braucht es einen neuen Mechanismus, damit das Mitspracherecht von Parlament und Volk gewahrt bleibt beziehungsweise überhaupt erst zum Tragen kommt.

Weil ich überzeugt bin, dass wir in der Justiz, in der Staatsleitung und bei den Volksrechten Veränderungen brauchen, sage ich vorläufig bedingt ja zum Nachführungspaket. Ich könnte mir aber auch vorstellen, dass man direkt, mit partiellen Revisionspaketen, ebenfalls – und vielleicht gar schneller – zu den vorerwähnten Reformen kommen könnte.

So sehr ich der Verfassungsdiskussion einen gewissen Stellenwert einräume, bin ich doch davon überzeugt, dass man an diese Verfassungsreform vielerorts zu grosse Erwartungen knüpft. Ich komme aus einem Kanton, der sich in den siebziger Jahren nach intensiven und teils heftigen Diskussionen in einem zweiten Anlauf eine neue Verfassung gegeben hat. In bezug auf Lesbarkeit, Übersicht, Gesetzgebungsablauf und Organisation hat die Verfassungsrevision mit Sicherheit etwas gebracht. Aber sie hat sich weder positiv noch negativ auf die Befindlichkeit der einzelnen Bürger ausgewirkt. Der Kanton Aargau ist dadurch nicht anders geworden. Die politischen Abläufe und Gegebenheiten haben sich kaum wesentlich verändert.

Was ein Gemeinwesen prägt, ist die Frage, wie Regierung und Parlament die Anliegen der Bürger aufnehmen, wie sie die aktuellen Probleme anpacken und in welchem Zeitraum diese Probleme dann gelöst werden. Vergessen wir trotz Verfassungsreform nicht, dass das Volk von uns vor allem Lösungsvorschläge zu aktuellen Themen erwartet. Ich denke dabei vor allem an die Finanzen, an die Sozialwerke oder an

die Wirtschaft. Ich glaube, gerade dort wären Effortleistungen, wie wir sie im vergangenen Jahr erbracht haben und wie wir sie in diesem Jahr in bezug auf das Verfassungsrecht wieder erbringen, dringend notwendig. Ich lade Sie also ein, in ebendieser Art der Problemlösung, wie sie bei dieser Verfassungsrevision vorgeherrscht hat, auch bei den weiteren anstehenden Problemen tätig zu sein. Das wird letztlich Volk und Staat bedeutend mehr bringen als diese Verfassungsreform.

Scheurer Rémy (L, NE): Je m'exprimerai sur un point plus particulier, c'est celui du vocabulaire à utiliser dans le texte de la constitution. Car, en dépit des apparences, la proposition de minorité Maury Pasquier ne concerne pas l'égalité entre les hommes et les femmes. Tout au plus, pourrait-elle être l'expression d'une volonté de ségrégation méthodique et constante entre les hommes et les femmes.

En effet, cette proposition repose sur une confusion entre le sexe et le genre grammatical. Or, les genres grammaticaux n'ont pas de relations naturelles, directes avec le sexe des substantifs qu'ils définissent. On sait bien que le genre varie selon les langues, ainsi «soleil» et «lune» en français et en allemand. Il est vrai qu'en français, le masculin a très souvent la capacité de représenter à lui seul les éléments relevant de l'un et l'autre genre. Mais le féminin aussi, même si c'est dans un nombre de cas moins élevé, a la capacité de représenter les deux genres.

La minorité Maury Pasquier veut créer des mots féminins dans l'acception du masculin correspondant. En bonne logique, il faudrait donc aussi créer des masculins ayant le même sens que le féminin. Par exemple France Gall serait une «vedette» de la chanson, alors que Charles Aznavour deviendrait un «vedet» de la chanson. On voit bien que la logique de la minorité Maury Pasquier n'est pas une logique égalitaire, mais bien plutôt sexiste.

Il est vrai que la démarche visant à accorder le genre grammatical et la forme du substantif au sexe des individus conduirait tout droit au ridicule. Cette démarche produirait aussi, dans ses résultats, une multiplication des sens possibles de mots féminins, et, donc, elle nuirait fortement à la clarté de la langue par les ambiguïtés et les quiproquos qu'elle engendrerait. Même la minorité Maury Pasquier renonce à féminiser la fonction de chancelier, avec raison, car le mot «chancelière» désigne depuis 1611 la femme du chancelier ou alors un sac fourré pour se tenir les pieds au chaud. Pourrait-on voir dans la fonction de chancelière une manière d'avoir les pieds au chaud?

Les autres propositions de modalités de rédaction ne sont que des artifices pour éviter d'avoir à écrire le mot «homme», comme s'il était lui-même entaché de turpitudes machistes, ou pour cacher les sexes sous la pudeur de formulations grammaticalement neutres.

Mais on voit bien les limites de ces suggestions puisque la minorité Maury Pasquier elle-même renonce à modifier l'expression «les droits de l'homme», sans préciser toutefois son intention quant à la suite de la formule qui pourrait être «les droits de l'homme et du citoyen et de la citoyenne».

Enfin, j'aimerais citer une objection que fait l'Académie française dans sa lettre récente à l'adresse du président de la République française: «Il n'est pas sans risque de vouloir modifier arbitrairement les règles et les usages. Le respect de ceux-ci importe à l'unité de la langue, et cette unité importe aux 50 pays qui ont le français en partage. C'est parce que la langue française est une, c'est-à-dire en principe semblablement écrite et parlée partout, qu'elle reste universelle et que les pays francophones peuvent former une communauté.»

Je vous prie donc de ne pas introduire d'innovations dans la formulation des genres dans la rédaction française de la constitution et d'en rester aux règles et aux usages préconisés par des personnes de la qualité de Mme Hélène Carrère d'Encausse et de M. Claude Lévi-Strauss – Claude Lévi-Strauss n'étant pas ce qu'il y a de plus réactionnaire en France, vous en conviendrez.

Il est dans la nature des usages d'évoluer, mais, dans un texte fondamental, nous devons nous en tenir aux règles. On

peut certes se demander si l'Académie française tarde à modifier des règles, mais son autorité dans ce domaine est reconnue, et, en tout état de cause, elle me paraît aussi bonne que celle d'une assemblée parlementaire, même si cette assemblée parlementaire est majoritairement composée de personnes non francophones.

En conclusion, je vous demande donc de ne pas suivre la proposition de la minorité Maury Pasquier, car le principe de l'égalité entre hommes et femmes n'a rien à gagner aux «ingéneuses», aux «médecines», aux «sapeuses-pompières» ou aux «entraîneuses» – j'entends bien sûr par là les femmes chargées de l'entraînement d'une équipe sportive. (*Hilarité*)

Ruffy Victor (S, VD): J'aimerais avoir une réponse de votre part, Monsieur Scheurer, au sujet de la langue française qui est effectivement une langue assez châtiée en général. Mais il me semble qu'elle a quand même de temps en temps des accents de machisme.

En l'occurrence, en ce qui concerne les genres, j'aimerais que vous nous disiez quand une fonction change de genre! Lorsqu'un homme engage une femme comme secrétaire, il engage «une secrétaire». Et quand on s'adressait à Mme Catherine Lalumière en français on lui disait: «Madame le Secrétaire» Dites-moi au fond à quel moment de la hiérarchie du secrétariat la fonction change de genre et a droit de changer de genre.

Scheurer Rémy (L, NE): Ah, vous me faites penser, Monsieur Ruffy, à une institutrice qui cherche à résoudre le problème qu'il y avait dans la prononciation: est-ce qu'on doit dire «des haricots» ou «des-z-haricots»? Elle était arrivée à la conclusion qu'on disait «des haricots» quand ils étaient crus et «des-z-haricots» quand ils étaient cuits.

Pour vous répondre plus directement: une secrétaire, c'est une fonction qui est devenue plus généralement féminine, mais le genre masculin «un secrétaire» est antérieur à l'apparition du féminin «une secrétaire». Il y a eu des secrétaires au masculin bien avant qu'il y ait des secrétaires au féminin. Et il n'y a là rien qui se situe dans une différence de genre qui soit en relation avec une hiérarchie sociale ou de rétribution.

Ruffy Victor (S, VD): On est d'accord que, si le français était logique, on devrait s'adresser à Mme Catherine Lalumière en disant «Madame la Secrétaire».

Scheurer Rémy (L, NE): Non, ce serait une logique, mais ce n'est pas celle de la langue française jusqu'à présent.

Baumann Alexander (V, TG): Nach dem Desinteresse des Volkes an der Totalrevision der Bundesverfassung, wie sie Bundesrat Furgler in den siebziger Jahren umsetzen wollte, mit teilweise markanten Eingriffen in die gewohnten Strukturen, wurde dieses Vorhaben wieder für einige Zeit von der Traktandenliste gestrichen. Offenbar liegt es aber in der Natur hochgeschwehter Rechtspuristen, dass sie Unwohlsein verspüren, wenn unser Grundgesetz nicht in so geschliffener Form und Fasslichkeit daherkommt, wie es für eine Verfassung zugänglich wäre und es sich gehören würde. Ihnen stösst der Enzianschnaps auf, und dieser Schluckauf lässt sich auch mit Absinth nicht kurieren. Nun gibt es Staaten mit ausgesprochen geschliffen formulierten Verfassungen. Ich denke beispielsweise an die DDR, wo es aber eher von Vorteil war, wenn man dort nicht zum Volk gehörte.

Das Schweizer Volk ist grundsätzlich zufrieden mit seinem Grundgesetz und dessen Umsetzung in der Rechtswirklichkeit. Anstoss erregen keineswegs Verfassungsprinzipien oder schwerverständliche Umschreibungen. Wenn sich der Bürger aufregt, ist es in der Regel wegen überzogenem Beamteneifer bei der Umsetzung, der andererseits auch dann Unmut erregt, wenn er ganz fehlt.

Damit also dieses Volk durch eine Gesamtrevision der Verfassung nicht verunsichert werden sollte, hat man Spielregeln definiert, die niemanden schmerzen sollten. Es wird in einer ersten Phase nur nachgeführt, was in der gegenwärtigen Zeit unserer Rechtswirklichkeit entspricht; die Verfas-

sung wird à jour gebracht. Obwohl es in diesem Land Menschen gibt, welche in der Rangordnung der Dringlichkeit der Probleme unseres Staatswesens anderen Fragen einen prioritären Stellenwert einräumen und bei denen eine Gesamtrevision der Verfassung angesichts des Ernstes der Situation in wichtigen und dringlichen Fragen wirklich eher am Schluss der Traktandenliste aufgeführt ist, gelangt diese Nachführung als Gegenstand einer Sondersession zur Behandlung. Aber beinhalten die Vorschläge, die uns zur Behandlung vorliegen – so frage ich Sie –, wirklich nur Nachführung? Ich möchte nicht so weit gehen, die Redlichkeit der Verfasser der vorliegenden Nachführung in Frage zu stellen. Ich bitte Sie, sich persönlich folgende Fragen zu stellen: Ist dies die Nachführung, die wir vor drei Jahren unserer Bevölkerung in Aussicht gestellt haben? Geht nicht vieles darüber hinaus? Betreiben wir hier die dem Volk in Aussicht gestellte «mise à jour», oder wird nicht in vielen Punkten, Herr Bundesrat, eine auftragswidrige «mise à demain» angestrebt? Werden die Regeln des Fairplay eingehalten?

Nach eingehendem Studium der vorliegenden Fahne hatte ich einen Traum: Ich stand als Mitglied einer Mannschaft auf einem Fussballfeld, und es galten ausserordentliche Spielregeln: Meinem Team war es verboten, den Ball zu berühren, und die Gegner in roten, grünen und schwarzen Leibchen behaupteten, vierzig Penalties zugute zu haben. Vieles hängt in solchen Fällen nicht vom Torhüter, sondern vom Schiedsrichter ab – und noch ist das Volk unser Schiedsrichter! Sollte man versuchen, unter dem Titel der Nachführung die Regeln des Fairplay zu verletzen, so ist die gelbe Karte des Volkes vorzuzusehen!

Engelberger Edi (R, NW): Ich will vorausschicken, dass ich für Eintreten bin und mich vielen Argumenten und Ansichten, die bis jetzt geäußert wurden, anschliessen kann bzw. könnte. Es gäbe bestimmt noch weitere. Etwas möchte ich jetzt aufnehmen und eine kleine Lanze dafür brechen. Ohne das Einlenken dieser Institutionen wäre ein erfolgreicher Abschluss dieser Nachführung in einem Abstimmungskampf, Herr Bundesrat, kaum möglich. Ich denke an die Kantone, die einen fundamentalen Teil dieser Eidgenossenschaft ausmachen und damit eng mit der Bundesverfassung verbunden sind.

Bei der Beratung in der Subkommission und in der Plenarkommission haben mich gerade die Bereitschaft der Kantone zu einer konstruktiven Zusammenarbeit, ihre äusserst positive Haltung und der Wille zur Nachführung der Bundesverfassung beeindruckt. Aber auch die Art und Weise, wie sie ihr absolutes Grundanliegen – ich war selber bis zu diesem Zeitpunkt in der KdK –, die Föderalismusreform, umschiffen und umfahren und versucht haben, das gute Gesamtkonzept – auch nach Ansicht der Kantone – nicht zu torpedieren. So nannten sie das Projekt in ihrem Bericht schlussendlich «Nachführung der Bundesverfassung – Erste Etappe der Föderalismusreform».

In der Tat ist es so: Die Verfassungsrevision will mit der Nachführung auch einen Schritt in diesem Sinn tun. Dabei musste bei der Vorbereitung in der Kommission das Ziel vorhanden sein, die heute geltende Verfassungswirklichkeit in den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen in den Verfassungstext aufzunehmen. Das ist nach meiner und unserer und auch der Meinung der Kantone gut gelungen und findet bei den Kantonen weitgehend Zustimmung. Dies, obschon noch heikle Fragen im Zusammenhang mit den Städten, mit den Gemeinden, mit den Agglomerationen, mit den Regionen – Herr Mühlmann, ich sage nur Regionen – oder auch etwa mit den Finanzierungsquellen im Raume stehen. Es ist nach unserer Ansicht gut, dass diese Fragen hier im Rat ausdiskutiert und entschieden werden, wobei der Einhaltung der Nachführungsgrundsätze, Herr Bundesrat, dann auch höchste Sensibilität und Priorität einzuräumen ist. Beachtlich oder vielleicht auch historisch ist die Aussage der Kantone zu vermerken, wonach sich die Kantone seit der Schöpfung der geltenden Bundesverfassung 1874 nie mehr so umfassend bei einer Revision der Bundesverfassung engagiert haben. Das ist für mich mit ein Grund, warum wir diese Gelegenheit wahr-

nehmen müssen, um Bund und Kantone bereits bei dieser Etappe der Nachführung einander näherzubringen oder sie zusammenzuführen,

Ich glaube, Herr Bundesrat, das ist auch ein gutes Omen für den Abstimmungskampf und die Kantone werden ein verlässlicher Partner sein, wenn auch in der Detailberatung noch alles in geordneten Bahnen verläuft. Vielleicht wird es möglich sein, mit den Kantonen zusammen das immer angesprochene und noch fehlende Feuer in der Bevölkerung zu schüren und zu entfachen.

Gleichzeitig möchte ich aber persönlich sagen, dass diese Nachführung, eine lesbare und einfach zu handhabende Bundesverfassung, für alle Bürgerinnen und Bürger etwas Gutes ist. Ich glaube, Herr Kollege Steiner, das kann auch wertvoll sein. Schliesslich sollen später – im Sinne vieler Votanten und auch der Kantone – die Reformpakete und als nächste Etappe auch die eigentliche Föderalismusreform, Herr Dünki, in Angriff genommen und eingeleitet werden.

Darum bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und die Anträge auf Nichteintreten und Rückweisung abzulehnen.

Pini Massimo (D, TI): Io vi parlo nella mia lingua materna, l'italiano, se permettete Sono perfettamente convinto che nel momento attuale occorra un voto positivo da parte di tutta l'Assemblea federale, e io sono favorevole all'entrata in materia, sono contrario alla chiusura di qualsiasi avvenimento che oggi per noi significa una squalifica della positività e soprattutto della nostra volontà di combattere.

Sono per l'entrata in materia e sono contrario alla chiusura commissionale, alla «Rückweisung» alla commissione.

Stamattina ho sentito il collega on. Maspoli a parlare in favore del rinvio alla commissione e contrario alla nostra volontà di volere una grande vittoria comunitaria per noi e per tutti coloro che ci seguono e che ci hanno seguito finora. Non è vero che il popolo svizzero non ci capisce; siamo noi che non capiamo il popolo svizzero; siamo noi che non lo capiamo! Ma il popolo svizzero ci segue e ci ispira, e soprattutto ci fustiga per questa nostra volontà di fare per il progetto della nuova costituzione elvetica e di dare soprattutto un impegno nostro, l'impegno della continuità del lavoro svolto finora.

Per questi motivi, io sono favorevole all'entrata in materia e sono contrario al rinvio del progetto alla commissione. Il rinvio alla commissione sarebbe secondo me un nonsenso. Concludo qui, invitandovi di sostenere il dibattito per l'entrata in materia e contro il rinvio alla commissione dei nostri lavori.

Rendo omaggio, prima di concludere, soprattutto a coloro che hanno lavorato finora, ed in particolare al consigliere federale Koller. Gli rendo omaggio perché ha lavorato molto per questo progetto di revisione totale della nostra costituzione. Desidero che il Parlamento segua questo invito mio che è un invito alla prudenza sì, ma anche alla volontà di costruire e soprattutto ad essere positivi, nel segno della nostra particolare voglia di fare e non di disfare quello che è stato fatto da parte del Consiglio federale. Mi oppongo soprattutto a coloro che non vogliono l'entrata in materia e vogliono piuttosto il rinvio alla commissione.

Questo non lo desidero, personalmente! Non voglio che ci sia un ritorno negativo di fiamma, ma, bensì, soprattutto da parte vostra, una volontà di unità federalista che sia ben determinata e ben guidata.

No alla «Rückweisung», no al rinvio alla commissione, sì all'entrata in materia!

Suter Marc (R, BE): Auch wenn wir uns auf die Übungsanlage der Nachführung geeinigt haben und wir diese Übungsanlage nun nicht ändern können, sollten wir ein Optimum an Inhalten in die Verfassungsrevision einbeziehen. Mit der Verbesserung der Systematik und Lesart ist es nicht getan. Wir dürfen es bei der Verfassungsrevision nicht mit der Rechtsästhetik bewenden lassen, so wichtig das Facelifting unserer Verfassung für ihre künftige Weiterentwicklung auch ist. Wir sollten uns das Ganze auch nicht zu einfach machen. Es ist jedenfalls nicht unsere Aufgabe, das Einfache zu verkünden. Schöne Worte und Appelle genügen nicht. Die Verfassung ist und bleibt ein Grundgesetz. Das definiert, was rechtens ist,

was geboten ist, was verboten ist und was anzustreben ist. Wenn wir mit Bestimmungen in Appellen steckenbleiben, dann verkommt die Verfassung zu einem unverbindlichen und trügerischen Programm. Einer solchen Flucht ins Unverbindliche gilt es besonders im Grundrechtsbereich entgegenzuwirken. Die Verfassung muss ihre Steuerungskraft als Charta unserer Grundwerte behalten.

Nehmen wir z. B. den Umgang der Verfassung mit der Minderheit der sogenannten «Behinderten»: «Keine Person darf wegen ihrer Behinderung benachteiligt werden.» Dieser Satz ist stark und wichtig. Ich bin froh, dass er weitgehend unbestritten geblieben ist. Anstoss erweckt aber schon der Anspruch auf Teilhabe, der von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK), die sich intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt hat, wie folgt umschrieben worden ist: «Der Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ist soweit zumutbar gewährleistet.» Selbstverständlichkeiten, so würde man meinen. Mitnichten! Peter Hasler beispielsweise, Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, malt den Teufel an die Wand. Unsere Wirtschaft könne sich die Gleichbehandlung von Personen mit bleibenden körperlichen, seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen nicht leisten. Sie alle – es gibt in diesem Land immerhin über 500 000 schwergeschädigte Personen – sollen sich also auch im nächsten Jahrtausend nicht gegen Benachteiligungen wehren können, sollen als Schicksal hinnehmen, dass ihr Leben zusätzlich behindert wird, weil der Abbau von Barrieren etwas kostet?

Ich gebe Ihnen ganz kurz ein Beispiel, das sich letztes Jahr im Kanton Bern zugetragen hat. Eine Kollegin von mir – sie ist blind, hat beste Qualifikationen und hat sich als Gerichtsschreiberin bewährt – wollte sich als Richterin bewerben. Im Gesetz steht: Jemand, der nicht sieht, darf nicht Richter sein. Ich habe immer geglaubt, Justitia trage eine Augenbinde, weil sie eben unparteiisch für Partikulärinteressen sein soll. Man hat dieser Frau den Zugang zu diesem Amt verwehrt, was doch eine klare, von Gesetzes wegen gewollte Diskriminierung darstellt.

Ich meine, es gehört zu den vornehmsten Aufgaben des demokratischen Rechtsstaates, Minderheiten vor Benachteiligungen zu schützen, auch ihnen eine faire Chance für ein würdiges, selbstbestimmtes und freies Leben zu geben. Nichts anderes streben wir mit der parlamentarischen Initiative «Gleichstellung der Behinderten» an. Wir wollen einen Kurswechsel vornehmen: hin zur Integration, weg von der Absonderung; hin zur Selbstverantwortung – da gebe ich Herrn Baumann Alexander recht –, weg von der Bevormundung; hin zur Gleichstellung, weg von der Diskriminierung. Denn entscheidend sind doch die Fähigkeiten, nicht die Behinderungen; das Leben, nicht die Beeinträchtigungen; die Menschenwürde und nicht die Kosten.

Föhn Peter (V, SZ): Als Kommissionsmitglied hatte ich die Möglichkeit, an der Bundesverfassungsreform aktiv mitzuarbeiten. Diese Arbeit war und ist bis zu einem gewissen Grad recht spannend, andererseits aber mindestens ebenso einengend. Wie weit darf eine Nachführung gehen? Wo werden die Grenzen gesetzt? Gerade wegen des klaren Bekenntnisses zur Nachführung verstehe ich die heute zur Diskussion stehenden Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald sowie einige Vorrednerinnen und Vorredner überhaupt nicht und plädiere an dieser Stelle klar für Eintreten, auch wenn entsprechende Kritik angebracht ist.

Wie schon mehrere Vorrednerinnen und Vorredner ausgeführt haben, ist der Start nur einigermaßen geglückt, und es haben sich auf den ersten Metern schon etliche Fehler eingeschlichen. Auch wurde nicht mit aller Konsequenz aus dem Starthaus geprescht, denn zu wohl wissen wir, dass heute auf Bundesebene mindestens so wichtige politische Grundsatzeinstände anstehen. Ich denke da insbesondere an unsere marode Staatskasse respektive den Schuldenberg oder an unsere Wirtschaftslage. Bundespräsident Cotti sagte gestern, dass wir mehr an unsere Kinder und Kindeskinde denken sollten und nicht unbedingt an die Zinsen und Zinseszinsen.

Aber auch im finanziellen Bereich dürfen wir unseren Kindern und Kindeskindern keinen Scherbenhaufen hinterlassen. Da hilft nur eine Nachführung der Bundesverfassung auch nicht unbedingt weiter. Demzufolge sollten wir eigentlich die momentanen, die uns am nächsten liegenden Probleme angehen und lösen, bevor wir so globale Themen wie die Bundesverfassung übersichtlicher darstellen oder eben nachführen.

Herr Kommissionspräsident, es ist schon richtig: Die Revision der Bundesverfassung ist eine Chance in unserem Jubeljahr. Ich frage mich auch: Wer sind wir? Woher kommen wir? Wohin gehen wir? Das frage ich mich aber heute noch viel mehr in Sachen Wirtschaftslage, Arbeitslosigkeit und besonders in Sachen Bundesfinanzen. Legen wir uns auch bei diesen Momentanaufgaben ins Zeug wie bei der Bundesverfassung.

Das sind wohl die Gründe, weshalb nicht mit aller Konsequenz gestartet wurde und die Revision der Bundesverfassung in der Bevölkerung eine nur bescheidene Begeisterung auslöst. Das Schweizervolk will Taten zur Lösung von momentanen Problemen sehen, und so laue Lüftchen, sprich vage Versprechen, werden nicht mehr ernst genommen.

Nun zur Frage: Gibt es in unserer Schweiz je eine ausgleichende Gerechtigkeit, wie viele in unserem Rat sie anstreben? Nein, es wird nie eine totale Gleichberechtigung betreffend die Rechtsgleichheit im Sozialbereich, im Bildungsbereich, im Steuerwesen usw. geben! Es ist aber rühmenswert, wenn sich nebst unseren Parlamentarierinnen und Parlamentariern unter anderem auch Jugendorganisationen zu Wort melden und sich für ihre Anliegen einsetzen.

Es ist richtig: Allen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern muss die Möglichkeit gegeben werden, angestrebte Ziele erreichen zu können. Es ist aber auch eine Chance, wenn Minderheiten – ich betone: Minderheiten – für ihr Ziel kämpfen müssen. Gerade diese Menschengruppen, denen nicht alles in die Wiege gelegt wird, behaupten sich im Leben meist viel, viel besser als unsere desorientierte Gesellschaft, die mit allem Luxus ausgestattet ist und die sich mit einem Augenzwinkern Wünsche erfüllen kann. Die Zufriedenheit spricht für sich!

Damit will ich sagen, dass die Bundesverfassung nicht zu weit gehen darf. Die Bundesverfassung soll Leitplanke sein. Sie muss nicht jedes Detail ausformulieren. Ich denke da insbesondere an Artikel 7, wo der Ständerat heute mit einer Minimalformulierung den richtigen Weg eingeschlagen hat.

Nun zu einem wichtigen und letzten Punkt: Unsere Bundesverfassung soll – nein, muss! – unter den Machtschutz Gottes gestellt werden. Alles andere fände ich für die Bundesverfassung einer Schweizerischen Eidgenossenschaft fatal. Ich verlange nicht, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier den Weg von Bruder Klaus einschlagen. Ich wünsche mir aber, dass in diesem Haus, besonders bei der Behandlung der Bundesverfassung, der Geist unseres Landesvaters wirkt. Werte wie gegenseitige Achtung, aber auch Eigenverantwortung, Verzicht und Erziehung – nicht nur Bildung – müssen in unserer Eidgenossenschaft Platz und Achtung finden, ohne in der Bundesverfassung im Detail ausformuliert zu sein.

Ich wünsche mir abschliessend also zwei Sachen, nämlich erstens, dass die Bundesverfassung gestützt auf die Grundzüge der Eigenverantwortung für unsere Kinder nicht zu einengend gefasst wird, und zweitens, dass sich unsere Bundesverfassung nicht nur auf die Grundzüge der modernen Wortklauberei und Rechtssprache stützt, sondern dass sie auch einen Hauch unseres Landesvaters Bruder Klaus in sich birgt und unter den Machtschutz Gottes gestellt wird.

In diesem Sinn und Geist bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Kühne Josef (C, SG): Wir brauchen sehr oft so leicht die Anrede «liebe Kolleginnen und Kollegen». Heute hat das für mich eine ganz besondere Bedeutung, denn Sie sind wirklich liebe Kolleginnen und Kollegen, dass Sie anlässlich der verlängerten Sitzung auch mir noch zuhören, in der ich für heute die Rote Laterne trage.

Meine persönliche Priorität liegt bei der zukunftsorientierten politischen Führung. Wir erleben gegenwärtig eine Zeit starken und schnellen Wandels. Die internationalen Verflechtungen nehmen zu, immer mehr Entscheide und Ereignisse, die ausserhalb unserer Grenzen stattfinden, betreffen uns direkt oder indirekt. Wichtige Grundsatzentscheide können wir nicht mehr wirklich autonom treffen. So hat beispielsweise das WTO-Abkommen die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaftspolitik massgeblich gesetzt, und immer deutlicher wird sichtbar, dass sich Verkehrspolitik nicht mehr nur an dem orientieren kann, was innerhalb unserer Grenzen abläuft.

Gleichzeitig treffen im Inland mächtige Unternehmen weitreichende Entscheide, ohne dass die Politik in der Lage ist, darauf Einfluss nehmen zu können. Wirtschaftliche Entscheide laufen den politischen Rahmenbedingungen voraus. Neues Beispiel: Genveränderte Soja und Mais werden zugelassen, währenddem die Gen-Schutz-Initiative im Juni zur Volksabstimmung gelangt und die Gen-Lex eben erst ins Vernehmlassungsverfahren geschickt wurde. Bis entsprechende Gesetzesbestimmungen in Kraft sind, werden wohl zwei oder mehr Jahre vergehen.

Ich meine, dass wir jetzt die politischen Ruder wieder fester in die Hand nehmen müssen und eine klare Prioritätensetzung dringend notwendig ist. Es ist überdeutlich, dass das gegenwärtige System von sieben gleichberechtigten Bundesräten nicht dafür geeignet ist, die entsprechenden Weichen für die Zukunft zu stellen. Gerade die Ziele des Bundesrates im Jahre 1998, also dieses Quasi-Regierungsprogramm mit 28 gleichgewichteten Jahreszielen, ist ein Musterbeispiel kollegialer Balance und fehlender Prioritätensetzung.

Ein weiteres Beispiel sind die bilateralen Verhandlungen. Sie zeigen nur zu deutlich, dass es sehr schwierig ist, wenn drei Departemente ein umfassendes Verhandlungspaket aushandeln sollen. Eine wirksame Interessenvertretung unseres Landes auf internationalem Parkett ist zunehmend nur möglich, wenn die Fäden in einer Hand zusammenlaufen.

Am 12. März 1990 haben viele Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner und ich die Verstärkung der politischen Führung auf Stufe Bundesrat zum erstenmal gefordert. Wenn die Departemente nicht systematisch entflochten werden, der Bundespräsident nicht als wirklicher Teamleader das Kollegium führen kann und eine entsprechende Verantwortungszuordnung nicht möglich ist, geht es auf die Dauer nicht mehr.

Nun will offenbar der Bundesrat seine Führungsstruktur und -organisation zeitgemäss gestalten, und ich bin natürlich glücklich, dass die Vorschläge offenbar meinen Intentionen gar nicht zuwiderlaufen. Herr Bundesrat Koller, können Sie zu Marschrichtung und Zeitplan in dieser Hinsicht etwas Näheres sagen?

Gewiss ist die Demokratie die Staatsform der Geduld, doch die dynamischen Veränderungen der Rahmenbedingungen lassen uns nicht endlos Zeit. Zu oft vergeht auch bei brennenden politischen Fragen in diesem Rat – auch wegen des Zweikammersystems – zu viel Zeit. Auch im Parlament müssen die Verfahrensabläufe gestrafft werden. Handlungsbedarf besteht also auch in unserem eigenen Haus.

Ich bin dafür, dass wir die Nachführung jetzt durchziehen und wir uns dann zügig der materiellen Probleme annehmen. Hier steht für mich die moderne Staatsführung im Mittelpunkt.

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

*Schluss der Sitzung um 17.25 Uhr
La séance est levée à 17 h 25*

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 21. Januar 1998

Mercredi 21 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

Präsident: Ich begrüße Sie und wünsche Ihnen einen guten Morgen. Die Lautsprecheranlage ist leider ausgefallen. Sie wird so schnell wie möglich repariert. Ich empfehle Ihnen, die Kopfhörer zu benutzen, da dort der Ton vorhanden ist. Ich stelle fest, dass Sie einverstanden sind, unter diesen et was erschwerten Bedingungen zu verhandeln.

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 62 hiervor – Voir page 62 ci-devant

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: Le débat d'entrée en matière a mis en évidence plusieurs images de notre pays, plusieurs états d'âme tels que nous pouvons aujourd'hui les rencontrer. J'aimerais tout d'abord remercier tous les groupes parlementaires qui apportent une large adhésion à l'entrée en matière et soutiennent la démarche engagée par le Parlement, il faut le dire au départ, et continuée par le Gouvernement et la commission. Ils sont en quelque sorte l'expression de la Suisse raisonnable, pragmatique, réaliste. Il faut d'abord une mise à jour avant de pouvoir procéder aux réformes sectorielles en profondeur. C'est ainsi que M. Dettling et M. Fischer-Seengen nous disent que ce procédé est le seul qui a une chance de succès ou encore que M. Leuba nous dit que le Conseil fédéral a rempli correctement son mandat de mise à jour. Mme Aepli, quant à elle, est encore plus élogieuse, puisqu'elle a qualifié le procédé de la révision rou-lante de génial.

Il y a ensuite les pratiques, les utilitaristes, tels MM. Fischer-Hägglingen ou Steiner. Ils veulent résoudre les problèmes du moment, tout en étant disposés à nous accompagner. Je leur réponds que le Parlement s'emploie depuis de nombreux mois à trouver des issues aux difficultés du pays. Ce qui fait défaut, ce sont des solutions aptes à conquérir des majorités parlantes au sein de ce Parlement. Ce qui prouve bien la nécessité de ce débat constitutionnel, avant de pouvoir préparer les véritables solutions. Il faut, pour y parvenir – c'est la démonstration –, un débat fondamental au préalable pour se mettre d'accord sur l'essentiel. Et l'un, la mise à jour de notre constitution, n'empêche pas l'autre.

Parmi les pragmatiques, il y a aussi ceux qui s'intéressent directement aux questions ponctuelles: la durabilité, l'égalité des femmes et des handicapés, le fédéralisme, les finances. Il y a, dans ce débat, de la place pour toutes ces questions, mais il faudra, lorsqu'on proposera des solutions, aussi y mettre la part de tolérance et de compromis nécessaire pour que la solution soit praticable.

De là, on glisse aussi ensuite à la Suisse de la pusillanimité: les frileux, les timorés, les «Hasenfüsse», comme les a appelés Mme Grendelmeier. Pour eux, la Suisse sociale, les villes, les jeunes, les handicapés, l'évolution de l'économie, le

monde autour de nous ne changent en principe pas, ou, s'ils changeaient, la meilleure façon d'y faire face, c'est de bétonner le statu quo. Je ne parlerai pas de la Suisse outre-cu-dante si bien représentée par M. Dreher.

J'aborde directement les deux types de propositions qui vont nous occuper au niveau du vote: celles de non-entrée en matière et celles de renvoi au Conseil fédéral ou à la commission.

Il y a d'abord ceux qui ne veulent rien, donc qui proposent la non-entrée en matière. Ce sont les Démocrates suisses et la Lega dei Ticinesi, d'une part, emmenés par M. Keller Rudolf, et, d'autre part, le Parti suisse de la liberté. Pour eux, tout doit rester en l'état. Leur participation, effectivement, a été cohérente par rapport à cette attitude puisque, en commission, je crois qu'une seule proposition nous a été faite de leur part: c'est celle de rendre le congé du 1er août payé, et la commission les a même suivis.

Je vous invite évidemment avec la grande majorité de la commission, à rejeter ces propositions de non-entrée en matière.

Il y a enfin ceux qui veulent plus: les impatientes, les enfants terribles, peut-être, dont on a aussi besoin. Enfants terribles du type Rechsteiner Paul, Rennwald ou Christen, qui rêvent d'être de nouveaux pères fondateurs et proposent immédiatement des réformes fondamentales.

Ils souhaiteraient écrire un texte qui change l'histoire. Mais la Suisse moderne aujourd'hui est adulte puisqu'on fête son 150e anniversaire; or, à l'accession à la majorité, on se doit surtout d'être raisonnable, comme nous le recommandons toute une série d'intervenants – je ne citerai que MM. Ostermann ou Jutzet.

En soi, personne n'est opposé aux véritables réformes. Encore faut-il que l'on nous présente des programmes qui soient véritablement réalisables et capables d'obtenir une majorité devant le peuple. C'est donc spectaculaire de vouloir réformer le tout d'un coup, mais c'est probablement moins efficace. D'ailleurs, les propositions de renvoi qui nous sont faites révèlent à mon sens aussi, d'une certaine manière, une défiance de la part de ses auteurs envers les membres de la commission, en particulier à l'égard de ceux de leur propre groupe, puisque le groupe socialiste était représenté au sein de la commission par plus de dix membres et avait tous les moyens de se faire entendre. Et j'aimerais vous dire qu'il l'a fait: les représentants du groupe socialiste, comme d'ailleurs les autres, ont vraiment «bossé», si vous me permettez une expression de l'argot.

D'autre part, votre démarche me pose quand même un problème, dans la mesure où on se demande si l'objectif de la transparence de notre constitution a été atteint et s'il ne mérite pas encore une amélioration. En effet, d'un côté des intervenants tels que MM. Keller Rudolf ou Maspoli nous disent que ce projet est un pas vers l'Union européenne.

De l'autre, on nous dit qu'on veut autre chose: un projet – c'est l'un des premiers termes qui apparaît dans la proposition de renvoi Rennwald – eurocompatible. Alors, on est quand même étonné que le même texte suscite des interprétations aussi opposées.

Un dernier point démontre que ces propositions de renvoi seraient vaines, parce que ce n'est pas l'endroit pour des réformes en profondeur, en une seule fois. En effet, si vos programmes étaient si solides, il faudrait pour le moins être en mesure de se mettre d'accord sur le détail. Or, vous n'êtes déjà pas en mesure de vous mettre d'accord sur le parcours à engager, puisque l'un voudrait que l'on renvoie de nouveau au Conseil fédéral et l'autre à la commission.

Pour ces raisons, je vous invite à voter l'entrée en matière en suivant tous ceux qui recommandent d'en faire ainsi.

Je pense à ce que nous a dit M. Gross Jost en affirmant que nous avions à réussir un exercice d'équilibrisme entre les réformes et le statu quo, ou encore à ce que nous disait M. Schmid Samuel en parlant de la nécessité de tolérance et de courage. Nous n'avons jamais prétendu que la mise à jour allait résoudre les problèmes qui se posent à notre pays. Mais nous estimons, comme le dit par exemple M. Widmer, que nous devons d'abord créer une plate-forme pour réaliser ces

réformes – «Ausgangslage für die Mega-Aufgaben»; ou je me réfère encore à M. Gross Andreas qui pose les jalons – et je suis d'accord de le suivre sur cette piste – lorsqu'il nous dit que nous devons effectuer une révision de la constitution qui soit ouverte aux réformes futures, qui ne comporte pas de recul et qui déclenche les débats. Je suis aussi d'accord avec lui d'épuiser les possibilités politiquement envisageables ou réalisables.

Dans cet esprit, avec M. Fritschi, je vous demande d'avoir ce minimum de courage qu'il faut pour réussir les choses simples.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Vergleichen wir Ihre Voten von gestern mit den Stellungnahmen, die wir in der Verfassungskommission gehört haben, so stellen wir fest, dass sie sehr ähnlich sind: Auf der einen Seite ist da die Unzufriedenheit mit dem zu engen Korsett des Nachführungskonzeptes, auf der anderen Seite die Angst vor dem Überschwappen der Reformfreude. Erfreulich ist, dass insgesamt ein positives Echo zu hören war.

Zu den beiden Nichteintretensanträgen: Herr Keller Rudolf will nicht auf die Verfassungsreform eintreten, weil ihm die ganze Vorlage alzu EU-kompatibel ist; gleichzeitig ist es für ihn unakzeptabel, dass wir eine Antirassismusklausel in die Verfassung aufnehmen. Ich meine, eine solche Begründung bedarf keines weiteren Kommentars.

Für Sie, Herr Steinemann, ist die Verfassungsreform eine Zeitverschwendung. Was soll diese Reform, so sagten Sie, entscheidend sei doch, dass das Volk hinter den Behörden stehe. Dazu möchte ich Ihnen zu bedenken geben, dass dies allein noch keine Garantie für eine lebendige Demokratie ist. Wir kennen dazu Beispiele aus der Vergangenheit.

Für die Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald habe ich grosses Verständnis. Wer wie Herr Rennwald an der Verfassung eines neuen Kantons mitgewirkt hat, erwartet mehr von einer Verfassungsreform. Sein Vergleich mit der Verfassung der Fünften Republik in Frankreich hingegen scheint mir nicht angebracht. Wie wir alle wissen, wurde diese Verfassung nach der schweren Staatskrise infolge des Algerienkrieges geschaffen, und sie ist insbesondere das Werk einer überragenden Persönlichkeit, von General de Gaulle.

Auf die heutige Schweiz treffen diese beiden Voraussetzungen nicht zu.

Den Wunsch von Herrn Rechsteiner Paul nach grundlegenden Veränderungen teilen viele hier in diesem Saal; wir haben es gestern gehört. Auch ich gehöre dazu. Trotzdem werde ich die Rückweisungsanträge nicht unterstützen, denn sie kommen reichlich spät. Die Verfassungskommission hat sich ganz klar für eine Politik des Machbaren entschieden und ein Jahr lang intensiv gearbeitet. Eine Rückweisung an die Kommission oder an den Bundesrat hätte wohl kaum den Effekt, den die Herren Rennwald und Rechsteiner sich erhoffen.

Die Debatte von gestern hat gezeigt, dass die meisten von Ihnen bereit sind, auf die Vorlage einzutreten. Auch wenn diese Verfassungsrevision keine Begeisterungstürme auslöst, enthält sie doch viel Positives. Gelobt wurde die offene Reform in Paketen, die als «rollende Reform», ja sogar als genial bezeichnet wurde. Die Nachführung ist der erste Schritt. Wir wollen die Verfassung so aktualisieren, dass künftige Reformen möglich werden. Es ist – das haben viele von Ihnen gestern gesagt – eine Chance, die wir nutzen sollten.

Erlauben Sie mir noch einige Bemerkungen zu einzelnen Voten. Herr Schlüer kritisierte die Nachführung. Sie werde sehr unterschiedlich gehandhabt, sagte er, und fuhr fort: «Mit ihr verschreiben wir uns dem Zeitgeist.» Ihm missfällt, in der Verfassung lesen zu müssen, dass es Sozialziele oder ein Recht auf Streik gibt. Herr Schlüer, das ist bereits gelebte Verfassungswirklichkeit, auch wenn Ihnen das nicht passt! Sie brauchen nur die Botschaft des Bundesrates zu lesen. Gerade die Kritik von Herrn Schlüer zeigt, wie dringend notwendig es ist, eine Verfassung zu haben, in der klar festgehalten wird, was heute gilt und was gelebte Verfassungswirklichkeit ist. Wir ersparen uns damit unnötige politische Auseinandersetzungen.

Herr Mühlemann sprach begeistert von der Bundesverfassung von 1848; er bezeichnete sie als ein Wunderwerk, weil sie in hohem Mass und in einzigartiger Weise die Mitwirkung der Bevölkerung ermöglichte. Ich teile Ihre Auffassung, Herr Mühlemann. Aber ich bin doch immer wieder erstaunt darüber, wie undifferenziert in der Verfassungsgeschichte von der «Mitwirkung der Bevölkerung» gesprochen wird. Dabei wird übersehen, dass die Frauen und die Juden dieses Mitwirkungsrecht nicht hatten. Erst 1866 und 1874 erhielt die jüdische Bevölkerung in der Schweiz die gleichen Rechte wie die anderen Schweizerinnen und Schweizer. Die Frauen – wir wissen es – mussten noch 123 Jahre lang warten und kämpfen, bis ihnen dieses Recht endlich zugestanden wurde. 1971 erhielten die Frauen das Stimm- und Wahlrecht. Das ist auch der Grund dafür, weshalb wir heute eine Verfassung nicht mehr wie 1848 oder 1874 formulieren können. Die Frauen bilden heute die Mehrheit des Souveräns, nämlich 52 Prozent. Der Verfassungstext hat sich auch an sie zu richten, wie das die deutschsprachige Version in vorbildlicher Weise tut.

Um so unverständlicher ist für mich der Widerstand einiger Ratsmitglieder gegen eine frauenfreundliche Sprache in der französisch- und in der italienischsprachigen Version. Den Ausführungen von Herrn Scheurer habe ich mit Interesse zugehört. Sie erinnerten mich stark an Äusserungen, die ich in den ersten Jahren meiner politischen Tätigkeit von zürcherischen Parlamentariern hören musste. Das liegt jetzt mittlerweile fünfzehn Jahre zurück.

Das Sprachgefühl von Monsieur Scheurer in Ehren – Frauen empfinden anders: Das beweisen zahlreiche Briefe von welschen Frauen, die wir in den letzten Tagen erhalten haben. Ich darf Ihnen einen Ausschnitt daraus zitieren:

«L'absence de mention du féminin dans le langage juridique reflète et entraîne une absence des femmes dans les représentations mentales et sociales. C'est une discrimination envers les femmes, alors que l'égalité de traitement entre hommes et femmes est garantie par la même constitution!»

Wie Herr Couchepin in der Kommission hat Herr Scheurer gestern darauf hingewiesen, dass er in dieser Frage nicht von Deutschschweizerinnen und Deutschschweizern, die von diesem Problem nicht betroffen seien, überstimmt werden möchte. Ich habe volles Verständnis für diesen Wunsch. Ich erlaube mir aber den Hinweis, dass Herr Scheurer in der Kommission keinen Anstoss daran nahm, dass 25 Männer und 4 Frauen über den Antrag Maury Pasquier abstimmten, die als Romande und als direktbetroffene Frau geschlechtsneutrale Formulierungen auch im französischen Text verlangte.

Auch Herr Schmid Samuel hat in seinem Votum darauf hingewiesen, wie wichtig gerade die Sprache in einer Verfassung ist. Komplizierte Texte und unverständliche Begriffe führen dazu, dass viele Leute – besonders auch Jugendliche – schnell das Gefühl erhalten, Politik und Staat seien ein Buch mit sieben Siegeln. Ein klares, übersichtlich dargestelltes und leicht verständliches Grundgesetz wird es ihnen leichter machen, sich für den Staat und seine Institutionen zu interessieren und zu aktiven Bürgerinnen und Bürgern zu werden.

Gestern, als wir über das Eintreten debattierten, waren die Tribünen voll von jungen Leuten. Für sie und für alle anderen wollen wir die Revision zu Ende führen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Präsident: Aus technischen Gründen muss ich die Sitzung für fünf Minuten unterbrechen, damit ein Modul der Tonverstärkeranlage ausgewechselt werden kann.

*Die Sitzung wird von 08.25 bis 08.30 Uhr unterbrochen
La séance est interrompue de 08 h 25 à 08 h 30*

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich für die gesamthaft gute Aufnahme dieser Verfassungsreform auch in Ihrem Rat danken. Es kommt ja nicht von ungefähr, dass bei

einem den politischen Grundkonsens suchenden Werk die extreme Rechte und Linke gemeinsam, wenn auch aus konträren Motiven, ausscheren. Herr Nationalrat Engelberger hat darauf hingewiesen, dass die Kantone diese Vorlage geschlossen unterstützen, was natürlich für eine föderalistische Verfassungsreform entscheidend ist. All das stimmt den Bundesrat zuversichtlich, dass dieses seit 30 Jahren anstehende Reformwerk, über das unendlich viel geschrieben worden ist, nun endlich eine reelle Chance hat, in die Tat umgesetzt zu werden.

Ich möchte daher vorab Ihrer grossen Verfassungskommission für den ausserordentlichen Einsatz, den sie geleistet hat, herzlich danken. Es ist alles andere als selbstverständlich, dass es innert einem Jahr gelang, dieses umfangreiche Werk zur Parlamentsreife zu bringen. Das ist das Verdienst aller Kommissionsmitglieder. Es ist vor allem aber auch auf die sehr souveräne und zielstrebige Leitung durch den Kommissionspräsidenten, die beiden Subkommissionspräsidenten und die Subkommissionspräsidentin zurückzuführen.

Was den ersten Teilbeschluss, den Beschluss A betreffend die nachgeführte Bundesverfassung, betrifft, sollte man diesen weder unter- noch überschätzen. Wir wollen damit kontroverse Verfassungsfragen klären. Ich danke den Herren Nationalräten Leuba und Jutzet, dass sie beispielsweise darauf hingewiesen haben, dass es uns gelungen ist, das Sprachenrecht, das Verhältnis von Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip, eindeutig besser zu lösen, als das in dem vor kurzem verabschiedeten Sprachenartikel der Fall war, um dessen Formulierung beide Kammern sehr lange gerungen hatten.

Sodann wollen wir gewichtige Lücken schliessen. Das gilt vor allem für den Bereich der Grundrechte, wo wir unseren Bürgerinnen und Bürgern erstmals einen umfassenden Grundrechtskatalog präsentieren, damit sie wieder wissen, welche Rechte ihnen in diesem Staat zustehen. Wir wollen auch den heute praktizierten partnerschaftlichen Föderalismus rechtlich festschreiben. Durch eine übersichtliche Systematik und eine moderne Sprache wollen wir unser Grundgesetz den Bürgerinnen und Bürgern, vor allem auch unserer Jugend, wieder verständlich machen.

All das macht doch Sinn, das soll man weder über- noch unterschätzen. Andererseits wäre es sicher verfehlt, wenn man für eine derart nachgeführte Verfassung eine grosse, allgemeine Begeisterung erwarten würde. Aber das ist gar nicht nötig, denn wir leben nicht in einer revolutionären Situation und wir sind auch nicht in einer Verfassungskrise. Im übrigen darf ich all jene, die immer noch über die fehlende Grundwelle für diese Verfassungsreform klagen – ich wende mich hier auch an die Journalisten –, daran erinnern, dass selbst die Bundesverfassung von 1848, die aus einer schweren Verfassungskrise des alten Staatenbundes heraus entstand, nur bei einer Stimmbeteiligung von 55 Prozent angenommen wurde. So gross ist offenbar die staatspolitische Grundwelle nicht einmal in einer Verfassungskrise gewesen. Wichtig ist jetzt allein, dass wir endlich von der theoretischen Diskussion zur praktischen Tat schreiten und unserem Volk bei diesem seit dreissig Jahren anstehenden Problem zeigen, dass wir auch hier handlungsfähig sind. Dabei gilt es allerdings klarzumachen, dass die nachgeführte Verfassung die unbedingt notwendige Initialzündung darstellt, damit der grössere Reformprozess überhaupt in Gang kommen kann.

Die Verfassung gehört zu jenen Dingen, die wir erst so richtig zu spüren bekommen, wenn sie fehlen. Die Pflege der Verfassung ist deshalb alles andere als eine nebensächliche Aufgabe der Behörden. Sie ist eine Daueraufgabe, die oft im Hintergrund verrichtet werden kann, bei Bedarf aber in den Vordergrund gerückt werden muss. Der Bundesrat ist überzeugt, dass dieser Bedarf heute gegeben ist. Denn es wird zu Unrecht behauptet, unsere Zeit sei nicht zu einer Verfassungsreform berufen. Herr Gross, in diesem Punkt waren Sie mir zu pessimistisch.

Der aufmerksame Beobachter stellt fest, dass wir in einer eigentlichen Periode der Verfassungsrevisionen leben: Seit den sechziger Jahren haben von den 26 Kantonen deren elf eine Totalrevision ihrer Verfassung erfolgreich zu Ende ge-

führt; in sechs sind die Arbeiten an einer Totalrevision im Gange; fünf Kantone sind im Begriff, das Verfahren einzuleiten. Und auch in Europa hat der Fall der Berliner Mauer zu einer eindrücklichen Bewegung der Verfassungsreformen geführt: Natürlich vor allem die osteuropäischen Staaten, aber auch mehrere westeuropäische Staaten sind daran, ihre Verfassungen zu ändern oder haben sie in der letzten Zeit bereits erfolgreich totalrevidiert.

Die Verfassung als das konstituierende Grundgesetz des Staates hat also weder innerhalb der Eidgenossenschaft noch im Ausland an Faszination eingebüsst. Im Gegenteil: Auch wenn es heute nicht mehr darum geht, den Staat als solchen zu konstituieren, ist die Verfassungs idee lebendig geblieben. Meine Damen und Herren, ich hatte bei vielen von Ihren Voten indes das Gefühl, dass man von der Verfassung zuviel erwartet und meint, man könne alle politischen Wünsche und rechtspolitischen Vorstellungen, die man hegt, über die neue Verfassung realisieren. Das kann aber keine Verfassungsgewebung leisten, denn eine erfolgreiche Verfassungsgewebung muss stets an die Gegebenheiten der konkreten geschichtlichen Situation anknüpfen. Herr Schmid Samuel hat auch darauf hingewiesen.

Faktizität und Normativität der Verfassung stehen in einem ganz engen Wechselverhältnis. Voraussetzung der normativen Kraft einer Verfassung ist, dass sie vom allgemeinen Bewusstsein oder wenigstens von einer klaren Mehrheit des Volkes als sachgemässe und gerechte Ordnung bejaht und getragen wird. Das ist die Schranke für jede Verfassungsgewebung in einem Lande.

Die Bundesversammlung hat mit ihrem Beschluss von 1987 die Notwendigkeit einer Erneuerung der Bundesverfassung anerkannt. Sie hat damals dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten, der «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» soll.

Für den sogenannten Nachführungsbeschluss aus dem Jahre 1987 braucht sich die Bundesversammlung nach Auffassung des Bundesrates auch heute noch nicht zu schämen. Denn wir müssen unseren Staat nicht neu erfinden. Seine Fundamente – der liberale Rechtsstaat, die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Sozialstaatlichkeit – sind nach wie vor tragfähig. Wir müssen diese tragenden Pfeiler unseres Bundesstaates im Rahmen der Nachführung nur wieder besser sichtbar machen. Pflege der Verfassung heisst nicht, das Haus abreißen und neu bauen. Aber nach 124 Jahren und 140 Teilrevisionen drängt es sich auf, das Verfassungshaus einmal gesamthaft zu renovieren und es den Bedürfnissen unserer Zeit anzupassen.

Was wir heute zu diskutieren beginnen, ist somit naturgemäss keine revolutionäre Verfassung wie jene der Helvetik. Dafür fehlt nach übereinstimmender Meinung der Mehrheit unseres Volkes jede Notwendigkeit. Vielmehr geht es zunächst darum, die geschriebene Verfassung wieder à jour zu bringen.

Der Bundesrat hat es nun allerdings nicht bei diesem Parlamentsauftrag aus dem Jahre 1987 bewenden lassen. Denn so bedeutungsvoll diese «mise à jour» ist, sie darf nur Ausgangs- und nicht Endpunkt der Reformbemühungen sein. Denn es besteht auch klarer materieller Reformbedarf. Insbesondere müssen wir die Handlungsfähigkeit unserer Institutionen stärken. Die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik verlangt heute höhere Rhythmen der Entscheidungsfindung. Es ist daher notwendig, unsere Institutionen, die zwar sehr legitimierend und integrierend sind, rechtzeitig für die gewachsenen Herausforderungen zu rüsten. Herr Kühne hat zu Recht darauf hingewiesen. Wenn heute so oft die Rede vom Verlust an politischer Steuerungs- und Gestaltungskraft ist, so muss die Verfassungsreform ein bedeutender Schritt sein, um diese Kraft möglichst wieder zurückzugewinnen.

Grossen Reformbedarf auf der Verfassungsstufe orderte der Bundesrat bei den Volksrechten und der Justiz. Andere Reformvorhaben sind weit fortgeschritten, so die Reform des Finanzausgleichs im Rahmen einer Föderalismusreform und die Staatsleitungsreform.

Mehrere Votantinnen und Votanten haben diese Prioritätenordnung nun angefochten. Dazu nur folgendes: Dass die Reform unserer Justiz sehr, sehr dringlich ist, kann niemand in diesem Staate bestreiten; denn Sie kennen die chronische Überlastung des Bundesgerichtes. Wenn uns diese Strukturreform nicht innert nützlicher Zeit – und das heisst sehr rasch – gelingt, dann ist die einzige Alternative nur noch die, dass wir immer mehr Bundesrichter wählen. Wir wollen doch nicht, dass unser oberstes Gericht in Lausanne und in Luzern eine eigentliche Fabrik wird, die am Fließband höchstgerichtliche Entscheide fällt. Ein derartiges höchstes Gericht kann seine Urfunktionen, die Wahrung der Rechtseinheit und der Rechtsfortbildung, nicht mehr erfüllen. Das Reformpaket Justiz hat daher besonders grosse Dringlichkeit.

Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass wir auch die Reform der Volksrechte vorantreiben sollen, wenn wir dieses identitätsstiftende Merkmal unserer Eidgenossenschaft auch im nächsten Jahrhundert funktionsfähig erhalten wollen. Das ist die Grundidee des Bundesrates, weshalb wir Ihnen ein Paket zur Reform der Volksrechte unterbreitet haben.

Im übrigen haben wir uns bei der Vorbereitung lange überlegt, ob wir Ihnen nicht heute schon ein Föderalismus-Reformpaket unterbreiten sollten. Aber im Gespräch mit unseren Partnern, mit den Kantonsregierungen in der Konferenz der Kantonsregierungen, waren wir uns alle einig, dass eine grosse Föderalismusreform politisch noch zu wenig ausgereift, nicht liquid ist. Sie muss jetzt über den Finanzausgleich als eines der weiteren Pakete angegangen werden.

Was die Staatsleitungsreform, also die Reform des Bundesrates und der Beziehungen zwischen Bundesrat und Parlament, anbelangt, darf ich Sie daran erinnern, dass der Bundesrat in einer ersten Phase die Staatssekretäre realisieren wollte. Sie sind leider vom Volk abgelehnt worden. Aber aufgrund dieses Volksentscheides haben wir entgegen unserer Planung sofort die ganze Staatsleitungsreform an die Hand genommen. Der Bundesrat wird noch vor den Sommerferien Grundsatzentscheide treffen, und wir hoffen, noch dieses Jahr ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen.

Die nachgeführte Verfassung schafft eine klare und transparente Ausgangslage und dient als Initialzündung für einen offenen und hoffentlich dynamischen Reformprozess, dessen Ende weder sachlich noch zeitlich bestimmbar ist. Diese Separierung von Nachführung und materiellen Reformpaketen ist ein bewusstes politisches Konzept, denn diese Trennung wirkt politisch entlastend und trägt dazu bei, die Erfolgchancen der Verfassungsreform in der Volksabstimmung zu steigern. Ich bin deshalb froh, dass die beiden Verfassungskommissionen dieses Konzept – Basis Nachführung und daran anschliessend systematische Reformpakete – allgemein für gut und befolgenswert befunden haben.

Für den Erfolg des Gesamtunternehmens Verfassungsreform erachtet es der Bundesrat als entscheidend, dass dieses Reformkonzept nun auch in den eidgenössischen Räten konsequent beibehalten wird. Die Nachführung soll sich auf die Normierung des geltenden Verfassungsrechtes nach dem Kriterium der gelebten Verfassungswirklichkeit beschränken. Ein beliebiges Aufpfropfen von allerlei Wünschbarem und Spektakulärem, aber auch der Versuch, Errungenschaften unserer Rechtsordnung auf kaltem Wege wieder abzubauen, würden das Projekt aufs höchste gefährden.

Der Bundesrat hat mehrmals erklärt, er könne eine nachgeführte Verfassung, die einen Rückschritt gegenüber dem erreichten «acquis suisse» darstelle – also einen Rückschritt gegenüber dem, was wir in den 150 Jahren Bundesstaat miteinander realisiert haben –, nicht unterstützen. Sie müssen bedenken, dass eine von Zufälligkeiten geprägte, inkonsistente Reform, die dann in eine unsystematische praktische Totalrevision münden würde, mannigfache politische Abwehrreflexe wecken würde.

Die Klärung von verfassungsrechtlichen Wertungsfragen, die auch im Rahmen der Nachführung – innerhalb gewisser Schranken – unausweichlich ist, birgt wirklich genügend heiklen Diskussionsstoff. Es ist zu Recht gesagt worden: Auch

diese Nachführung ist – innerhalb gewisser Schranken – ein eminent politischer und nicht etwa ein juristisch-technischer Prozess, den man geradesogut einem Computer hätte anvertrauen können.

Dass sich das Parlament bei der Behandlung der Nachführung in Selbstbescheidung übt, schon aus Treue zu seinem eigenen Auftrag aus dem Jahre 1987, ist dem Bundesrat deshalb ein echtes Anliegen, und zwar keineswegs aus Angst vor Neuerungen, wie gesagt worden ist. Der Bundesrat will Neuerungen. Ich darf schon hier darauf hinweisen, dass es der Bundesrat war, der das ganze Reformkonzept aus eigener Initiative ausgedehnt hat. Insofern, Herr Gross Andreas, war es nicht ganz fair zu sagen, der Bundesrat wolle keine Neuerungen – ich weiss nicht, ob ich Sie missverstanden habe. Wir wären lediglich verpflichtet gewesen, Ihnen eine nachgeführte Verfassung vorzulegen. Es war der Bundesrat, der aus eigener Initiative diese Idee der Nachführung mit systematischen Reformpaketen verbunden hat. Wir bitten Sie einfach, diesen Weg auch einzuhalten. Denn die Nachführung ist auf Stärkung des Grundkonsenses ausgerichtet, und wenn uns dieser erste Schritt misslingt, dann – davon bin ich überzeugt – ist der ganze Reformprozess «im Eimer».

Wir sind uns in diesem Saal wohl einig, dass das reale Leistungsvermögen der Verfassung im politischen Prozess nicht überschätzt werden darf. Die Verfassung als rechtliche Grundordnung allein kann das gute Funktionieren von Staat und Gesellschaft nicht garantieren. Sie ist nur einer der Einflussfaktoren im Kräftefeld von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Dennoch trägt die Verfassung – gerade in unserer pluralistischen Gesellschaft – durch die Verpflichtung aller Staatsorgane auf oberste Grundwerte und die verbindliche Festlegung der Spielregeln des politischen Prozesses entscheidend dazu bei, ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und politischer Homogenität zu sichern, ohne die ein freiheitliches Zusammenleben eines Volkes nicht möglich ist.

Die Verfassung gibt damit der offenen politischen Auseinandersetzung, dem alltäglichen politischen Kampf erst Halt und Richtung. Sie macht damit die Demokratie, gerade auch in Krisenlagen, krisensicherer. Das zeigt eine jahrhundertalte Erfahrung. Eine Verfassung, die wegen ihrer inhaltlichen und formellen Mängel ihre Orientierungs-, Steuerungs- und Integrationsfunktion nur noch teilweise zu erfüllen vermag, verliert ständig an Bedeutung. Das trifft leider für unsere Bundesverfassung je länger, je mehr zu. Unsere Verfassung atmet in Sprache, Stil und teils auch Inhalt den Geist des letzten Jahrhunderts. So steht etwa die Abschaffung der Brauteinzugsgebühren neben der Fortpflanzungsmedizin und der neu eingeführten Mehrwertsteuer.

Die Verfassung ist daher ganz klar aus dem Gleichgewicht geraten. Einerseits gehören mehrere Verfassungsbestimmungen, wie das Absinthverbot, auf die Gesetzes- oder sogar auf die Verordnungsstufe. Andere, wie etwa die Regelung der Auswanderungsagenturen, sind veraltet und obsolet, oder sie sind übermässig detailliert, wie die drei Seiten über den Alkohol. Selbst Juristen sind auf ausführliche Kommentare angewiesen, um z. B. die Wirtschaftsartikel zu verstehen – ja, man hat sich bis heute nie ganz über unsere Wirtschaftsordnung und das Verhältnis von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsordnung geeinigt.

Andererseits fehlen wichtige Elemente des materiellen Verfassungsrechtes im Verfassungstext. Der Grundrechtsteil hat geradezu fragmentarischen Charakter. Die für das staatliche Handeln massgebenden Rechtsgrundsätze werden nur zum Teil genannt. Der völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes durch die Europäische Menschenrechtskonvention – eine ganz zentrale Weiterentwicklung unseres Verfassungsrechtes – findet in unserer Verfassung überhaupt keinen Ausdruck. Die grossen Linien der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen und der sogenannte kooperative Föderalismus sind kaum erkennbar.

Die Lücken unserer geschriebenen Verfassung haben nicht zuletzt zur Folge, dass wesentliche Grundrechte und Verfassungsprinzipien durch die Behördenpraxis entwickelt und durch den Verfassungsgeber formell nie legitimiert wurden.

Diese Entwicklung, dass immer mehr Verfassungsrecht über das Bundesgericht, über internationale Verträge und über die Behördenpraxis entwickelt worden ist, wozu unser Volk und die Stände nie etwas zu sagen hatten, ist eine Gefahr. Es ist eine Entwicklung, die wir nicht auf die leichte Schulter nehmen dürfen. Die geschriebene Verfassung droht so nämlich immer belangloser zu werden.

All diese Mängel ziehen einen weiteren wichtigen Grund für die Verfassungsreform nach sich. Die Staatsidee und die Fragen der Grundwerte der Eidgenossenschaft kommen in der heutigen Verfassung kaum mehr zum Vorschein. Unser politischer Grundkonsens ist verdeckt und verschüttet. Ein verschütteter Grundkonsens entfremdet aber unsere Bürgerinnen und Bürger immer mehr von Staat und Verfassung. Unsere Verfassung, wie sie heute geschrieben steht, ist der Öffentlichkeit und insbesondere der Jugend nicht mehr vermittelbar. Sie ist ein Buch mit sieben oder noch mehr Siegeln geworden. Wir haben heute glücklicherweise keine Verfassungskrise – ich möchte fast sagen: noch keine Verfassungskrise. Das Rad der Zeit bleibt aber nicht stehen, wenn wir jetzt nichts tun. Im Gegenteil: Ungeschriebenes Recht und Verfassungswirklichkeit ändern sich laufend und vergrössern ständig die Kluft zum geschriebenen Verfassungsrecht. Falls die Übel in einem Staat aber erst bekämpft werden, wenn auch der letzte Bürger und die letzte Bürgerin das einsehen, ist es meistens zu spät; das ist eine politische Weisheit, die schon Machiavelli erkannt hat.

Es dürfte daher klar sein, warum die Bundesverfassung hier und heute einer gründlichen Erneuerung bedarf. Sie muss ihre ordnende, begrenzende, legitimierende und identitätsstiftende Kraft zurückgewinnen. Dies setzt voraus, dass wir das ungeschriebene Verfassungsrecht in die geschriebene Verfassung integrieren, den verfassungsunwürdigen Wildwuchs, das Unkraut, beseitigen, das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht klären, nicht zuletzt aber auch jene vier Säulen wieder freilegen, auf denen unser Bundesstaat nach wie vor ruht, nämlich den liberalen Rechtsstaat, den Sozialstaat, die direkte Demokratie und den Föderalismus.

Gleichzeitig bietet dieses Unternehmen Gelegenheit, den Grundkonsens über die wesentlichen rechtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens zu erneuern. Gerade in den Zeiten der inneren Verunsicherung, wie sie unser Land gegenwärtig sehr intensiv erlebt, bedarf unsere Verfassung neuer Integrationskraft. Wie kaum ein anderer Rahmen ist die Verfassungsdiskussion geeignet, diese staatspolitische Diskussion voranzutreiben und zur Klärung zu führen.

Es ist mir nicht möglich, im einzelnen auf alle Ihre Voten einzugehen; einige habe ich bereits behandelt. Ich muss mich vor allem auf die Nichteintretens- und die Rückweisungsanträge konzentrieren:

Herr Keller, Sie sagen, Sie seien für Nichteintreten, weil das eine EU-kompatible Verfassung sei. Das wäre für den Bundesrat an sich kein Nachteil; aber Ihre Aussage stimmt nicht. Sie unterstellen uns Dinge, die in keiner Weise zutreffen, denn wenn wir eine EU-kompatible Verfassung hätten schaffen wollen, hätten wir einen absoluten Vorrang von Gemeinschaftsrecht gegenüber nationalem Recht statuieren müssen. Das tun wir weder in der Nachführung noch in den Reformteilen. Wir sagen hier ganz klar, die staatlichen Organe hätten – das ist bereits jahrzehntelange Praxis – das Völkerrecht zu beachten, aber wir haben bewusst eine Formulierung vermieden, wonach Völkerrecht nationales Recht bricht. Das wäre europakompatibel, aber nicht die von uns gewählte Form. Im Gegenteil, das ist auch in den Materialien schon ausgeführt worden: Wir haben klargemacht, dass sogar die alte Schubert-Praxis durch den nachgeführten Artikel betreffend die Berücksichtigung des Völkerrechtes nicht aus den Angeln gehoben wird. Wenn das Parlament ausnahmsweise bewusst einen völkerrechtswidrigen Akt erlässt, soll er nach dieser Praxis sogar Bestand haben.

Herr Keller, wir sollten doch einigermaßen fair miteinander sein; man kann doch nicht sagen, eine solche Verfassung sei EU-kompatibel! Wenn die Schweiz der EU beitrifft, wird sie diese Verfassung in einem eigenen Reformpaket noch einmal ändern müssen. Sie wird dann nämlich festlegen

müssen – was jetzt auch nirgends zu finden ist –, dass wir Hoheitsrechte im vergemeinschafteten Bereich auf die EU übertragen müssen. Ihre Feststellung zielt vollständig an den Fakten vorbei. Auf die anderen Gründe – Bistumsartikel usw. – werden wir in der Detailberatung eingehen.

Herr Steinemann, Sie sagen, die Verfassungsreform sei Zeitverschwendung. Ich habe soeben versucht zu belegen – und der Bundesrat und die Mehrheit sind offenbar nach wie vor davon überzeugt –, dass dies ein sinnvolles Unternehmen ist und man jetzt endlich aufhören sollte, die Verfassungsreform gegen andere Probleme auszuspielen. Wenn wir bei der Sanierung der Bundesfinanzen oder bei anderen Problemen – beispielsweise bei der Sicherung der Finanzierung der Sozialversicherungen – bisher nicht so vorangekommen sind, wie das wünschbar wäre, dann hat das nichts mit der Zeit zu tun, sondern mit dem mangelnden Konsens in den eidgenössischen Räten. Legen wir das doch offen! Diese Vorlage konkurrenziert die Lösung der anderen Probleme nicht, im Gegenteil: Wenn es uns gelingt, hier den Grundkonsens in unserem Land wieder zu stärken, dann schaffen wir bessere Voraussetzungen, um für diese dringlichen Probleme eine Lösung zu finden.

Im übrigen bin ich überzeugt, dass uns, was die Sozialstaatlichkeit anbelangt, in Übereinstimmung mit modernen kantonalen Verfassungen eine durchaus adäquate Darstellung gelungen ist. Wir stellen nämlich den modernen Sozialstaat mit drei Mitteln dar: Zunächst mit wenigen, schon heute allgemein anerkannten, unbestrittenen Sozialrechten – das Recht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht, das Recht auf Hilfe in Notlagen –, sodann mit Sozialzielen, bewusst ohne neue, klagbare Sozialrechte aufzustellen, und schliesslich mit der Übernahme der sozialpolitischen Kompetenznormen der Verfassung.

Dies war ja viel schwieriger als die Darstellung des liberalen Rechtsstaates; der liberale Rechtsstaat ist seit 1798, schon seit der amerikanischen Verfassung, immer und allgemein gültig in Form der Grundrechte dargestellt. Die Herausforderung für uns war, auch für den modernen Sozialstaat eine angemessene verfassungsrechtliche Darstellung zu finden. Wir sind überzeugt, dass uns, zusammen mit dem Parlament, das gelungen ist und noch gelingen wird.

Ich bitte Sie daher, die Nichteintretensanträge abzuweisen. Nun noch zu den Rückweisungsanträgen: Herr Renwald, Sie haben gesagt, dieses Projekt Koller sei ein Notprojekt. Wenn es das ist, fällt das auf das Parlament von 1987 zurück. Die Nachführung war ein klarer, verbindlicher Auftrag des Parlamentes an den Bundesrat, und wir haben diesen Auftrag – es wurde auch verschiedentlich anerkannt – getreu erfüllt. Wir sind indessen, ich betone das noch einmal, bewusst weiter gegangen, weil wir uns gesagt haben, dass die blossen Nachführung nicht ausreiche und wir einen grossen Bedarf an materiellen Reformen haben. Deshalb entstand die Idee, Ihnen diesen Reformbedarf in wohlgeordneter Reihenfolge, in systematischen Reformpaketen – Justiz, Volksrechte, Regierung, Föderalismus – zu unterbreiten. Sie haben offenbar – ich habe das vorhin dargelegt – eine ganz andere Verfassung im Kopf. Die Diskussion zeigt jedoch deutlich, dass Ihre Verfassungsidee heute nicht mehrheitsfähig ist. Deshalb würde eine Rückweisung auch keinerlei Sinn machen.

Das gleiche gilt für den Antrag Rechsteiner Paul: Auch er hat offenbar noch nicht eingesehen, dass nach Meinung des Bundesrates diese Nachführung die unbedingt nötige Initialzündung für weitergehende, materielle Reformen ist. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt: Wenn uns dieser Einstieg über die Nachführung nicht gelingt, werden wir auch mit den folgenden Reformpaketen keinen Erfolg haben. Im übrigen, da Sie sogar das Wort «Etikettenschwindel» bemüht haben, muss ich sagen, dass das Gegenteil der Fall ist, Herr Rechsteiner: Wir haben ganz bewusst nicht von einer Totalrevision der Bundesverfassung geredet, sondern wir reden von der Verfassungsreform als von einem nach vorne offenen, dynamischen Prozess, weil wir zur Überzeugung gelangt sind, dass eine klassische Totalrevision, wo man gleichsam in einem Aufwisch alle anstehenden staatspoliti-

schen Probleme lösen möchte, politisch keinerlei Chance hat. Das haben wir auch in der Terminologie ganz bewusst zum Ausdruck gebracht.

Herr Strahm hat noch die Frage gestellt, wie sich denn diese Nachführung zur Änderung der Währungsverfassung verhalte, die zurzeit im Finanzdepartement vorbereitet wird. Wir haben natürlich mehrere Teilrevisionen, die weiterlaufen. In den Schlussbestimmungen ist vorgesehen, dass die in der Zwischenzeit realisierten Teilrevisionen vom Parlament ohne Referendum formell angepasst würden. Im übrigen kommt es natürlich darauf an, welche Vorlage jetzt zuerst zur Abstimmung kommt; nachher haben wir in unserem Recht die nötigen Kollisionsregeln. Das spätere oder das jüngere Gesetz derogiert auch im Verfassungsbereich das ältere. Die anderen Fragen werden wir zweckmässigerweise in der Detailberatung behandeln.

Ohne transparente Spielregeln und fest verankerte Grundwerte ist in der Demokratie längerfristig der notwendige politische Konsens und damit die Demokratie selber gefährdet. Und ohne rechtzeitige Reform unserer über hundertjährigen Institutionen setzen wir die Handlungsfähigkeit unseres Staates aufs Spiel. Der Bundesrat betrachtet es deshalb als Gebot verantwortungsbewusster Staatsführung, die Verfassungsreform nun energisch anzupacken. Der Bundesrat hat mit Genugtuung und Freude festgestellt, dass die eidgenössischen Räte die Verfassungsreform aufgrund unserer Vorschläge erneut zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben. Natürlich kann der notwendige Aufbruch in diesem Land nicht allein mit der Verfassungsreform erreicht werden, aber die Verfassungsreform bietet dafür eine grossartige staatspolitische Chance: Sie wird uns weiterbringen, ganz im Sinne von Benjamin Constant, dem französischen Staatstheoretiker schweizerischer Abstammung, der treffend formuliert hat: «Les constitutions doivent suivre les idées, pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais ils ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant.»

Wir feiern dieses Jahr das Jubiläum unseres Bundesstaates. Nach heftigen und schmerzlichen Konflikten ist vor 150 Jahren die Gründung eines Staatsgebildes gelungen, das Vielfalt und Einheit in einem gesunden Gleichgewicht verbunden hat. Etwas vom Weitblick dieser Gründerväter ist uns dringend zu wünschen, wenn wir heute darangehen, diesem Land erneut eine tragfähige, zeitgemässe und entwicklungsfähige Grundlage zu geben. Packen wir diese Aufgabe also mit Offenheit, Mut und vor allem im Bewusstsein an – der Bundesrat ist zutiefst davon überzeugt, das haben ja auch die zahlreichen Diskussionen in allen Landesteilen gezeigt –, dass es in diesem Lande noch einen breiten Fundus an staatsbürgerlicher Gesinnung und Verantwortung gibt, der uns eint und zur Bewältigung unserer Zukunft befähigt. In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf diese Vorlage einzutreten. (Beifall)

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	153 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit/FPS-Fraktion (Nichteintreten)	10 Stimmen

Präsident: Herr Rechsteiner Paul lässt mitteilen, dass er seinen Rückweisungsantrag zugunsten des Rückweisungsantrages Rennwald zurückzieht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rennwald (Rückweisung)	14 Stimmen
Dagegen	140 Stimmen

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

Detailberatung – Examen de détail

Art. 127

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Chiffelle

Abs. 3

Das Gesetz regelt das Stimm- und Wahlrecht der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

Antrag Rennwald

Abs. 3

Das Gesetz regelt das Stimm- und Wahlrecht der Ausländer, insbesondere der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

Proposition Chiffelle

Al. 3

La loi règle le droit de vote des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Proposition Rennwald

Al. 3

La loi règle le droit de vote des étrangers, en particulier celui des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Da sinnvollerweise beide Räte mit der Nachführung beginnen, ist der Bundesbeschluss A aufgeteilt worden. Unser Rat behandelt vorerst die zweite Hälfte der Nachführung – ohne die Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Ich gestatte mir, zum Titel und zu den Artikeln 127 und 127a einleitend Ausführungen zu machen, denn es lässt sich hier am praktischen Beispiel recht augenfällig und vielleicht leichter als in der Theorie zeigen, was mit der Nachführung gemeint ist. Um nicht zweimal zu sprechen und da die Besprechung der Anträge Rennwald und Chiffelle zu Artikel 127 in das Konzept meiner Darlegungen passen, bitte ich um Verständnis, wenn ich mich gleich auch zu diesen Anträgen äussere.

Zuerst zum 4. Titel: Unter diesem Titel werden die Volksrechte zusammengefasst. Die innovative Leistung besteht hier also – das ist ja ein wesentlicher Punkt der Nachführung – in der Systematik, in der Verbesserung der Übersichtlichkeit.

Bei Artikel 127 stossen wir in Absatz 1 auf den ersten Fall einer Heraufstufung. Absatz 1 enthält die Kriterien, an die das Stimmrecht im Bund gebunden sein soll. Es soll erstens an die Bedingung, Schweizerin oder Schweizer zu sein, zweitens an die Bedingung, das 18. Altersjahr zurückgelegt zu haben, und drittens an die Bedingung, nicht wegen Geisteschwäche oder Geisteskrankheit entmündigt zu sein, gebunden sein.

Dieses dritte Kriterium stand bisher nicht in der Verfassung, sondern im Bundesgesetz über die politischen Rechte. Kommission und Bundesrat vertreten indessen die Meinung: Wenn die Verfassung regelt, wer das Stimm- und Wahlrecht hat, dann soll auch auf gleicher Stufe – und zwar abschliessend – geregelt werden, wer dazu nicht berechtigt ist. Hier haben wir also ein Beispiel einer Heraufstufung im Rahmen der Nachführung.

Zu Artikel 127a: Artikel 127a ist aus dem Reformpaket B übernommen worden. Die Mehrheit der Kommission hat diese Überführung in der Überzeugung vorgenommen – der Bundesrat hat sich ihr angeschlossen –, dass eine Erwähnung und damit eine Anerkennung der Parteien in der Verfassung gelebte Verfassungswirklichkeit darstelle, also eine

Übereinstimmung von Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext bringe. Das Proporzwahlverfahren, das in der Verfassung festgeschrieben ist, wäre ohne Parteien ja gar nicht realisierbar.

Umgekehrt hat es die Kommissionsmehrheit – dies wieder in Übereinstimmung mit dem Bundesrat – abgelehnt, auch Absatz 2 von Artikel 127a zu überführen, so, wie ihn der Bundesrat für das Reformpaket vorschlägt. Absatz 2 postuliert eine Gesetzgebung, welche die Finanzierung der Ausübung der politischen Rechte regeln will – Offenlegungspflichten, Plafonierung usw. –, welche also eine Neuerung anstrebt. Diese Neuerung soll nach Ansicht der Kommissionsmehrheit im Rahmen der Behandlung des Reformpaketes entschieden werden.

Das waren einige Beispiele, wie die Nachführung praktisch vor sich geht. Allerdings hat man sich, um nun von den Beispielen zum Allgemeinen überzugehen, bewusst zu sein, dass sich die Kommission etwas mehr Spielraum zugestanden hat als der Bundesrat: Wenn sie zur Ansicht kam, ein Vorschlag sei weitgehend konsensfähig und provoziere im Hinblick auf eine Volksabstimmung keine Opposition, nahm sie ihn in die Nachführung auf.

Das gibt nun gerade die Überleitung zu den Anträgen Rennwald und Chiffelle: Mit den vorstehenden Ausführungen ist auch die Sicht der Kommissionsmehrheit zu diesen Anträgen dargelegt, welche auf dem Weg über die Nachführung die Möglichkeit eines Ausländerstimmrechtes einführen wollen. Solche Anträge lagen der Kommission zwar nicht vor, aber wenn die Doktrin der Kommissionsmehrheit zu den Grenzen der Nachführung auf diese Anträge übertragen wird, müsste man folgendes sagen – und zwar völlig unabhängig davon, wie nun die Sachfrage des Ausländerstimmrechtes beurteilt wird –:

1. Es geht bei beiden Anträgen ganz klar um eine Neuerung.
2. Bei diesen Neuerungen kann kein allgemeiner Konsens vorausgesetzt werden, vielmehr betreffen sie eines der sensitivsten Gebiete unserer Politik. In diesem Zusammenhang erinnere ich daran, dass zuletzt eine bescheidene Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von ausländischen Jugendlichen der zweiten Generation in der Volksabstimmung gescheitert ist und dass im Nationalrat die Frage des Ausländerstimmrechtes letztmals bei der Behandlung einer parlamentarischen Initiative Zisyadis 1993 mit grossem Mehr zurückgewiesen worden ist.
3. Also sind diese Vorschläge für die Nachführung zu verwerfen. Sie können beim Reformpaket B wieder vorgebracht werden. Diese Vorschläge allein könnten nämlich schon zur Ablehnung der Nachführungsvorlage in der Volksabstimmung führen; aber ganz sicher wären sie im Zuge der Kumulation der Neinstimmen ein schwerer Gewichtsstein, der zusammen mit anderem das Fuder überladen würde.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): J'ai été battu tout à l'heure sur la proposition de renvoi. Mais comme je suis un grand démocrate, j'accepte évidemment ce verdict. Dès maintenant, je vais apporter ma contribution à l'examen de détail.

«Croyez-vous qu'il soit possible d'inventer un monde où il n'y aurait plus d'étrangers?» Ainsi se termine l'une des plus belles chansons de l'une des plus grandes représentantes de la chanson francophone, la québécoise Pauline Julien. Evidemment, cet argument émotionnel n'est pas suffisant pour motiver l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers sur le plan national. Je vais donc en donner quelques autres.

Ces droits politiques facilitent l'intégration durable de la population étrangère résidente. Je constate à ce propos que les cantons de Neuchâtel et du Jura – les premiers qui ont octroyé certains droits politiques aux étrangers – sont aussi ceux qui connaissent le moins de tensions dans ce domaine, sont aussi ceux qui ont le plus massivement rejeté les initiatives xénophobes.

Les droits politiques que les étrangers possèdent dans ces deux cantons, y compris le droit d'élire les conseillers aux Etats s'agissant du Jura, n'ont par ailleurs eu aucune influence sur la répartition des forces politiques. Toute crainte de ce type est par conséquent infondée.

En outre, depuis plusieurs décennies, l'immigration a été caractérisée par un taux de rotation important. On travaillait durant quelques années en Suisse, puis on repartait dans son pays. Actuellement, c'est beaucoup moins le cas, car en général, la durée du séjour s'est considérablement allongée. Les étrangers aussi fournissent d'importantes prestations à la collectivité, notamment par le biais des impôts et des cotisations sociales. Du fait qu'ils assument les mêmes devoirs que nous, je ne vois pas pourquoi ils ne pourraient pas avoir les mêmes droits.

Les étrangers sont toujours davantage impliqués dans la vie économique, sociale et associative. J'en veux pour preuve – pour prendre cet exemple – que dans mon syndicat, la FTMH, les étrangers représentent près de 40 pour cent de nos effectifs, et cela ne pose aucun problème.

Enfin, les étrangers représentent une part toujours plus importante de la population active, de sorte qu'aujourd'hui, grosso modo, un travailleur sur quatre n'a pas le droit de vote dans ce pays, ce qui est un véritable scandale!

Ma proposition pose un principe et veut déléguer à la loi le soin de régler l'ensemble des problèmes d'application qui en découlent, comme, par exemple, la question de la durée d'établissement. Ce principe, selon moi, devrait s'appliquer à tous les étrangers qui vivent dans ce pays, mais il est tout aussi évident que cette revendication prend une dimension particulière à la lumière du processus d'intégration européenne.

En effet, en vertu des dispositions du Traité de Maastricht, un citoyen de l'Union européenne qui élit domicile dans un autre Etat membre, dont il n'a pas la nationalité, peut prendre part aux élections au Parlement européen dans son pays d'accueil. Il obtient aussi les droits de vote et d'éligibilité au niveau communal. Il peut ainsi prétendre, par exemple, au poste de maire.

Les prémisses d'une citoyenneté européenne ont ainsi été posées. Il faut souhaiter qu'elles se développent encore. La Suisse, il est vrai, ne fait pas partie de l'Union européenne, pas encore, mais cette intégration fait partie de nos objectifs, y compris des objectifs du Conseil fédéral. Il convient donc de s'y préparer, et cela dès aujourd'hui, dans la mesure où une réforme de la constitution n'est pas faite pour durer quelques années seulement.

On me dira enfin que, ces dernières années, plusieurs cantons ont refusé le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers. C'est vrai, mais à mes yeux ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas porter le débat sur le plan national et pour ne pas remettre l'ouvrage sur le métier, car vous le savez très bien, si chaque fois qu'une minorité intelligente s'était tue dans ce pays après avoir connu un échec, ce pays ne connaîtrait, par exemple, ni l'AVS ni le droit de vote des femmes. J'ose espérer que, dans ce Conseil, personne ne regrette ces deux grandes conquêtes sociales et politiques.

Chiffelle Pierre (S, VD): «Gouverner, c'est prévoir», dit l'adage. C'est dans cette optique que s'inscrit ma proposition. Vous l'aurez constaté grâce à une attentive lecture, elle se distingue de la proposition Rennwald dans la mesure où je propose que, par la suite, la loi règle la question du droit de vote, s'agissant de l'article 127, puis du droit d'éligibilité, s'agissant de l'article 133, des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Pourquoi cette proposition? Tout d'abord, parce qu'elle a un aspect symbolique dans la mesure où je pars de l'idée, et je ne crois pas me tromper à cet égard, qu'une grande majorité de cette assemblée considère qu'à moyen ou à long terme, nous devons bien un jour faire partie de l'Union européenne. Comme M. Rennwald l'expliquait tout à l'heure, vous savez aussi que le Traité de Maastricht implique, pour les collectivités publiques des pays qui en font partie, la possibilité pour chacun des ressortissants de ces pays, où qu'il soit domicilié dans l'Union européenne, d'avoir le droit de vote et d'éligibilité à deux niveaux: soit sur le plan local – concrètement, chez nous, cela signifie sur le plan communal – et sur le plan européen.

Alors, de fins juristes me rétorqueront que les articles 127 et 133 ne règlent en réalité que la question des droits de vote et d'éligibilité sur le plan national, et que, de cette manière-là, la question concernant les ressortissants de l'Union européenne n'aurait rien à faire ici.

On peut, sans aucun problème, leur rétorquer sur deux points: s'agissant du droit de vote sur le plan local, il est évident que la Confédération doit, par sa législation, pouvoir disposer d'un certain nombre de moyens de pression dans l'hypothèse où, après une adhésion, un certain nombre de cantons se montreraient réticents à mettre en oeuvre les obligations découlant du Traité de Maastricht, s'agissant du droit de vote sur le plan communal.

Par ailleurs, s'agissant du droit de vote sur le plan de l'élection du Parlement européen, il nous paraît tout à fait utile et pratique que nous n'ayons pas à passer, pour cette question-là, à nouveau par une révision de la constitution, en déléguant ainsi au législateur la réglementation de l'exercice de ce droit de vote par les ressortissants de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

C'est donc essentiellement, d'une part, pour éviter à l'avenir et par la suite des obstacles, pratiques et politiques à la mise en oeuvre de l'appareil communautaire sur le plan des droits civiques, et, d'autre part, aujourd'hui même, pour donner un signe d'ouverture symbolique s'agissant de nos intentions futures quant à notre intégration européenne, que je fais cette proposition.

Pelli Fulvio (R, TI): J'interviens, au nom du groupe radical-démocratique, en une seule fois sur les deux propositions Chiffelle et Rennwald, aux articles 127 et 133. Je dois avouer avoir une très grande difficulté à comprendre les raisons politiques de ces deux propositions. Je peux bien concéder que MM. Chiffelle et Rennwald sont convaincus de leurs propositions, c'est-à-dire vouloir concéder le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de l'Union européenne et, plus en général, aux étrangers; c'est une option soutenable.

Mais pourquoi faire cette proposition ici, en sachant que la majorité de ce Parlement ne sera sûrement pas d'accord? Quel but ces propositions poursuivent-elles? J'ai relu l'intervention d'hier de M. Gross Andreas qui a essayé d'esquisser le cadre dans lequel les socialistes devraient se mouvoir en abordant la réforme de la constitution, mais je n'ai pas trouvé d'explication pour des propositions de cette nature. Je crois que c'est tout simplement de la provocation vis-à-vis d'une partie de ce Parlement qui ne pourra sûrement pas accepter de telles propositions, vis-à-vis aussi d'une partie importante de la population suisse qui ne sera pas d'accord. Je me demande quel sens il y a à présenter des propositions dont l'on sait à l'avance qu'elles ne pourront pas être acceptées. J'ai un peu l'impression que, contrairement à ce qu'a dit M. Gross hier, on essaie de détruire, avec des propositions comme celles-ci, le climat de confrontation constructive qu'on a vécu en commission, même de collaboration quelquefois, et qui avait pour but d'essayer d'atteindre un résultat final qui puisse être accepté, non seulement par des parties minoritaires du pays, mais par la grande majorité de notre pays. Je crois donc que c'est un très mauvais début, que celui des socialistes, dans ce débat sur la constitution.

Gross Andreas (S, ZH): Herr Pelli, Sie haben jetzt die sozialdemokratische Fraktion angesprochen; Sie haben recht, dass wir in der Kommission einen solchen Antrag nicht gestellt haben. Die Sache ist für mich persönlich insofern schwierig, als die beiden Kollegen der SP-Fraktion niemanden aus der Verfassungskommission kontaktiert und auch nicht versucht haben, ihre Fraktion für die Anträge zu gewinnen, sondern diese als persönliche Anträge eingereicht haben.

Vor allem Herr Rennwald weiss aber, dass die Einschränkung des Stimm- und Wahlrechtes auf die Inländer in vielen Gemeinden und Kantonen die Sozialdemokraten des ganzen Landes schon lange beschäftigt hat und dass sein Antrag völlig auf der Linie der Grundprogrammatische der SP liegt. Es ist also sein Recht – nicht nur juristisch, sondern auch politisch –, das hier so zu verlangen.

Persönlich muss ich Ihnen sagen, dass ich für seinen Antrag an und für sich Sympathie habe, mir aber bewusst bin, dass er sozusagen den von Ihnen gesetzten Rahmen übersteigt. Es ist aber richtig – wie wir es gestern auch gesagt haben –, dass wir herausfinden müssen, wie wir Reformen, die möglich sind, auf der Höhe der Zeit realisieren können. Um diese Grenze herauszufinden, ist es legitim, manchmal darüber hinaus zu schießen. Als Artillerist wissen Sie sicher ganz genau, dass man, um die richtige Reichweite zu finden, sogar ab und zu über das Ziel hinaus schießen muss.

Der Antrag Chiffelle ist aus einem anderen Grund problematisch: Der Antrag Rennwald ist meines Erachtens besser als der Antrag Chiffelle. Der Antrag Chiffelle würde z. B. dazu führen, dass die Liechtensteiner kein Stimm- und Wahlrecht hätten, wohl aber die Griechen. Er würde sozusagen die Spaltung Europas in der Folge der unfertigen EU aufnehmen und in der Schweiz reproduzieren. Das ist mit ein Grund, weshalb der Antrag Rennwald mit der sozialdemokratischen Programmatik kompatibel ist; das ist auch die Frage, mit der sich jetzt meine Kolleginnen und Kollegen konfrontiert sehen.

Steffen Hans (D, ZH): Schweizer Demokraten und Lega dei Ticinesi lehnen natürlich die beiden Anträge Rennwald und Chiffelle ab.

Wir halten bei Ausländern am Grundsatz fest: Einbürgern und dann Stimmrecht. Sie wissen ja, dass in einzelnen Kantonen bereits Erleichterungen der Einbürgerung stattfinden, also diesbezüglich geschieht etwas im Interesse der Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften.

Herr Bundesrat Koller hat gesagt, es gäbe keine Vorleistungen in Richtung EU: Mindestens hier wäre dann eine Vorleistung in der Verfassung drin. Das machen wir aber nicht mit, das ist dumm. Man sollte nie Vorleistungen erbringen. Wir haben dummerweise solche Vorleistungen erbracht; ich denke dabei an das Transitabkommen, das wir mit der EU abgeschlossen haben, diesen letzten Trumpf, den wir ausgespielt haben und der uns jetzt fehlt. Also machen wir diesen Fehler in diesem Falle nicht wieder!

Ich kann mir natürlich vorstellen, dass hier eine politische Absicht vorhanden ist. Der Sozialdemokratischen Partei und den Gewerkschaften laufen die Schweizer Arbeiter davon. Sie kommen zu uns und sogar zu Herrn Blocher. Jetzt müssen diese Lücken einfach wieder gefüllt werden. Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, aber ich lehne das natürlich ab. Wir wollen nicht, dass sich die SP so quasi – entschuldigen Sie diesen Begriff – neues politisches Kanonenfutter beschafft.

Ich bitte Sie, diese Anträge abzulehnen.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Je conçois tout à fait qu'on ne partage pas mon point de vue sur ce point-là. Toutefois, je ne saurais admettre que M. Pelli dise à cette tribune qu'avec cette proposition, je vise à faire de la provocation. Car voyez-vous, Monsieur Pelli, il se trouve que je vis dans un canton où, depuis presque vingt ans, ces droits-là existent, sont entrés dans les moeurs; c'est pour nous quelque chose d'absolument naturel, de presque aussi naturel que de respirer. Ma conception du fédéralisme consiste aussi à dire que le représentant d'un canton ou d'une région a le droit, et, je crois même, le devoir de faire remonter à Berne un certain nombre d'idées qui émanent de sa région.

Chiffelle Pierre (S, VD): Je crois qu'il est effectivement évident pour tout le monde que, s'agissant de la discussion de dispositions constitutionnelles, nous discutons de principes. J'espérais, avec ma proposition, trouver un certain écho d'ouverture auprès de ceux qui se déclarent constamment ouverts à l'Europe. Je constate dans le débat que ça n'est pas le cas. Donc, pour que toutes choses soient bien claires, je déclare ici retirer ma proposition au bénéfice de la proposition Rennwald.

Je vous rappelle encore une fois, s'agissant de la proposition Rennwald, qu'il ne s'agit que d'une délégation au législateur, donc à nous-mêmes. Par conséquent, les nuances qu'il conviendra de faire éventuellement entre le droit de vote et d'éli-

gibilité qu'on accorderait aux étrangers établis en Suisse sans qu'ils soient ressortissants de l'UE, alors que la question pourrait être réglée différemment pour les ressortissants de l'UE, feront l'objet de discussions dans ce Parlement et, le cas échéant ensuite, dans le cas d'un référendum, devant la population, de telle sorte que nous aurons des réponses tout à fait claires à ces questions fondamentales pour un pays qui se trouve au cœur de l'Europe.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Comme l'a fait le rapporteur de langue allemande, il est bon, au moment d'engager cet examen de détail, de préciser – je crois pouvoir dire, d'une manière générale – ce sur quoi on s'est mis d'accord en commission de considérer comme de la mise à jour, parce que les articles 127 et 127a sont une occasion parfaite d'appliquer le principe de la mise à jour.

A l'article 127 alinéa 1er, il est précisé dans la constitution actuelle que tous les Suisses ayant 18 ans révolus ont le droit de vote au plan fédéral. Le Conseil fédéral, d'abord, dans le cadre de l'exécution de la mise à jour, a jugé utile de faire monter de la loi au niveau constitutionnel la troisième condition, c'est-à-dire celle d'absence d'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, de telle sorte que l'on a immédiatement dans la constitution les trois conditions qui sont posées pour avoir le droit de vote sur le plan fédéral. Cette disposition n'a pas fait l'objet de la moindre contestation en commission puisque c'est du droit actuel. Simple-ment, on modifie le niveau de ce droit en le faisant passer dans la constitution.

Plus délicate est la question à l'article 127a, mais la discussion qui a eu lieu en commission permet aussi bien de saisir ce que l'on entend par mise à jour. Personne ne peut contester aujourd'hui le rôle des partis politiques dans la formation de l'opinion publique et de la volonté populaire. On peut tout au plus regretter qu'ils soient parfois un peu absents dans cette formation, mais personne ne peut contester qu'ils ont un rôle à jouer. Le Conseil fédéral n'avait pas osé aller jusque-là, et il s'était contenté de mettre cette disposition dans le projet B, c'est-à-dire la réforme des droits populaires. La commission a estimé que, compte tenu du fait que c'était une situation de fait aujourd'hui dans notre Etat, elle était digne de prendre place dans la constitution.

En revanche, si vous reprenez le projet B, vous constaterez que, dans celui-ci, le Conseil fédéral propose de déléguer à la loi toute la question non pas de l'organisation, mais du rôle des partis politiques et de leur financement. Or, aujourd'hui, vous savez que cette question du financement des partis politiques est contestée. Par conséquent, la commission a estimé, par 21 voix contre 13, que l'alinéa 2 de l'article 127a figurant dans le projet B «Réforme des droits populaires», n'avait pas sa place dans le projet de mise à jour, parce que le problème du financement des partis politiques ne correspond pas à la situation actuelle.

Nous en discuterons lorsque nous traiterons le projet B; c'est une autre question, on peut être pour ou contre, mais il s'agit d'une réforme et non d'une mise à jour. Par conséquent, ça n'appartient pas au projet A. J'espère avoir été clair sur ce que la commission estime quant à la mise à jour.

J'en viens maintenant à la proposition Rennwald, puisque celle de M. Chiffelle a été retirée, et j'aimerais apporter les remarques suivantes.

Tout d'abord, Monsieur Rennwald, c'est clair que dans la définition que j'ai donnée de la mise à jour, votre proposition ne correspond pas au droit constitutionnel actuel. Elle ne correspond ni à la constitution actuelle, ni à ce que sont les règles constitutionnelles non écrites reconnues par la doctrine ou la jurisprudence, selon les définitions de la mise à jour que nous avons adoptées. Je comprends parfaitement votre proposition, on peut en discuter. C'est une ouverture qui peut-être, d'ici quelques années, sera intéressante. En revanche, elle n'a rien à faire dans la mise à jour à laquelle nous procédons. Vous pourriez la refaire lorsque nous parlerons du projet B, puisqu'il y a là une réforme des droits populaires. Mais s'agissant du projet A, je vous demanderais presque de la retirer, parce que ce n'est pas de la mise à jour. C'est une innova-

tion, et vous savez bien que cette innovation est très discutée dans la population. Il y a eu huit ou neuf cantons qui se sont prononcés ces dernières années à ce sujet: vous savez que, partout, cette proposition a été repoussée, même lorsqu'elle était formulée de manière extrêmement modeste et réservée. Avec une proposition pareille, vous risquez de provoquer ce que nous voulons justement éviter, c'est qu'on introduise dans le projet A des nouveautés contestées qui ont pour conséquence de faire échouer le projet. Je ne vous soupçonne pas de machiavélisme dans l'idée que, puisque vous étiez pour le renvoi, vous seriez assez heureux que le projet soit rejeté, mais c'est le risque tout à fait évident. Avec une telle proposition, vous courez un risque considérable de faire rejeter le projet A, parce qu'il y aura des gens qui voteront non sur le projet de mise à jour, à cause de cette disposition.

Finalement, il est vrai que l'on doit remarquer – M. Rennwald l'a relevé à juste titre – que deux ou trois cantons, auxquels on peut ajouter Schwytz, connaissent aussi le droit des étrangers de participer sous certaines conditions aux votations et élections sur le plan communal. Il n'empêche qu'aussi longtemps que la majorité des cantons ne le connaît pas, c'est délicat de l'introduire ici, dans la Constitution fédérale, même si – la remarque de M. Chiffelle est tout à fait juste – la loi pourra mettre des conditions ou des règles, pourra limiter ce droit à certaines votations et élections, etc. Mais il est extrêmement délicat d'introduire une disposition, dès le moment où l'on sait qu'elle est controversée et dès le moment où elle ne correspond pas au droit actuel.

C'est la raison pour laquelle, bien que cette proposition n'ait pas été discutée en commission, je crois pouvoir vous inviter à la rejeter, parce qu'elle ne correspond pas au concept de mise à jour.

Koller Arnold, Bundesrat: Was die Artikel 127 und 127a anbelangt, kann ich auf die zutreffenden Ausführungen der beiden Referenten verweisen.

Dagegen möchte ich am Beispiel des Antrages Rennwald die ganze Problematik solcher Anträge aufzeigen: Es handelt sich hier – ich glaube, das ist unbestritten – ganz klar um eine rechtspolitische Neuerung. Wir können natürlich – das ist niemandem verboten – nun bei allen 180 Artikeln, die die nachgeführte Verfassung enthält, sämtliche rechtspolitischen Wunschvorstellungen, die es in diesem Rat gibt, anbringen und diskutieren. Das ist Ihnen nicht verboten, weil der Parlamentsbeschluss aus dem Jahre 1987 Sie selbstverständlich nicht bindet.

Aber was mir Sorge macht, ist die Frage: Was bringt das? Ich bin überzeugt, es bringt überhaupt nichts – und es schadet Ihrem Anliegen. Wenn man nämlich rechtspolitische Neuerungen konzeptwidrig einbringt, dann kann ja eine seriöse Diskussion, z. B. dieses Problems des Ausländerstimmrechtes, gar nicht erfolgen. Sonst könnten wir bis Weihnachten durchtagten.

Es ist doch schade, dass in diesem Rahmen solche Vorschläge eingebracht werden, die nicht seriös diskutiert werden können. Denn wenn wir hier darauf eintreten wollten, dann müsste man sich natürlich fragen: Ist das der richtige Weg für eine bessere Integration der Ausländer? Sie kennen die Abstimmungsresultate. Sie sind eine vernichtende Serie von Niederlagen: In Zürich wurde die Einführung des Ausländerstimmrechtes im Jahre 1993, in Bern auf kantonaler und kommunaler Ebene im Jahre 1994, im Aargau 1996 und in Freiburg in diesem Jahr abgelehnt. Sogar Ihr Heimatkanton, Herr Rennwald, hat das passive Wahlrecht für Ausländer abgelehnt.

Ich finde es schade, wenn wir diese Diskussion so führen und derartige klar nicht mehrheitsfähige rechtspolitische Neuerungen angebracht werden. Das führt zu einer etwas absurden Situation in diesem Rat: Wir müssen so tun, als ob hinter Ihrem Antrag kein Problem liegen würde. Dem ist aber nicht so. Wir müssen uns denn auch überlegen, wie wir es lösen: Auf dem Wege einer grosszügigeren Einbürgerung oder indem wir es wagen, beispielsweise eines Tages eine Bundesvorlage einzubringen. Aber eine seriöse, vertiefte Diskussion ist hier nicht möglich. Ich muss Sie vor allem aus Gründen

des Konzeptes, aber auch der Chancenlosigkeit bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Präsident: Herr Chiffelle hat seinen Antrag zu Absatz 3 zugunsten des Antrages Rennwald zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rennwald	50 Stimmen
Dagegen	97 Stimmen

Art. 127a, 128

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 129

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Grendelmeier

Abs. 3

Zweifelt die Bundesversammlung, ob eine Volksinitiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt oder die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes einhält, so ruft sie das Bundesgericht an.

Abs. 3bis

Das Bundesgericht prüft innert angemessener Frist, ob die Volksinitiative den für sie geltenden Regeln entspricht. Ist dies nicht der Fall, erklärt das Bundesgericht sie ganz oder teilweise ungültig.

Abs. 3ter

Der Entscheid des Bundesgerichtes bindet die Bundesversammlung.

Proposition Grendelmeier

Al. 3

L'Assemblée fédérale saisit le Tribunal fédéral si elle a des doutes quant à la conformité d'une initiative populaire au principe de l'unité de la forme, à celui de l'unité de la matière ou aux règles impératives du droit international.

Al. 3bis

Le Tribunal fédéral examine, dans un délai raisonnable, si l'initiative populaire respecte les règles qui lui sont applicables. Si ce n'est pas le cas, il la déclare totalement ou partiellement nulle.

Al. 3ter

L'arrêt du Tribunal fédéral lie l'Assemblée fédérale.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Was ich vorschlage, ist keine Revolution und bedeutet auch nicht aufständisches Verhalten, auch wenn Herr Bundesrat Koller – möglicherweise zu Recht – darauf hingewiesen hat, dass wir nun die ganze Nachführung mit neuen Vorschlägen, die eigentlich erst später – bei den Reformpaketen – kommen sollten, zu unterwandern riskieren. Worum geht es?

Es geht um folgendes: Wer wird darüber entscheiden, ob eine zustande gekommene Volksinitiative gültig ist oder nicht? Ich bin der Meinung, wir sollten hier eine Ausnahme machen und den Vorschlag aus Vorlage B über die Reform der Volksrechte, Artikel 177a, bereits in der Nachführung verankern. Demnach ist es nicht mehr die Bundesversammlung, die über Gültigkeit oder Ungültigkeit entscheidet, sondern das Bundesgericht. Ein Verfassungsgericht haben wir ja leider bis jetzt nicht.

Ich gebe zu, auch ein Bundesgericht könnte politisch entscheiden, ganz besonders aber ein Parlament, wie wir es sind. Wir sind kein Tribunal, und wir dürfen uns nicht zum Tribunal erheben, nicht nur in dieser Sache nicht, auch sonst nicht. Auch wenn es beispielsweise um die Immunität geht,

habe ich jedesmal ein sehr mulmiges Gefühl dabei, weil zwangsläufig politisch entschieden wird.

Es gibt ziemlich viele Volksinitiativen, und die Möglichkeit ist durchaus gegeben, dass wir demnächst schon wieder über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Initiative zu entscheiden haben, die immerhin im Minimum 100 000 Menschen in diesem Land unterzeichnet haben. Diese Initiative im nachhinein aus irgendwelchen Gründen für ungültig zu erklären, macht mir Bauchweh. Deshalb finde ich es nicht verfrüht, wenn wir bereits bei der Nachführung ein so brisantes Problem neu regeln.

Wie gesagt, die Regel stammt vom Bundesrat selber. Sie ist also nicht in meinem Spatzenhirn entstanden und enthält auch keine grossen revolutionären Gedanken, sondern ganz einfach eine Trennung von Tribunal und Parlament. Es ist eine richterliche Handlung, in diesem Fall zu entscheiden, und nicht eine politische. Ich gebe es zu, und ich habe mich eben mit Kollege Schmid Samuel noch darüber unterhalten: Auch ein Bundesgericht ist nicht gegen politische Erwägungen gefeit, aber immerhin ist es dank seiner ihm gestellten Aufgabe eher gehalten, juristisch und nicht politisch zu entscheiden, im Gegensatz zu uns.

Ich mache Sie auf folgendes aufmerksam: Es ist noch gar nicht lange her – wenn ich mich richtig erinnere, noch nicht einmal ein Jahr –, als wir in diesem Saale zwei Initiativen für ungültig erklärt haben. Die eine war die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» der Schweizer Demokraten. Die haben wir aus völkerrechtlichen Gründen und die «Halbierungs-Initiative» der SP mangels Einheit der Materie für ungültig erklärt. Ich kann mich sehr gut daran erinnern, wie damals die Diskussion gelaufen ist. Es war eine hochbrisante, rein politische Diskussion. Um solche Zwischenfälle in Zukunft zu verhindern – ich behandle solche Dinge als Zwischenfall –, bitte ich Sie darum, dass wir den Vorschlag aus der Vorlage B nach vorne nehmen und in der Nachführung verankern.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen. Er bedeutet in meinen Augen nichts anderes als eine Selbstverständlichkeit und Vorverlegung von etwas, das wir vermutlich ohnehin und demnächst entscheiden werden.

Vallender Dorle (R, AR): Der Antrag Grendelmeier überzeugt unter anderem 10 Kantone, 25 Gemeinden, 26 Parteien, das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht und sogar den Bundesrat selbst. Dass sogar der Bundesrat vom Antrag Grendelmeier überzeugt ist, erstaunt nicht, denn es ist genau die Lösung, die der Bundesrat selbst im Reformpaket vorschlägt. Mit dieser Feststellung ist eigentlich schon alles gesagt.

Wir befinden uns auf der zugegeben schmalen Gratwanderung der Nachführung. Wenn wir die in weiser Voraussicht aufgestellte Leitplanke der Nachführung durchbrechen, überladen wir das Fuder. Dies, weil andere Kolleginnen und Kollegen für sich das gleiche Recht beanspruchen. In diesem Fall gefährden wir das Projekt der Nachführung und verspielen die Chance, miteinander den Grundkonsens auf der Basis der jetzt gültigen Verfassung auszuloten.

Diese Feststellung gilt für den Antrag Grendelmeier um so mehr, als die zuständigen Kommissionen nicht einmal das Reformpaket Volksrechte abschliessend beraten haben.

Aus diesem Grund lehnt die FDP-Fraktion den Antrag Grendelmeier ab. Nicht weil sie grundsätzlich dagegen wäre, sondern weil die Zeit im Rahmen der Nachführung noch nicht reif ist.

Vollmer Peter (S, BE): Der Antrag Grendelmeier nimmt an sich ein sehr wichtiges Anliegen auf. Wir haben in diesem Rat in der Vergangenheit einige unschöne Entscheide erlebt, als Volksinitiativen aus politischen Gründen für ungültig erklärt wurden. Wir haben aber auch Entscheide gehabt, wo wir sagen müssen: Man hat Volksinitiativen aus politischen Gründen für gültig erklärt, und zwar mit einer sehr weiten Interpretation der Bestimmung, gemäss der laut Verfassung Volksinitiativen für gültig zu erklären sind.

Diese politische Beurteilung von Volksinitiativen ist an sich nicht abzulehnen. Frau Grendelmeier hat ihren Antrag damit

begründet, dass ihr Text genau dem entspricht, was der Bundesrat für das Reformpaket B, Volksrechte, selber vorschlägt. Wir von der SP-Fraktion meinen, dass dieses Problem der Frage der Gültigkeit tatsächlich einer bestimmten Reform bedarf. Wir sind aber auch der Überzeugung, dass diese Lösung im Rahmen des Paketes B geklärt werden muss.

Wir haben unseres Erachtens in der Subkommission selber – denn dieser Abschnitt des Reformpaketes B wurde im Plenum der Verfassungskommission noch nicht behandelt – zuhanden des Plenums der Verfassungskommission und zuhanden des Rates einen tauglicheren Vorschlag erarbeitet, gemäss dem das Bundesgericht uns nicht einfach im Sinne einer oberen Instanz übergeordnet wäre. Unsere Lösung sieht vor, dass das Bundesgericht einen Entscheid nur dann, wenn die Bundesversammlung eine Volksinitiative nicht gültig erklären will, zu überprüfen hat. Wir bewahren uns damit eigentlich das politische Primat, Initiativen für gültig zu erklären, wenn wir es für richtig erachten.

Der Vorschlag des Bundesrates ist leider nicht sehr tauglich, weil er von der Bestimmung ausgeht: «Zweifelt die Bundesversammlung» Frau Grendelmeier: Was bedeutet «zweifeln»? Müssen wir die blaue Taste, die wir in unseren Kästchen haben, in Funktion setzen, wenn wir weder ja noch nein sagen, noch uns enthalten können, um zum Ausdruck zu bringen, was «zweifeln» bedeuten würde? Entweder entscheidet sich eine Mehrheit der Bundesversammlung für ja oder nein, oder sie sagt: Wir sind nicht sicher. Welchen Entscheid fällt sie dann?

Ich glaube, die Vorschläge, welche die Subkommission erarbeitet hat, die davon ausgehen, dass nur dann das Bundesgericht das überprüfen kann, wenn das Parlament die Gültigkeit bestreitet – das ist ein Entscheid –, scheinen uns eine taugliche Lösung zu sein. Diese Lösung, meinen wir, haben wir beim Reformpaket B, bei den Volksrechten, zu diskutieren. Wir haben dort nämlich noch andere Elemente im Zusammenhang mit dem Zustandekommen der Volksinitiative zu behandeln. Es wäre daher falsch, jetzt diese Lösung hier zu übernehmen. Nicht nur, weil es falsch ist, das jetzt in die Nachführung zu transferieren, sondern auch weil der Vorschlag, wie ihn der Bundesrat entwickelt hat, für sich gesehen nicht gerade überzeugend ausfällt und nicht gerade als tauglich bezeichnet werden kann.

Deshalb möchte ich Frau Grendelmeier bitten, ihren Antrag zurückzuziehen. Das von ihr aufgeworfene Problem nehmen wir ernst. Wir werden es im Rahmen des Reformpaketes B mit einer tauglichen Lösung hier dem Rat zur Entscheidung vorlegen.

Schmid Samuel (V, BE): Ich bitte Sie ebenfalls, den Antrag Grendelmeier abzulehnen. Der Hauptgrund ist auch bei uns, dass wir jetzt den recht klaren Pfad der Aktualisierung begehen und erst später alle weiteren Diskussionspunkte durchaus offen und kritisch im Reformteil behandeln möchten.

Eine Ausnahme – ich habe das bereits im Eintretensreferat angekündigt – befürworten wir allenfalls dort, wo es nicht um die Rechte der Bürger geht oder das Verhältnis von Bürger zu Staat, sondern wo es um das Verhältnis zwischen den Gewalten geht. Hier haben wir heute eine, wie uns scheint, durchaus taugliche Lösung.

Das Problem, dass nebst der rechtlichen Beurteilung ein gewisses politisches Restrisiko bleibt, wird im übrigen nicht gelöst, wenn dieses politische Restrisiko ans Bundesgericht weitergeschoben wird. Aber damit sind wir eigentlich bereits in der Grundsatzdiskussion, ob in diesem Verfahren etwas zu ändern sei oder nicht.

Ein Letztes noch: Die bisherige Praxis der Bundesversammlung, im Zweifel für die Volksrechte einzustehen, ist dann möglicherweise beim Bundesgericht nicht mehr so grosszügig wie oft beim Parlament.

Sie sehen: Hier ist noch einiges zu diskutieren. Ganz abgesehen davon, dass der Text, wie ihn Frau Grendelmeier vorschlägt, das Problem nicht löst, denn ob die Bundesversammlung zweifelt oder nicht, ist nach wie vor ihrem politischen Willen anheimgestellt. Also lösen wir mit dem Antrag Grendelmeier die Frage im Grundsatz nicht.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Grendelmeier abzulehnen. Er wird zweifellos als Idee im Rahmen der Reformdiskussion auch in der Kommission zur Diskussion stehen.

Engler Rolf (C, AI): Ich bin wie die Kollegen Vollmer und Schmid Samuel der Auffassung, dass der Antrag Grendelmeier zu Lasten der Initianten gehen würde, denn die Bundesversammlung – vor allem der Nationalrat – hat doch im Zweifelsfall immer zugunsten der Volksrechte entschieden. Ich gehe davon aus, dass diese Praxis auch in Zukunft so gehandhabt wird. Nur bei Klarheit hat man Initiativen abgelehnt, und die Zweifel lagen nie beim Nationalrat, sondern immer bei den Initianten. Diesen kann man, wenn sie Zweifel haben, nochmals ein Instrument geben. Dieses Instrument müsste im Rahmen der Reformpakete, nicht aber im Rahmen der Nachführung geprüft werden. Das ist das erste Argument, weshalb die CVP-Fraktion diesen Antrag ablehnt.

Es kommt ein zweites Argument hinzu, und ich möchte dies zu Beginn doch klar deklarieren: Die CVP-Fraktion hat entschieden, dass man Neuerungen bei der Nachführung nur einfügt, wenn sie vollkommen unbestritten sind. So hat unsere Fraktion eine anfänglich in der Subkommission unbestrittene Bestimmung, nämlich die Streichung des Bistumsartikels, die mittlerweile aber doch bestritten ist und zu Emotionen führt, wieder aufgenommen und möchte nicht, dass man den Bistumsartikel streicht.

Eine einzige Ausnahme ist mir im Moment bekannt, wo wir eine klare Streichung von bestehendem Verfassungsrecht vornehmen, das an sich noch eine gewisse Verfassungswürde haben könnte; nämlich bei den Bundesassisen. Bei den Neuerungen sind wir sehr zurückhaltend und waren deshalb auch für die Ablehnung der Anträge Chiffelle und Rennwald. Wir werden das auch künftig der Konsequenz halber so halten.

Lediglich bei Fragen, die als Varianten in Frage kommen können, sind wir der Auffassung, dass sie hier eingebracht und diskutiert werden müssen. Solche Beispiele könnten z. B. der Bistumsartikel oder die aussenpolitischen Zielsetzungen sein, die vom Parlament verabschiedet werden. Wir werden sonst hart sein mit Anträgen, die Neuerungen einführen.

Der Antrag Grendelmeier möchte eine solche Neuerung; dieser Antrag hat sicher sein Gutes, und er wird im Rahmen des Reformpaketes behandelt werden. Ich bin auch der Meinung, er müsse inhaltlich verbessert werden, denn sonst würde dies einen Abbau der Volksrechte bedeuten.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La proposition Grendelmeier n'a pas été discutée en commission. Comme Mme Grendelmeier l'a dit, cette proposition est reprise du projet B, «Réforme des droits populaires», et Mme Grendelmeier n'aimerait, au fond, rien d'autre que reprendre la version du Conseil fédéral, projet B, pour la mettre déjà dans le projet A.

Comme l'a dit aussi très justement M. Engler tout à l'heure, au fond, la règle que nous avons adoptée en commission, c'est que nous n'admettons vraiment des innovations que lorsqu'elles ne sont pas discutées. Or, ici, le moins qu'on puisse dire, c'est que cette innovation est discutée, puisque, si les Commissions de la révision constitutionnelle n'ont pas encore discuté de cette formulation du projet B, les deux sous-commissions, pour le moment, l'ont rejetée, à une faible majorité semble-t-il, mais l'ont rejetée. Je n'en tire pas de tout la conclusion que c'est une mauvaise solution – elle doit être discutée en commission et en plénum –, mais j'en tire au moins la conclusion qu'elle donnera lieu à discussion et qu'elle sera controversée. Elle n'a, de ce fait, pas sa place comme nouveauté, si elle est controversée, dans la mise à jour.

Je n'aimerais pas que l'on me soupçonne de vouloir toujours repousser à plus tard des innovations intéressantes. Je rappelle que le projet B sera discuté cette année au Parlement, voire même ce semestre, si les commissions terminent, comme prévu, leur travail au mois de février. Par conséquent, ce n'est pas un renvoi aux calendes grecques, c'est un renvoi simplement à une ou deux sessions prochaines. Il est donc

raisonnable de traiter cette question qui est intéressante – encore une fois, personnellement, je n'entends pas prendre position, la commission n'ayant pas pris position –, mais elle doit être discutée correctement, dans le cadre de la commission, puis en plénum sur le fond.

Je profite du fait que j'ai la parole pour dire que nous avons introduit à l'alinéa 3, dans la teneur de la version de la commission, une très légère modification, puisque nous introduisons la possibilité de déclarer des initiatives partiellement nulles. Jusqu'à maintenant, le texte constitutionnel n'autorisait que la nullité totale: une initiative était valable ou elle était nulle. Avec le texte que la commission a proposé – ce n'est pas le texte du Conseil fédéral –, nous admettrions une nullité partielle. Sans doute, la nullité partielle pose des problèmes, parce qu'il s'agit de savoir si celui qui a signé une initiative l'aurait signée si elle ne comprenait pas la partie que l'on déclare nulle, parce que, évidemment, on enlève une partie de l'initiative. Par conséquent, il faut être très prudent. Il faudra que le Tribunal fédéral ou le Parlement soit très prudent avant de déclarer une initiative partiellement nulle.

La commission a fait deux considérations à cet égard:

1. Nous connaissons parfaitement dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, à propos des initiatives cantonales, la nullité partielle. Le Tribunal fédéral a posé des règles s'agissant des initiatives cantonales, et il a le droit de contrôler si ces initiatives sont conformes à la Constitution fédérale ou à la législation fédérale. Il pratique là déjà la nullité partielle. Par conséquent, nous n'entrons pas dans un domaine complètement inconnu.

2. Nous sommes partis du principe selon lequel qui peut le plus, peut le moins. Les Chambres pouvant dire actuellement: oui, elle est valable, ou non, elle n'est pas valable, elles pourront vraisemblablement dire: oui, elle est partiellement valable. Par conséquent, cette nouveauté ne nous paraît pas dépasser le stade de ce que l'on peut admettre pour la mise à jour.

En revanche, tel n'est pas le cas pour la proposition Grendelmeier. Encore une fois, je ne condamne pas du tout cette proposition sur le fond. La commission n'en a pas parlé, mais je pense qu'elle appartient vraiment au projet B et non au projet A.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Gestatten Sie mir zuerst zwei Bemerkungen zu unbestrittenen Neuerungen in diesem Artikel 129, beide auch in Absatz 3, zu dem ebenfalls der Antrag Grendelmeier vorliegt:

Die erste Neuerung geht dahin, dass zusätzlich zu den bisherigen formellen Schranken des Initiativrechtes neu die materielle Schranke der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes in den Text hineingeschrieben worden ist. Diese Diskussion haben wir bei der Asyl-Initiative der Schweizer Demokraten geführt, und die Kommission war der Meinung, dass damit ein Präjudiz geschaffen worden ist, das im Sinne der Rechtsgleichheit auch festgeschrieben werden muss. Das hat bereits der Bundesrat vorgeschlagen.

Von der Kommission ist nun noch die Regelung der Frage der Teilungsgültigkeit dazugekommen. Das ist eine Frage, die in den letzten Jahren immer wieder diskutiert wurde, aber umstritten blieb. Die Kommission hat nun im Sinne der Praxis des Bundesgerichtes bezüglich der Gültigkeit kantonaler Initiativen ebenfalls die Möglichkeit der Teilungsgültigerklärung in der Verfassung festgeschrieben.

Jetzt aber zum Antrag Grendelmeier, der einen Vorschlag des Bundesrates aufnimmt, den dieser für das Reformpaket B, Volksrechte, unterbreitet: Abgesehen von der Wiederholung des Argumentes, dass es hier nicht um Nachführung, sondern um eine Praxisänderung, also um eine Neuerung, geht – zugegebenermassen wahrscheinlich um eine weniger einschneidende Neuerung, als sie vorhin beim Antrag Rennwald vorlag –, wäre da auch zum Materiellen etwas zu sagen.

Vorauszuschicken ist, dass dieser Vorschlag des Bundesrates im Rahmen des Reformpaketes B in der bisherigen Kommissionsarbeit – die noch nicht abgeschlossen ist – skeptisch beurteilt wird. Er ist noch nicht im Plenum der beiden Verfas-

sungskommissionen behandelt worden, aber beide Subkommissionen haben diesen Vorschlag des Bundesrates abgelehnt, wohl in erster Linie der Formulierung wegen.

Die Subkommission 1 des Nationalrates zweifelte nur schon daran, wie in einem Parlament rechtsgültig Zweifel festgestellt werden können. Nach dem Vorschlag von Frau Grendelmeier und des Bundesrates ruft das Parlament das Bundesgericht ja nur dann an, wenn es an der Gültigkeit einer Initiative zweifelt. Ist ein Zweifel beispielsweise dann vorhanden, wenn in einer Abstimmung zwischen den Ja-Stimmen für Gültigkeit und den Nein-Stimmen für Ungültigkeit eine Differenz von weniger als 20 Stimmen vorhanden ist? Oder ist ein Zweifel dann vorhanden, wenn ein bestimmtes Quorum von Votanten erreicht wird, die am Rednerpult für Ungültigkeit votieren? Ich glaube daher, dass man mit dieser Formulierung nicht recht weiterkommt.

Das ist der wesentlichste Grund, warum die Subkommission 1 den Vorschlag auch für das Reformprojekt B verworfen hat. Es gibt nicht einmal einen Minderheitsantrag mit dieser Formulierung; dagegen gibt es einen, welcher vorsieht, dass nach einem Ungültigkeitsentscheid der Weg zum Bundesgericht offen ist; es ist also ein zweistufiges Verfahren. Nach diesem Antrag heisst es nicht mehr «Zweifelt die Bundesversammlung», sondern «Erklärt die Bundesversammlung für ungültig». Dann kommt in einer zweiten Etappe das Bundesgericht zum Zug.

Zusammengefasst: Einerseits weil es um eine Neuerung geht, andererseits weil – ich kann zwar nicht für die Plenarkommission sprechen, aber aus der Sicht der Subkommission 1 – bei der Formulierung das Ei des Kolumbus wohl nicht gefunden worden ist, empfehle ich Ihnen, den Antrag Grendelmeier abzulehnen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Nach diesen Ausführungen der beiden Berichterstatter bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen. Was ich nicht wissen konnte, ist, dass in den Kommissionen die Situation noch nicht geklärt ist, dass die Gesamtkommission noch nicht entschieden hat. Was ich auch nicht wissen konnte, weil ich den Kommissionen nicht angehöre, ist, dass der Entwurf des Bundesrates keineswegs über alle Zweifel erhaben zu sein scheint.

Ich ziehe meinen Antrag in der Hoffnung zurück, dass noch in diesem Jahr in dieser Saal über einen neuen Vorschlag diskutiert wird, wie das Herr Leuba angedeutet hat. Denn die alte Lösung – ich glaube und hoffe, dass wir uns alle einig sind – ist nicht das Gelbe vom Ei.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Il peut être intéressant de savoir que la commission a eu une discussion assez vive et longue en ce qui concerne l'alinéa 6. La sous-commission avait imaginé d'introduire à l'alinéa 6 une règle pour résoudre le problème qui peut résulter de l'adoption à la fois de l'initiative et du contre-projet. Il s'agit du cas où l'initiative est acceptée par le peuple et le contre-projet par les cantons et où, inversement, l'initiative est acceptée par les cantons et le contre-projet par le peuple. Les deux projets sont censés être rejetés, puisqu'aucun des deux n'obtient la double majorité.

La sous-commission s'était demandé si on ne pouvait pas, dans un cas de ce genre, où la volonté de changement est manifeste puisqu'il y a deux fois une majorité pour le changement, décider que c'est le texte adopté par la majorité du peuple qui l'emporte.

La commission plénière, en revanche, a rejeté assez nettement cette proposition. Elle a estimé qu'il s'agirait là d'une innovation importante qui n'entre pas dans le cadre de la mise à jour. Je crois qu'il était utile que je fasse cette communication pour ceux qui, plus tard, devront interpréter notre constitution.

Präsident: Der Antrag Grendelmeier zu Artikel 129 Absätze 3, 3bis, 3ter ist zurückgezogen worden.

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

Art. 130*Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF*

Vollmer Peter (S, BE): Die Minderheit I schlägt Ihnen vor, den Absatz 1bis zu streichen, einen Absatz, der von der Kommissionmehrheit in das Projekt eingefügt wurde. Worum geht es hier? Es geht offensichtlich darum, dass die Bundesversammlung Volk und Ständen weitere völkerrechtliche Verträge obligatorisch unterbreitet, die an sich – gemäss den klaren Bestimmungen, welche Verträge dem Volk obligatorisch vorgelegt werden müssen, beispielsweise beim Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder beim Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit – dem Volk nicht vorgelegt werden müssten.

Was bedeutet das? Das bedeutet, dass wir das Ständemehr nun plötzlich auch noch für Verträge zur Anwendung bringen, bei denen es verfassungsrechtlich nicht vorgesehen ist. Ich habe grundsätzliche Einwände gegen diese Art, dem Volk nach Belieben irgendwelche Entscheide zu unterbreiten. Diese sogenannte Devolution hat eigentlich sehr wenig mit unserer demokratischen Tradition zu tun. Diese Art, dem Volk nach Lust und Laune der Bundesversammlung etwas zu unterbreiten, hat etwas Plebiszitäres: Wir möchten das, was wir beschlossen haben, vom Volk auch noch bestätigt haben. Die schweizerische Demokratie war eigentlich nie eine plebiszitäre Demokratie. Die schweizerische Demokratie ist eine partizipative. Wir wollen das Volk mitbeteiligen; es hat seine bestimmten Rechte, die es wahrnehmen kann. Es ist nicht einfach «à la carte», wo wir dem Volk, wenn wir es gut finden, gnädig ein Recht zugestehen. Deshalb hat unseres Erachtens dieser Zusatz in Absatz 1bis eigentlich keinen Platz in diesem Konzept.

Etwas haben wir ja ohnehin, und gegen das trete ich nicht an, weil es in der bisherigen Verfassung bereits festgelegt ist: Wir kennen mit dem fakultativen Referendum bereits ein solches Instrument, völkerrechtliche Verträge dem Volk zu unterbreiten. Diese Bestimmung bleibt in der Verfassung, die können wir weiterhin zur Anwendung bringen. Aber wir können nicht noch eine Bestimmung zur Anwendung bringen, nach der wir – dann, wenn wir den Eindruck haben, etwas sei jetzt besonders wichtig – das auch noch dem Ständemehr unterstellen. Denn das ist die Konsequenz dieses Antrags zu Absatz 1bis. Deshalb möchten wir Sie bitten, diesen Absatz 1bis wieder zu streichen, also dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen. Herr Dettling will dann mit seiner Minderheit II die ganze Sache noch ein bisschen einschränken, indem er sagt, dass Verträge von ausserordentlicher Tragweite der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden könnten. Wer definiert dann diese ausserordentliche Tragweite? Das ist nochmals ein solcher Gummibegriff. Da könnte man wieder die blaue Taste einführen, wo wir quasi sagen, das sei jetzt besonders wichtig, und die Bestimmung komme zur Anwendung. Die Umsetzung dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung wird dann eigentlich sehr willkürlich, unpräzise und ungenau. Verzichten wir doch auf diese zusätzliche Möglichkeit, denn wir haben die Möglichkeit gemäss dem nächsten Artikel, völkerrechtliche Verträge mit dem fakultativen Referendum der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wenn es gewünscht wird, kann dort das Referendum ergriffen und es können Unterschriften gesammelt werden. Dann gibt es eine Abstimmung mit einfachem Volksmehr; das entspricht eigentlich unserer demokratischen Tradition.

Deshalb möchte ich Sie eindringlich bitten: Unterstützen Sie den Antrag der Minderheit I und lehnen Sie diese Scheinausweitung der Volksrechte ab; es ist keine Ausdehnung der Volksrechte, sondern ein neues plebiszitäres Element, das in unserer Verfassung keinen Platz haben soll. Wir haben mit dem fakultativen Referendum genügend Instrumente.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag I zuzustimmen und damit diesen nicht vom Bundesrat erarbeiteten Absatz 1bis abzulehnen.

Dettling Toni (R, SZ): Ich begründe den Antrag der Minderheit II: Im Gegensatz zu meinem Vorredner Vollmer unter-

stütze ich grundsätzlich die Mehrheit. Entgegen den Ausführungen von Herrn Vollmer will die Mehrheit keine Ausweitung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums durch Einführung einer allgemeinen Ermächtigungsklausel. Vielmehr entspricht es der Praxis, dass die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge von ausserordentlicher Tragweite der obligatorischen Volksabstimmung von Volk und Ständen unterbreiten kann, sofern sie dies beschliesst. So geschehen, Herr Vollmer, beim Freihandelsabkommen im Jahre 1972, so geschehen bei der Abstimmung über den EWR im Jahre 1992, wobei man hier formell den Ausweg über zwei unbedeutende Verfassungsänderungen suchte. Politisch fiel aber auch hier die ausserordentliche Tragweite dieses völkerrechtlichen Vertrages ins Gewicht. Über alle Parteischranken hinweg war die Meinung ungeteilt, es sei eine obligatorische Volksabstimmung anzuordnen.

In der Kommission hat man uns denn auch von der Seite der Verwaltung klar zu verstehen gegeben, dass es die bestehende Praxis der Bundesversammlung jederzeit erlaube, über bedeutende völkerrechtliche Verträge eine obligatorische Volksabstimmung anzuordnen. Die Mehrheit will nun nichts anderes als diese Praxis oder, wenn Sie so wollen, dieses freiwillige obligatorische Referendum für bedeutungsvolle völkerrechtliche Verträge in der Verfassung festschreiben.

Es ist nicht einzusehen und macht auch keinen Sinn, wenn wir ausgerechnet in diesem wichtigen und sensiblen Bereich des Staatsvertragsreferendums die ungeschriebene Verfassungswirklichkeit nicht im nachgeführten Grundgesetz festschreiben und im Einzelfall, wie etwa das Beispiel des EWR-Vertrages zeigt, den Aus- oder Umweg über eine konstruierte Verfassungsänderung suchen. Daher ist der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit (Vollmer) klar abzulehnen.

Mein Minderheitsantrag will nun mit dem Zusatz erreichen, dass nur völkerrechtliche Verträge von ausserordentlicher Tragweite dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Auch dieser Zusatz entspricht nun wieder der Praxis und der Verfassungswirklichkeit. Der Zusatz der «ausserordentlichen Tragweite» hebt sich zudem von der in Artikel 131 Absatz 2 und von Herrn Vollmer angesprochenen Unterstellung unter das fakultative Referendum ab. Insoweit ist er eben auch erforderlich, um die notwendige Unterscheidung zwischen den freiwillig dem obligatorischen Referendum unterstellten Staatsverträgen einerseits und den freiwillig dem fakultativen Referendum unterstellten völkerrechtlichen Verträgen andererseits zu treffen. Diese Unterscheidung ist logisch und zweckmässig.

Aus all diesen Überlegungen bitte ich Sie, die Minderheit II im Sinn einer Festschreibung der bestehenden Praxis zu unterstützen, eventuell aber der Mehrheit zuzustimmen und auf jeden Fall die Minderheit I (Vollmer) abzulehnen.

Pelli Fulvio (R, TI): Entgegen dem Anschein aus der Fahne und entgegen der Meinung von Herrn Dettling wird die FDP-Fraktion weder die Mehrheit noch die Minderheit II (Dettling) der Kommission unterstützen. Dieser Entscheid wurde mit grosser Mehrheit gefällt. Es ist die Überzeugung der Fraktion, dass die Einführung der Möglichkeit für die Bundesversammlung, beim obligatorischen Referendum die sogenannten «weiteren völkerrechtlichen Verträge» einer Volksabstimmung zu unterbreiten, ein politisch kontraproduktiver, falscher Schritt wäre:

Erstens, weil das obligatorische Referendum für alle völkerrechtlichen Verträge vorgesehen ist, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften herbeiführen würden – aufgrund von Artikel 130 Absatz 1 Litera b –, und deshalb die Zahl und insbesondere die Wichtigkeit der noch in Frage stehenden weiteren völkerrechtlichen Verträge ziemlich gering erscheint.

Zweitens, weil die in Artikel 131 Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit des fakultativen Referendums die eventuelle politische Notwendigkeit einer Volksabstimmung abdeckt. Drittens, weil es als unangebracht erscheint, in den Ermessensraum der Bundesversammlung die Kompetenz zu stellen, dem Volk völkerrechtliche Verträge, die keine oder nur eine

sehr schwache Opposition haben, zu unterbreiten. Das Risiko unerwünschter plebiszitärer Abstimmungen würde gross werden.

Auch die Mittellösung, die die Minderheit II vorschlägt, kann die FDP-Fraktion nicht überzeugen. Sie ist eigentlich keine Mittellösung, indem sie einen Begriff einführt, der auf jeden Fall auslegungsbedürftig ist, und zwar aufgrund politischer Überlegungen. Sie vermag deshalb die vorher angegebenen Risiken nicht zu beseitigen.

Engler Rolf (C, AI): Die CVP-Fraktion schlägt Ihnen vor, bei der Fassung des Bundesrates und der Minderheit I zu bleiben; dies nach einer längeren Diskussion. Ich möchte Ihnen die Argumente hier kurz vortragen.

Grundsätzlich befürwortet die CVP als föderalistische und den Kantonen verbundene Partei eine Ausdehnung des Ständemehrs in aussenpolitischen Fragen. Wir sind aber der Meinung, dass wir genau prüfen müssen, ob es eine Nachführung ist oder nicht. Da stellt sich die entscheidende Frage: Bedeuten die zwei Ausnahmen, die Herr Dettling zitiert hat – die Abstimmungen über Efta und EWR –, eine genügend lange Praxis, um hier doch eine Sicherheit geben zu können, um von Verfassungswirklichkeit sprechen zu können?

Wir sind zum Schluss gekommen, dass die zwei Ausnahmen, die – vor allem beim EWR – ohnehin zu einer Volksabstimmung geführt hätten, nicht ausreichen, um von einer gelebten und bewährten Verfassungswirklichkeit sprechen zu können. In der Konsequenz sind wir dann auch zum Schluss gekommen, dass wir bei der Fassung des Bundesrates und der Minderheit I bleiben müssen, weil wir sonst in unserer Argumentation gegenüber den übrigen Minderheitsanträgen, die Veränderungen möchten, inkohärent wären und diese Minderheitsanträge nicht mit gutem Gewissen ablehnen könnten. Wir beantragen Ihnen deshalb, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben und der Minderheit I zuzustimmen.

Ostermann Roland (G, VD): Après mûre réflexion, les Verts ont décidé de se rallier à la proposition de la majorité de la commission, laquelle rejoint d'ailleurs une autre proposition que nous avons présentée dans le cadre du projet B «Réforme des droits populaires». Elle tend à permettre à l'Assemblée fédérale de soumettre spontanément au peuple, éventuellement aux cantons, telle ou telle de ses décisions. Cela permettrait de crever des abcès dans certaines circonstances particulières, et aussi de gagner du temps lorsqu'on sait que tel objet soumis au référendum facultatif sera à coup sûr porté devant le peuple. On répondrait ainsi, dans des cas d'importance, aux préoccupations de ceux qui trouvent que la procédure référendaire freine l'évolution, et qui prônent témérairement son abolition. Nous appuyons donc la proposition de la majorité de la commission.

Par contre, nous ne comprenons pas la précision constitutionnelle que veut apporter la minorité II (Dettling) en ajoutant «... s'ils ont une importance considérable pour la Suisse», pour qualifier les cas pouvant être soumis au peuple. Qui devra juger de cette importance? Assurément, l'Assemblée fédérale elle-même, seule détentrice du critère d'évaluation et du pouvoir de l'exercer. A quoi sert alors la cautèle? Par sa décision même de soumettre au peuple tel objet, l'Assemblée fédérale en fixe de facto l'importance. Alors, allégeons le texte, puisque c'est l'un des objectifs de la mise à jour.

La question qui pourrait se poser ici, c'est de savoir si ces traités internationaux doivent être soumis au peuple seulement, ou aussi aux cantons. Par cohérence avec la lettre b de l'alinéa 1er du projet qui fixe que «l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales» est soumise au vote du peuple et des cantons, et par cohérence politique, il faut en faire de même ici. La minorité I (Vollmer) combat la proposition de la majorité de la commission pour éviter de transformer le référendum en plébiscite: cette objection est déplacée, sinon elle pourrait s'appliquer à toute votation sur un objet soumis au référendum obligatoire. Il s'agit simplement d'une procédure helvétique de décision sur des sujets qui, en plus, ici, seraient dûment inscrits dans la constitution.

Les Verts soutiennent donc la proposition de la majorité de la commission.

Gross Andreas (S, ZH): Ich möchte zuerst meiner Befriedigung Ausdruck geben, dass sich die Mehrheit der FDP- und der CVP-Fraktion jetzt der Minderheit I angeschlossen haben. Damit wird illustriert, dass wir hier eine Sensibilität entwickelt haben für den von Herrn Vollmer bereits genannten Unterschied zwischen der partizipativen oder direkten Demokratie und der plebiszitären Demokratie.

Wenn ich darf, möchte ich gleich auf das Votum von Herrn Ostermann eingehen und vielleicht die Grünen bitten, das nochmals zu bedenken. Es ist sachlich klar getrennt, was in bezug auf die völkerrechtlichen Verträge obligatorischerweise zur Volksabstimmung kommt und wo erst Unterschriften gesammelt werden müssen. Das ist eben der Unterschied zwischen der plebiszitären und der direkten Demokratie: In der plebiszitären Demokratie entscheidet das Parlament, ob die Leute abstimmen dürfen; in der direkten Demokratie regelt die Verfassung klar, wann die Leute abstimmen dürfen.

Sie argumentieren, Sie würden Zeit gewinnen und es sei unnötig, noch Unterschriften zu sammeln. Das ist meiner Meinung nach nicht angebracht. Es ist im Interesse der direkten Demokratie – die ein Verständigungsversuch in der Gesellschaft ist –, die Unterschriften zu sammeln, weil damit die Abstimmung von den Initianten positiv beeinflusst werden kann. Die Diskussionsleistung, die hinter der Unterschriftensammlung steht, ist erwünscht. In diesem Sinne ist «gagner du temps» ein sekundäres Argument angesichts des gnädigen Akts, mit dem das Parlament sagt: Jetzt müsst Ihr keine Unterschriften sammeln; und das willkürlich von Fall zu Fall. Genau das ist es, was wir mit der Tradition der direkten Demokratie in der Schweiz immer haben verhindern wollen, im Unterschied zu Frankreich z. B., wo es nur diese plebiszitäre Demokratie gibt.

Der zweite Aspekt – Herr Vollmer hat es schon gesagt –: Es ist, gerade im Sinne derjenigen Menschen, die sagen, das Parlament solle auch führen, nicht richtig, wenn sich das Parlament einfach bestätigen lässt oder, wie z. B. in England, seine Uneinigkeit sozusagen dem Schiedsrichter Volk übergibt, das dann entscheiden soll.

Beides entspricht nicht der direktdemokratischen Tradition. Deshalb bin ich dankbar, dass die CVP- und die FDP-Fraktion, die in der Kommission zum Teil gezögert haben, sich jetzt der Minderheit I anschliessen.

Präsident: Ich teile Ihnen mit, dass die liberale Fraktion die Minderheit I unterstützt.

Schmid Samuel (V, BE): Wir sind der Auffassung, dass es sich nicht um einen Schicksalsartikel handeln kann. Eigentlich geht es darum, ob man das, was praktiziert wird, jetzt auch in die Verfassung aufnehmen will oder nicht.

Wir unterstützen deshalb die Variante der Mehrheit und bitten Sie, das gleiche zu tun, um so mehr, als wir wirklich im wahren Sinne des Wortes nur aktualisieren.

Wenn die Minderheit II die Bestimmung auf die Verträge von «ausserordentlicher Tragweite» beschränken will, muss darauf hingewiesen werden, dass wahrscheinlich auch dies ungenau ist, weil es eher um die politische Brisanz gehen würde als um die ausserordentliche Tragweite. Wir können diese Formulierung daher gleich weglassen, d. h. beim Text der Mehrheit bleiben.

Indem ich nochmals auf die geübte Verfassungspraxis zurückkomme, weise ich darauf hin, dass das eher technische Freihandelsabkommen obligatorisch unterstellt wurde, dass beim EWR ein Umweg gefunden wurde, indem man dort einfach zusätzlich die Verfassung änderte, und dass schliesslich die EMRK, die mit Sicherheit Verfassungsrang gehabt hätte, nicht unterstellt wurde. Das kann ein Hinweis darauf sein, dass die Nennung dieser Möglichkeit in der Verfassung durchaus ihren Sinn hat.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Vallender Dorle (R, AR): Artikel 130 regelt das obligatorische Referendum abschliessend. Wer diese Aufzählung von Litera a bis d genau liest, wird feststellen, dass in dieser Liste diejenigen völkerrechtlichen Verträge nicht erfasst werden, die nicht Beitritte «zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften» darstellen. Zudem sind die Begriffe leider nicht eindeutig bestimmbar.

Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte daher der Bundesversammlung das Recht zugestehen, einen völkerrechtlichen Vertrag dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Warum?

1. Sie möchte es aus staatspolitischer Einsicht, denn wichtige, völkerrechtliche Verträge, die nicht unter Litera b subsumiert werden können, verlangen einen höheren Konsens.

2. Es ist Nachführung. Bereits im Jahre 1972 hat das Parlament von sich aus Volk und Ständen das Freihandelsabkommen unterbreitet. Für den EWR hat man einen Ausweg gefunden, und wir haben noch andere Beispiele, wo man sich behelfen musste.

3. Die Regelung, die Ihnen die Mehrheit vorschlägt, stellt eine Parallelbestimmung zu Artikel 131 dar. Artikel 131 sieht in Absatz 2 vor, dass die Bundesversammlung «weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen» kann. Dieses sogenannte fakultativ fakultative Referendum würde nun nach dem Willen der Mehrheit mit dem fakultativ obligatorischen Referendum seine logische Ergänzung erhalten.

Da fehlt mir, Herr Gross Andreas – erlauben Sie mir diese Anmerkung –, auch Ihre Konsequenz. Sie müssten, wenn Sie konsequent wären – da Sie sich ja gegen diesen Antrag der Mehrheit bei Artikel 130 wenden –, auch für Artikel 131 Absatz 1 Litera d Ziffer 2 einen Streichungsantrag vorbereitet haben.

Die Minderheit II (Dettling) will auch das sogenannte fakultativ obligatorische Staatsvertragsreferendum vorsehen, es allerdings auf Verträge von ausserordentlicher Tragweite begrenzen. Diese Zusatzbedingung ist nicht notwendig. Es versteht sich von selbst, dass das Parlament von dieser neuen Möglichkeit – die nun Verfassungstext würde, Verfassungswirklichkeit ist sie bereits – wie bis anhin nur spärlich und nur dann Gebrauch machen würde, wenn dem Staatsvertrag diese besondere Bedeutung zukäme.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Darf ich vorerst die Begründung dazu nachliefern, warum Litera c und Litera d von Absatz 1 zurückgestellt werden. Litera c ist ein Ausfluss der Behandlung von Artikel 44 über Bestand und Gebiet der Kantone. Die Idee geht dahin, dass nur noch Änderungen im Bestand der Kantone obligatorisch vor die Volksabstimmung kommen sollen, dagegen Änderungen im Gebiet – Beispiel Vellerat – nur noch dem fakultativen Referendum unterstellt sein sollen. Das behandeln wir zweckmässigerweise bei Artikel 44.

Absatz 1 Litera d hängt mit der Regelung der Erlassformen bei der Regelung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung zusammen, und das wird in Artikel 153a ff. behandelt. Diese Verschiebung werden wir noch bei einer ganzen Reihe von weiteren Artikel, die wir jetzt behandeln, vornehmen müssen. Zum obligatorischen Staatsvertragsreferendum: Der Absatz 1 bis ist ein Zusatz zu Absatz 1 Litera b. Die beiden dortigen Begriffe «Organisationen für kollektive Sicherheit», darunter wären etwa Uno oder Nato zu verstehen, und «supranationale Gemeinschaften», darunter wäre die EU zu verstehen, haben den Vorteil, recht klar zu sein. Aber sie haben den Nachteil, dass sie nicht abschliessend sind. Beispielsweise würde der EWR-Vertrag nicht darunterfallen und auch die Europäische Menschenrechtskonvention nicht.

Es werden nun folgende Lösungen vorgeschlagen: Die Mehrheit behilft sich mit der Einfügung des genau gleichen Satzes wie beim fakultativen Referendum – Artikel 131 Absatz 2 –, wonach die Bundesversammlung zusätzlich internationale Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellen kann.

Die Minderheit II (Dettling) will bei den beiden Bestimmungen, beim obligatorischen und beim fakultativen Referendum, dif-

ferenzieren, indem sie für den obligatorischen Fall die Formulierung «von ausserordentlicher Tragweite» einfügt.

Die Minderheit I (Vollmer) sieht in Absatz 1 bis eine Ausweitung in Richtung einer unerwünschten plebiszitären Demokratie, möchte ihn deshalb gestrichen haben und sieht auch die Gefahr, dass hier arbiträr das Ständemehr zum Zuge kommt. Schliesslich noch der Bundesrat: Er möchte auch ein Türchen offenhalten, um weitere internationale Verträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen; aber er möchte für einmal das Ungeschriebene ungeschrieben sein lassen, auch in der neuen Verfassung.

Die Kommission hat vorerst mit 17 zu 14 Stimmen der Minderheit II vor der Minderheit I zugestimmt, sich dann aber mit 21 zu 13 Stimmen der Mehrheit angeschlossen.

Mit der Erwähnung weiterer Verträge will diese Mehrheit zum Ausdruck bringen, dass es Fälle geben muss, in denen der Souverän in jedem Fall das letzte Wort hat, auch wenn es eben nicht um Verträge nach Litera b geht.

Herr Schmid hat schon gesagt, dass beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention nach heutigem Wissenstand über ihre Auswirkungen im nationalen Bereich zweifellos obligatorisch dem Souverän zum Entscheid hätte vorgelegt werden müssen. Daher scheint es der Kommissionsmehrheit richtig, dass Bundesrat und Parlament durch das Festschreiben einer entsprechenden Möglichkeit gemahnt werden, dass sie immer die Unterstellung unter das obligatorische Referendum bei der Behandlung von internationalen Vereinbarungen im Auge behalten müssen.

Umgekehrt hält die Kommission dafür, dass es keine irgendwie allgemeingültigen Kriterien gebe, wann eine Frage von «ausserordentlicher Tragweite» sei, und deshalb lasse man es lieber bleiben, eine Scheindifferenzierung zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum einzubauen. Wir empfehlen Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Ausgangslage in bezug auf die Frage, welche Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen, ist seit 1977 klar. Es sind Verträge über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften, wie wir das in Artikel 130 Absatz 1 Litera b klar festhalten.

Wir haben für beide Typen auch konkrete Anwendungsfälle, die wir alle kennen. Ein Beitritt zur Nato oder ein Beitritt zur Europäischen Union müsste dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Das wird auch weiter so bleiben.

Einige Mühe macht uns nun aber die Praxis, die in Ausnahmefällen, die anhand genereller Kriterien nur sehr schwer einzufangen sind, auch andere Fälle von Staatsverträgen dem obligatorischen Referendum unterstellt hat – früher einmal den Beitritt zum Völkerbund, dann das Freihandelsabkommen im Jahre 1972 und jüngst den EWR-Vertrag. Das ist der Anlass, weshalb die Mehrheit und die Minderheit II (Dettling) diese Praxismöglichkeit ausdrücklich in die kodifizierte Verfassung aufnehmen möchten.

Der Bundesrat findet das keine gute Lösung, denn sowohl die Fassung der Mehrheit wie die der Minderheit II ist eine Art Aufforderung zum Tanz. Die Versuchung wird gross sein, bei irgendwelchen Verträgen, die einem vielleicht politisch nicht passen, die Unterstellung unter das obligatorische Referendum zu verlangen, damit man die doppelte Sicherheit von Volks- und Ständemehr hat.

Inhaltliche Kriterien – und das ist der grosse Nachteil sowohl der Fassung der Mehrheit als auch derjenigen der Minderheit II – konnten nicht angegeben werden. Das wundert mich nicht, denn wir haben schon, als ich bei der Revision des Staatsvertragsreferendums dabei war, nach solch generell abstrakten Kriterien gesucht. Doch es gibt sie einfach nicht, während die beiden Typen «Organisationen für kollektive Sicherheit» und «supranationale Gemeinschaften» heute auch in der Literatur, in der Wissenschaft, klar bestimmt sind.

Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, man solle hier am besten nichts sagen. Wenn es wieder einmal einen ganz bedeutenden Staatsvertrag gibt, der grundlegend in unsere Verfassung eingreift – wie das beispielsweise rückblickend sicher bei der EMRK der Fall war –, soll nach Meinung des

Bundesrates diese Möglichkeit weiterbestehen, aber wirklich nur in derartigen ausserordentlichen Fällen von Staatsverträgen von klarem Verfassungsrang, die eine grundlegende Veränderung unseres Staates nach sich ziehen.

Wenn Sie diese Möglichkeit generell aufnehmen, werden Sie fast bei jedem wichtigen Staatsvertrag eine grosse Diskussion in beiden Räten haben, ob dieser nun nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollte. Und die Gefahr – ich brauche das Wort – von «Sündenfällen», wie wir sie im Jahre 1972 beim Freihandelsabkommen begangen haben, ist dann sehr, sehr gross. Ich konnte meinen Studenten nie erklären, warum wir die Europäische Menschenrechtskonvention überhaupt keinem Referendum, das Freihandelsabkommen aber, das nichts anderes als ein bedeutender Handelsvertrag war, dem obligatorischen Referendum unterstellt haben.

Deshalb sind wir der Meinung, man sollte diesbezüglich nicht zum Tanz auffordern, sondern es bei der bisherigen Regelung belassen.

Abs. 1 Einleitung, Bst. a, b
Al. 1 introduction, let. a, b
Angenommen – Adopté

Abs. 1 Bst. c, d – Al. 1 let. c, d
Verschoben – Renvoyé

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag der Minderheit I 77 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 37 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Minderheit I 93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 57 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté

Art. 131

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, in Artikel 131 Absatz 1 die Buchstaben b, c und cbis später zu behandeln. – Sie sind damit einverstanden.

Abs. 1 Einleitung, Bst. a, d
Al. 1 introduction, let. a, d
Angenommen – Adopté

Abs. 1 Bst. b, c, cbis – Al. 1 let. b, c, cbis
Verschoben – Renvoyé

Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté

Art. 132

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Sandoz Suzette
Abs. 4

Die Halbkantone Obwalden,

Proposition Sandoz Suzette
Al. 4

Les demi-cantons d'Obwald,

Sandoz Suzette (L, VD): La proposition faite à l'article 132 nécessite deux remarques préalables et, ensuite, deux motivations.

1. Première remarque préalable: il ne s'agit pas un seul instant, et soyons bien clairs sur ce point, de montrer du doigt les demi-cantons, pas du tout. Personne ne conteste dans cette salle qu'ils ont la qualité de cantons quand il s'agit de leur organisation, quand il s'agit de leur légitimité comme Etats au sein de notre Confédération. Mais – et c'est cela qui est important –, seule l'expression «demi-canton» rend compte de l'histoire et permet, lorsque l'on justifie ensuite une représentation différente au Conseil des Etats et un compte différent des voix en cas de votation, de ne pas avoir l'air de traiter les demi-cantons comme des sous-cantons, alors que c'est ce que fait la nouvelle rédaction qui parle de cantons et ensuite distingue des cantons avec une pleine représentation et des cantons avec une sous-représentation. Donc, que ce soit clair: l'idée est de rendre aux demi-cantons leur dimension historique qui respecte, dès lors, leur particularité.

2. La deuxième remarque est de nature tout à fait formelle. Vous devez rapprocher la proposition faite à l'article 132 alinéa 4 de celle faite à l'article 140 alinéa 4 et à l'article 141 alinéa 2, mais il faudrait aussi inclure une modification de l'article 1er dont nous n'avons pas à nous occuper maintenant. On pourrait donc tout à fait penser – et je suis prête, personnellement, à souscrire à une telle formule – que l'on réserve la question de l'étude des demi-cantons au moment où nous étudierons l'article 1er de la constitution mise à jour. Dans cette hypothèse, je souhaiterais simplement que l'on ne considère pas les articles 132, 140 et 141 comme définitivement liquidés si nous réservions toute la question de la nomenclature au moment où nous étudierons l'article 1er. C'est une question de procédure. Si nous votons maintenant le principe même de la réintroduction de la notion historique de demi-canton, il va de soi que cela devra être pris en compte à l'article 1er de la constitution mise à jour.

Des deux motivations à l'appui de cette proposition, la première est entièrement historique, vous le voyez. On ne peut pas, dans une mise à jour, simplement tracer d'un coup ce qui est fondamentalement la justification historique de l'existence de la notion de demi-canton ou de canton qui, dans la Confédération, ont un statut différent.

La deuxième justification tient au fait, que j'ai déjà évoqué hier, qu'il pourrait y avoir des conséquences politiques très lourdes à l'introduction de la nouvelle nomenclature proposée par la mise à jour. En effet, le lecteur qui ne connaît pas l'histoire aurait le sentiment que nous créons des cantons différents: ce sont tous des cantons, mais certains avec une demi-voix, les autres avec une voix; certains avec deux représentants au Conseil des Etats, d'autres avec un seul.

C'est politiquement d'autant plus dangereux que nous savons que des tendances se font jour qui voudraient élever tous les cantons au rang de pleins cantons, ce qui augmenterait, nous le savons, le nombre des cantons alémaniques par rapport aux cantons francophones ou latins et poserait un problème d'équilibre au sein du pays. D'autre part, il va de soi aussi que nous ne pouvons pas imaginer que peu à peu, on module la représentation au Conseil des Etats en fonction de la dimension des cantons, ce qui pourrait être une conséquence de cette modification de terminologie.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous demande de donner suite à ma proposition ou, à ce défaut, de renvoyer la discussion – ce que je comprendrais fort bien – à celle que nous aurons au sujet de l'article 1er de la constitution révisée.

Le président: Mme Sandoz est d'accord que le vote qui aura lieu sur sa proposition à l'article 132 soit également valable pour ses deux autres propositions aux articles 140 et 141.

Durrer Adalbert (C, OW): Ich möchte den Antrag Sandoz Suzette vehement bekämpfen. Ich ersuche Sie, den Begriff «Halbkantone» nicht einzuführen.

Die Halbkantone verstehen sich ja historisch, rechtlich und auch politisch als vollwertige Kantone. Man wird immer wieder auf die Unterschiede angesprochen. Es gibt zwei Unterschiede zu den sogenannten vollwertigen Kantonen: Wir stellen

einen statt zwei Ständeräte, und wir haben eine halbe Standesstimme. Im übrigen erfüllen die Halbkantone alle Rechte und Pflichten genau gleich wie die vollwertigen Kantone. Sie stellen auch eine volle Infrastruktur zur Verfügung. Fragen Sie einmal in den Halbkantonen nach, wie sich die Bevölkerung fühlt. Sie fühlt sich als Bevölkerung eines Kantons, eines Standes der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Deshalb wurden sie in der geltenden Verfassung und werden sie folgerichtig auch in der Revisionsvorlage in Artikel 1 als Kantone in ihrem Bestand vollwertig garantiert.

Die Relativierung bezogen auf die Standesstimme und auf den Ständerat wird in Artikel 1 durch den Begriff «und» zwischen Obwalden und Nidwalden, zwischen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zum Ausdruck gebracht. Auch in Artikel 3, wo die Bundesstaatlichkeit umschrieben ist, wird allen Kantonen die Souveränität garantiert.

Man nimmt diese Kantone – und darunter fallen gemäss Artikel 1 und Artikel 3 auch die Halbkantone – auch in die Pflicht. Sie müssen die Bundesgesetze, das Bundesrecht, vollumfänglich umsetzen. Ich gehe nicht davon aus, dass Sie inskünftig von uns erwarten, dass wir die Bundesgesetze nur noch halb erfüllen. Hier haben wir auch die volle Verpflichtung.

Der Antrag Sandoz Suzette dreht das Rad zurück. Er schafft ganz klare Widersprüche zwischen Artikel 1 und Artikel 3 auf der einen Seite und Artikel 132, Artikel 140 und Artikel 141 auf der anderen Seite. Ich denke, wenn schon, müsste man diese Frage grundsätzlich beim Bestand in Artikel 1 regeln. Ich muss sagen, dass die Festschreibung des Begriffes «Halbkantone» in den Artikeln 132, 140, 141 die Halbkantone letztlich auch als treue Bundesglieder unnötig auf einer psychologisch sehr empfindlichen Seite trifft.

Es ist auf die Gefahr hingewiesen worden, dass Ambitionen bestehen – in Unterwalden nördlich dem Kernwalde oder ob dem Kernwalde und in den beiden Appenzell wahrscheinlich weniger –, uns nachträglich zu vollwertigen Mitgliedern der Eidgenossenschaft maulern zu wollen. Dazu sage ich ganz klar: Es geht hier nicht darum. Mit diesen kleinen Unterschieden, ein Ständerat, eine halbe Standesstimme, können wir durchaus leben. Bezogen auf Basel kann die Diskussion später, zu gegebener Zeit wieder geführt und auch wieder legitimiert werden. Es geht keineswegs darum. Es geht hier um die historische, um die traditionelle Dimension. Aber es geht auch darum, dass wir, bezogen auf die Pflichterfüllung gegenüber der Eidgenossenschaft, nicht nur die halbe Pflicht erfüllen, sondern auch hier vollwertige, solidarische Bundesmitglieder sind. Ich denke, es ist völlig unnötig, dass wir im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung eine so heikle Frage in die Diskussion einbringen. Ich ersuche Sie eindringlich, den Antrag Sandoz Suzette abzulehnen.

Präsident: Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Kommission folgt und den Antrag Sandoz Suzette ablehnt.

Gross Andreas (S, ZH): Ich staune eigentlich, Frau Sandoz, dass Sie so wenig psychologisches Fingerspitzengefühl aufbringen. Es könnte allerdings sein, dass Sie sich nicht bewusst sind, dass das Wort «halb» auf deutsch eine unerhörte Herabsetzung bedeutet. Eine halbe Portion ist vielleicht etwas anderes als eine «demi-portion», aber auf deutsch tönt das schrecklich. Sie würden hier Ihren Miteidgenossinnen und Miteidgenossen etwas antun, wenn Sie das realisieren würden – zumal es historisch nicht richtig ist, wie Sie argumentiert haben.

Selbstverständlich haben alle drei Trennungen unterschiedliche historische Gründe, aber keiner dieser Teile wollte eine halbbatzige Portion werden. Diese Kantone wollten sich trennen, aber die Teile wollten gleichberechtigte Glieder innerhalb der Eidgenossenschaft werden. Deshalb unterstütze ich – als einer, der zwar historische Affinitäten zu einem dieser Halbkantone hat, aber nicht aus einem Halbkanton kommt – den Antrag meines Vorredners aus einem Halbkanton.

Ich habe mir lange überlegt, welche machiavellistischen Hintergründe dieser Antrag noch haben könnte. (*Unruhe*) Auch

wenn Machiavelli ein Mann war, ist es nicht so, dass jede Frau heute ganz frei von machiavellistischen Hintergründen oder Absichten ist. Diese These kann man mit Frau Sandoz wohl nicht bestreiten.

Es gibt zwei Möglichkeiten:

1. Es könnte sein, dass diese Herabsetzung sozusagen ein Motor für die Heraufsetzung sein möchte; dass Sie mit dieser psychologischen Herabsetzung die Leute dazu motivieren wollen, dafür zu kämpfen, dass sie Vollkantone werden. Das ist etwas, das vor allem die Basler durchaus unterstützen würden. Die Obwaldner und die Appenzeller haben aber immer gesagt, sie seien mit ihrem Status einverstanden.

2. Es könnte aber auch sein – die Argumentation von Frau Sandoz hat mich jetzt in dieser Vermutung bestätigt –, dass es darum geht, beim Abstimmungsverfahren und beim Ständerat präventiv einen Nagel gegen die Korrektur der Stimmengewichte beim Volksmehr einzuschlagen. Das ist wahrscheinlich der eigentliche Grund.

Dazu möchte ich sagen, Frau Sandoz: Wenn Sie schon historisch argumentieren, dann wäre die Korrektur in der Stimmengewichtung eine Rückführung der Stimmengewichte auf den Stand von 1848, nicht eine Nachführung. Seit 1848 ist der Föderalismus zu Lasten der Demokratie gewachsen, und alles, was bisher an Neugewichtung zur Diskussion stand, wollte die Stimmkraft eines Zürchers oder eines Berners wieder in das gleiche Verhältnis zur Stimmkraft eines Appenzellers oder eines Obwaldners setzen wie 1848. In dem Sinne wäre es ein Eigentor, weil Ihre historische Argumentation für diese Neugewichtung sprechen würde, die jetzt aber nicht zur Diskussion steht. Sie sollten hier nicht mit einer historischen Argumentation präventiv einen Nagel gegen diese Diskussion einschlagen, der nicht nötig ist, historisch aber angebracht wäre.

Diese Auseinandersetzung steht uns noch bevor, weil sonst die schiefe Ebene, auf der sich der Föderalismus zu Lasten der Demokratie entwickelt hat, innerstaatlich zu Spannungen führen könnte, die wir auch präventiv nicht herbeiführen sollten.

Sandoz Suzette (L, VD): L'amitié confédérale a peut-être été mal comprise. A aucun moment je n'ai pu éprouver le sentiment que la terminologie utilisée dans la constitution depuis plus d'un siècle était une terminologie offensante. Ce que je trouve personnellement offensant et que j'essayais de montrer, c'est que l'on trouve 26 cantons et que l'on découvre un peu plus loin que, parmi ces 26 cantons, il y en a qui sont traités, alors qu'on les appelle «cantons», moins bien que d'autres. La terminologie de notre constitution, aujourd'hui, permet de manière extrêmement claire, à tout le moins en français, de comprendre la dignité historique de ce que l'on peut appeler, à tort ou à raison, des «demi-cantons». Sous cet angle-là, je souhaite que ceux des Confédérés qui ont pu se sentir atteints dans leur honneur par ma proposition se rendent bien compte qu'elle n'avait qu'une seule idée: leur restituer l'honneur historique qui permet alors, et alors seulement, de comprendre pourquoi des cantons dont personne ne conteste et l'organisation et la pleine participation à la vie confédérale n'ont néanmoins que des demi-mesures lorsqu'il s'agit de compter leur voix ou lorsqu'il s'agit de les représenter au Conseil des Etats.

Personnellement, avec une sensibilité francophone, je suis heurtée quand je lis dans la constitution qu'il y a 26 cantons et que 6 d'entre eux sont moins bien traités, alors que, historiquement, j'en connais la raison. Mon idée était avant tout de restaurer l'honneur historique des demi-cantons.

Comme, à aucun moment, je ne voudrais déclencher de guerre de religion, je retire cette proposition, mais je souhaite qu'elle soit comprise dans le sens profond qu'elle revêtait et non pas interprétée comme une attaque romande à l'égard des demi-cantons.

Präsident: Frau Sandoz hat ihren Antrag zurückgezogen.

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

Art. 133

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Chiffelle**Abs. 2**

Das Gesetz regelt die Wählbarkeit der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

Antrag Rennwald**Abs. 2**

Das Gesetz regelt die Wählbarkeit der Ausländer, insbesondere der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

Proposition Chiffelle**Al. 2**

La loi règle le droit d'éligibilité des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Proposition Rennwald**Al. 2**

La loi règle le droit d'éligibilité des étrangers, en particulier celui des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Wir kommen zum 5. Titel, «Die Bundesbehörden». Hierzu standen in der Verfassungskommission nicht nur der Entwurf des Bundesrates, sondern auch die Anträge aus einem Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen zur Diskussion, welche ihrerseits auf den Arbeiten zweier Subkommissionen basierten, zu den Themen Organisation der Bundesversammlung – Subkommissionspräsident Herr Borel – und Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung – Subkommissionspräsident Herr Schmid Samuel.

Die Arbeiten dieser Subkommissionen gehen zurück auf eine parlamentarische Initiative Petitière aus dem Jahre 1990, d. h., sie sind also schon lange vor dem Vorliegen der Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsreform in Angriff genommen worden. Ihre Ergebnisse sind selbst für helvetische Verhältnisse recht gut ausgereift; sie sind nämlich je zweimal in Subkommissionen und zweimal in Plenarkommissionen diskutiert worden.

Im Rahmen der Kommissionsarbeiten stellte sich auch hier die Frage, wie diese Ergebnisse einzugliedern seien bzw. was in der Nachführung Platz habe. Im Bewusstsein, dass auf dem Gebiet der Behördenorganisation das Verfassungsrecht praktisch unverändert geblieben ist, betrachtete die Verfassungskommission nicht nur den Handlungsspielraum, sondern auch die Notwendigkeit als etwas grösser, im Rahmen der Nachführung zu handeln, weil hier doch einiges an Obsoletem überdauert hat.

Ich meine, man müsse auch unterscheiden: Es ist sicher unter dem Titel der Nachführung grössere Zurückhaltung angebracht, wenn etwas neu eingefügt werden soll, während man Bestimmungen, für die niemand den Aufwand einer Volksabstimmung auf sich nehmen wollte und die deshalb immer in der Verfassung geblieben sind, obwohl sie unterdessen obsolet wurden, eher streichen kann.

Da bietet nun Artikel 133 das Beispiel dazu: Der bisher geltende Ausschluss geistlicher Personen von der Wahlfähigkeit in den Nationalrat setzte ja eine Vorstellung voraus, die in der Zeit des Kulturkampfes geherrscht haben mag: Dass nämlich bereits ein einziger, rhetorisch begabter Pfarrer im Nationalrat unseren Staat in den Abgrund zu führen vermöchte. Der Glaube an ein derartiges politisches Störpotential von Geistlichen hat sich aber schon seit längerer Zeit verflüchtigt. Diese Unvereinbarkeitsklausel ist also längst überholt, aber niemand nahm den Aufwand auf sich, deswegen eine Volksabstimmung durchzuführen.

Immerhin hat unser Rat im Jahre 1993 einer parlamentarischen Initiative auf Aufhebung des Wählbarkeitsverbotes für Geistliche einstimmig Folge gegeben. Wenn nun die Subkommission Borel als erste, die Staatspolitische Kommis-

sion, die Subkommission und das Plenargremium der Verfassungskommission je einstimmig beantragen, diese Diskriminierung der Geistlichen zu streichen und damit in der Nachführung einen Schritt weiter zu gehen als der Bundesrat, dann aus der sehr praktischen Überlegung, dass der politische Spielraum für diese Streichung vorhanden ist bzw. dass die Vorlage mit dieser Mini-Erneuerung nicht gefährdet wird.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais simplement faire deux remarques en langue française, qui ont d'ailleurs déjà été faites par le rapporteur en langue allemande. Tout d'abord, nous nous trouvons ici dans un domaine où nous avons travaillé non seulement sur le projet d'une nouvelle Constitution fédérale, mais aussi sur un rapport et des propositions de la Commission des institutions politiques.

Comme il s'agit de l'organisation des autorités, la Commission de la révision constitutionnelle s'est sentie un peu plus de liberté par rapport au strict concept de mise à jour, lorsqu'elle a eu l'impression qu'il n'y avait pas d'opposition fondamentale quant aux légères innovations introduites. C'est important de le dire, car c'est précisément le cas – et c'est tout à fait clair – à l'article 133, où nous avons supprimé le mot «laïque» qui figure dans l'article 75 de la constitution actuelle.

Vous vous souvenez que vous avez décidé, le 19 mars 1993, de donner suite à l'initiative parlementaire Sieber (92.413), qui prévoyait de supprimer le mot «laïque» à l'article 75 de la constitution actuelle, et ce, à l'unanimité, de sorte que l'on peut considérer qu'il y a là, véritablement, un consensus. Cette disposition peut être adaptée aux conceptions modernes, qui veulent qu'on ne traite pas les ecclésiastiques comme des «demi-citoyens», dirait Mme Sandoz, mais comme des citoyens à part entière.

Koller Arnold, Bundesrat: Beim Wegfall der Einschränkung der Wählbarkeit auf Stimmberechtigte nur weltlichen Standes handelt es sich an sich um eine Neuerung, aber Ihre Kommission ist zum Schluss gekommen, dass sie auf jeden Fall konsensfähig ist. Deshalb widersetzt sich der Bundesrat dieser Streichung nicht, zumal wir damit einen Rechtszustand herstellen, der auch in Übereinstimmung mit Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist, der ganz klar einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleistet.

Präsident: Der Antrag Chiffelle wurde bei Artikel 127 begründet und zurückgezogen; der Antrag Rennwald wurde dort bereits abgelehnt.

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

Art. 134

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Fehr Hans (V, ZH): Ich beantrage, dass Sie bei Artikel 134 den Absatz 3 im Gegensatz zum vorliegenden Streichungsantrag der Kommission beibehalten, damit er in der Verfassung bleibt.

Der Absatz 3 – ich rufe ihn gerne in Erinnerung – besagt: «Bedienstete des Bundes können weder Mitglied des Nationalrates noch Richterin oder Richter des Bundesgerichts sein.» Ich möchte diesen Passus aus folgenden Gründen beibehalten: Erstens im Sinne einer konsequenten Gewaltentrennung; zweitens – wenn Sie in der Botschaft des Bundesrates auf Seite 372 nachsehen – hat der Bundesrat selbst den Absatz 3 als sinnvoll und dringend bezeichnet. Er wollte nämlich explizit in der Verfassung – nicht irgendwo im Gesetz – den Begriff des «Bediensteten» festgehalten haben, weil die «Beamten» ja vielfach nicht mehr dem Beamtenrecht unterstellt sind. Das heisst, wenn Sie irgendwo im Gesetz den Begriff «Beamter» haben, dann sind das Leute,

die immer weniger dem Beamtenstatus und dem Beamtenrecht unterstehen. Darum hat der Bundesrat meines Erachtens damals zu Recht für den Begriff «Bedienstete des Bundes» plädiert.

Ich bitte Sie deshalb, das so zu belassen. Ich werde diesen Antrag aufrechterhalten, es sei denn, der Bundesrat belege seine Gesinnesänderung mit wahrhaft herausragender Begründung. Aber ich muss sagen: Ich bin der Überzeugung, dass der Begriff «Bedienstete» genau die Sache trifft und Klarheit schafft, vor allem in bezug auf die konsequente Gewaltentrennung, auf Stufe der Verfassung, nicht erst irgendwo im Gesetz.

Präsident: Ich habe ein kleines formelles Problem. Wir haben die Einreichung von Anträgen befristet. Herr Fehr nimmt nun den ursprünglichen Entwurf des Bundesrates wieder auf. Ich stelle mich auf den Standpunkt, dass Absatz 3 von Artikel 134 in der Fassung des ursprünglichen Entwurfes des Bundesrates auf der Fahne steht. Insbesondere dem Bundesrat ist es deshalb unbenommen, jederzeit auf seinen Entwurf zurückzukommen.

Es muss deshalb meiner Meinung nach auch den Ratsmitgliedern, vor allem in einer Debatte in Kategorie I, möglich sein, auf einen schriftlich vorliegenden Text zurückzukommen. Insofern nehme ich den Antrag Fehr Hans entgegen, auch wenn er nicht schriftlich von ihm eingereicht worden ist, und wir beraten darüber. Gibt dieses Vorgehen Anlass zu fundamentalen Einwänden? – Sie sind damit einverstanden.

Ruffy Victor (S, VD): C'est une question que je pose à M. Koller, conseiller fédéral. Si je fais la comparaison entre l'article 108 qui règle les attributions dans l'ancien texte, encore valable, de la constitution et celui de l'article 134, qui porte aussi sur les incompatibilités, je constate que vous avez introduit le fait qu'un juge au Tribunal fédéral ne peut pas exercer d'autres activités lucratives.

Si je souligne la chose, c'est qu'il y a plusieurs années maintenant, j'étais intervenu pour régler le problème des arbitrages au Tribunal fédéral. Après mon intervention, on avait, de manière satisfaisante à mes yeux, réglementé différemment l'attribution de ces arbitrages.

La question que je vous pose, Monsieur le Conseiller fédéral, est la suivante: est-ce que, au fond, cette nouvelle présentation de l'article 134 et la définition limitative des sources de revenu remet en question la réglementation actuellement en vigueur?

Koller Arnold, Bundesrat: Es ist relativ riskant, auf eine derart präzise Detailfrage eine präzise Antwort zu geben. Ich würde folgendes sagen: Es wird in Absatz 2 klar festgehalten, dass die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen. Das ist die Grundregel. Andererseits glaube ich nicht, dass man damit jede Ausnahme verbieten könnte, denn heute ist anerkannt, dass Bundesrichter ausnahmsweise doch Schiedsrichterfunktionen ausüben können. Ich glaube, das liegt auch im Interesse unseres Staates, aber es muss die Ausnahme bleiben.

Vollmer Peter (S, BE): Ich möchte Ihnen beliebt machen, bei der Fassung der Kommission zu bleiben und den Streichungsantrag gutzuheissen.

Wir wissen, dass die heutige Verfassungsbestimmung immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt, weil sie von den Betroffenen nicht verstanden wird oder als ungerecht und diskriminierend verstanden wird. Erklären Sie einmal einem Bediensteten, einem Briefträger, weshalb er nicht ins Parlament wählbar ist, während der Vizepräsident des Verwaltungsrates der SBB hier sitzt und die entsprechenden Interessen vertritt. Diese Diskriminierung der Beschäftigten wird im Volk nicht verstanden. Dies um so weniger, als wir ja wissen, dass die gleiche Person sich jederzeit als Ständerat wählen lassen kann, weil wir dort keine entsprechenden Vorschriften machen und machen können.

Die Kommission – das scheint mir wichtig, damit Sie nicht argumentieren, das sei jetzt eine wesentliche rechtspolitische Neuerung – hat sich damit noch nicht über die Unvereinbarkeitsregelungen ausgesprochen, die der Gesetzgeber vornehmen kann.

Wir sind der Meinung, dass diese Frage der Einsitznahme von Bediensteten des Bundes durchaus einer eingehenden Prüfung bedarf. Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Direktor eines Bundesamtes hier im Parlament sitzen kann. Selbstverständlich nicht, das gäbe tatsächlich Probleme! Aber ich kann mir vorstellen, dass Beschäftigte, ein Briefträger, ein Kondukteur oder ein Hausmeister in einem Gebäude des Bundes in Genf durchaus die gleiche Wählbarkeit haben sollen wie die übrigen Bürger und Bürgerinnen in diesem Lande.

Diese Differenzierung müssen wir erarbeiten. Das ist eine Angelegenheit, die auf Gesetzesstufe geregelt werden kann. Wir geben damit nicht einfach einen Persilschein, um die ganze Sache beliebig zu öffnen, sondern wir bringen das mit dem Antrag der Kommission auf die Stufe, auf welcher es eben am zweckmässigsten und entsprechend differenziert geregelt werden kann. Insofern kann man, wenn man das Konzept der strikten Nachführung vertritt, dieser Herabstufung auf Gesetzesebene auch zustimmen, damit wir als Gesetzgeber dann die für uns adäquate, differenzierte, richtige Lösung erarbeiten können, eine Lösung, die dann ja allenfalls auch referendumspflichtig bleibt. Das Volk wird damit nicht ausgeschlossen.

Ich bitte Sie deshalb, hier dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Schmid Samuel (V, BE): Wenn ich im Gegensatz zu meinem Kollegen Hans Fehr hier der Kommission zustimme und mich damit für die Streichung einsetze, dann tue ich dies nicht – um dies klarzumachen, bin ich ans Pult gekommen –, um hier eine large Unvereinbarkeitspraxis einführen zu wollen. Aber gerade die heutige Tendenz zur Auslagerung oder zur teilweisen Auslagerung und zur Teilprivatisierung dürfte eine Reihe von Dienstverhältnissen zur Folge haben, die dann möglicherweise mit dem Begriff «Bedienstete des Bundes» nicht korrekt erfasst werden. Wesentlich für den Ausschluss ist für mich, ob die Unabhängigkeit der Meinungsäußerung und der Meinungsbildung im Rat beeinträchtigt werden könnte. Da ist der Begriff «Beamte» zweifellos zu eng, vielleicht auch der Begriff «Bedienstete». Es scheint mir, dass wir gut daran tun, das auf Gesetzesstufe im Detail zu regeln, um damit auch dem Einzelfall gerecht werden zu können. Ich werde deshalb für die Streichung von Absatz 3 stimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Der mündliche Antrag von Herrn Fehr gibt mir Gelegenheit zu sagen, dass die Kommission bei Artikel 134 der Meinung ist, die neuen Bestimmungen über die «Unvereinbarkeiten» – welche in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben haben und umstritten waren – seien gegenüber bisher ein schönes Beispiel für eine übersichtlichere Lösung. Dies erfolgt einerseits dank der Straffung; es gibt nämlich vier Artikel in der geltenden Verfassung, die sich mit den Unvereinbarkeiten befassen. Sie werden neu in einem Artikel zusammengefasst. Andererseits erfolgt dies – das ist angesichts des Antrages Fehr Hans das Entscheidende – dank der Herabstufung eines Problems, das nach Ansicht der Kommission – in Übereinstimmung mit dem Bundesrat; er hat in der Kommission zugestimmt – eben besser auf Gesetzesebene gelöst wird.

Die Abfolge des Artikels lautet: Absatz 1 beinhaltet die personelle Gewaltentrennung, Absatz 2 die Nebentätigkeiten. Im folgenden begründe ich, warum man Absatz 3 streichen sollte und warum in Absatz 4 die Herabstufung auf Gesetzesebene gemacht wird.

Warum soll man Absatz 3 streichen? Er sieht nach dem Entwurf des Bundesrates vor, dass die Bediensteten des Bundes nicht wählbar seien, während die derzeitige Regelung der Unvereinbarkeit in der Verfassung – sie ist in Artikel 108 Absatz 2 enthalten – lautet: «Die Mitglieder der Bundesver-

sammlung und des Bundesrates und die von diesen Behörden gewählten Beamten» Unvereinbarkeit bedeutet also streng nach dem Buchstaben der Verfassung bis jetzt nur, dass ein Beamter, der vom Bundesrat selbst gewählt wird, nicht in den Nationalrat gewählt werden kann.

Da scheint es richtig, sich zu überlegen, was hinter der Idee der Unvereinbarkeitsklausel steckt. Ich würde meinen, es gehe darum, zu vermeiden, dass ein Beamter von einer Funktionsstufe an, in der er als Antipode des Bundesrates in einer Diskussion im Parlament wirken könnte, entweder mit seinem vorgesetzten Bundesrat in den Clinch kommt oder aber aus Loyalität zu seinem Bundesrat gegen seine eigene Überzeugung handeln muss. Dies wiederum heisst, dass wohl nicht der Gehilfe des Posthalters unter diese Unvereinbarkeitsregel fallen soll, weil er ja nicht der Antipode des Bundesrates ist.

Umgekehrt hat man sich in der Verfassungskommission gefragt: Wäre es nicht richtig, heute beide Räte gleich zu behandeln? Die Unvereinbarkeitsregel gilt nur für den Nationalrat, weil man gesagt hat, der Ständerat sei nach kantonalem Recht gewählt; also hätten auch die Kantone das Recht, die entsprechenden Unvereinbarkeitsbestimmungen zu erlassen. Heute sagt man jedoch, dass der Ständerat gleich wie der Nationalrat eine Bundesbehörde sei. Dem entsprechenden Absatz 1 haben übrigens auch die Kantone in der Vernehmlassung zugestimmt. Da wäre also zu überlegen, ob nicht auch der Ständerat mitintegriert werden sollte.

Zusammengefasst bedeutet das, was ich Ihnen sagen will, dass eine Regelung recht differenziert ausfallen muss. Und eine differenzierte Regelung wird nun mal besser auf Gesetzesstufe vollzogen. Also heisst das, dass man Absatz 3 streicht und bei Absatz 4 eine Herabstufung ermöglicht und – da sind wir beiden Berichterstatter uns einig – vorsieht, dass die Verfassungsbestimmung so lange bleibt, bis das Gesetz in Kraft tritt. Es gibt da keine Lücke, und es wird nicht daran gerüttelt, dass es Unvereinbarkeiten geben soll.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais simplement dire qu'il s'agit ici, dans l'idée de la commission, de ramener au niveau de la loi le règlement des incompatibilités et non de prendre une décision matérielle sur les incompatibilités ou les non-incompatibilités avec les fonctions de membre du Tribunal fédéral ou de conseiller national.

Contrairement à ce qu'a dit M. Fritschi, sur la base d'une indication erronée de ma part, l'article 18 de la loi fédérale sur les droits politiques prévoit déjà, à son alinéa 1er, que «les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires fédéraux ne peuvent être membres du Conseil national.»

Alors, actuellement, nous avons dans la loi l'impossibilité pour un fonctionnaire fédéral de devenir membre du Conseil national. Si l'on supprime la disposition qui vous est proposée ici, l'incompatibilité restera pour les fonctionnaires fédéraux. Il nous incombera de voir si l'on entend modifier cette loi, notamment l'article 18 de la loi fédérale sur les droits politiques, ou s'il faut régler autrement le problème des incompatibilités. Mais le problème se reposera de toute manière, que vous supprimiez ou que vous ne supprimiez pas cette disposition. Nous pensons simplement que la modification qui doit intervenir ne vaut pas une votation populaire à elle seule.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte vor allem gegenüber Herrn Fehr betonen: Wenn der Bundesrat der Streichung zustimmt, so wirklich nur in dem Sinne, dass er zur Einsicht kam, dass dieses Problem auf die Gesetzesstufe herabgestuft werden soll – und nicht im Sinne einer totalen Streichung.

Wie Sie soeben gehört haben, enthält Artikel 18 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zurzeit noch ein generelles Verbot. Wir sind allerdings der Meinung, dass dieses Verbot übers Ziel hinausschiesst, denn an sich sollten wir ja jedem Stimmberechtigten die Wählbarkeit – in den Nationalrat beispielsweise – geben. Aber es gibt offensichtlich Ämter, bei welchen Interessenkollisionen möglich sind. Dort hat dieses Verbot nach wie vor seine Berechtigung, aber wir müs-

sen es differenzieren. Für mich ist beispielsweise klar, dass ein Generalstabschef oder ein Direktor eines Bundesamtes auch künftig nicht wählbar ist, denn hier wären die Interessenkollisionen und die Vermischung der Gewalten offensichtlich. Demgegenüber ist nicht einzusehen, warum ein Briefträger, ein Kondukteur oder auch ein Arbeiter in einem Rüstungsbetrieb nicht Nationalrat sein kann.

Aus diesen Gründen haben wir gesagt: Wir stufen das Ganze besser auf Gesetzesebene herab; dort wollen wir eine solche differenzierte Lösung anstreben.

Fehr Hans (V, ZH): Ich möchte Sie noch auf folgendes aufmerksam machen:

1. Weil der Begriff «Bedienstete» in der ursprünglichen Fassung des Bundesrates stand, bin ich der Meinung, dass sich der Bundesrat – ich hoffe, nicht ausnahmsweise! – dabei auch etwas überlegt hat.

2. Sie müssen sich die Grundsatzfrage stellen: Wollen Sie Bedienstete des Bundes? Dann ist es klar, dass man eine vernünftige Lösung treffen muss. Wollen Sie Klarheit schaffen, indem Sie auf Verfassungsstufe eine konsequente Gewaltentrennung durchsetzen, ja oder nein?

Was den Ständerat betrifft, so kann er ja noch klüger werden. Er hat die Beratung dieser Sache noch vor sich.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Herrn Fehr zu bedenken geben, dass eine vernünftige, differenzierte Lösung, wie ich vorhin ausgeführt habe, nicht möglich ist, wenn wir am absoluten Verbot festhalten. Auch der Bundesrat kann gelegentlich gescheitert werden. Und es ist sicher gescheitert – wenn wir eine differenzierte Lösung wollen –, diese auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe zu verankern, damit nicht eine Verfassungsabstimmung nötig wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	98 Stimmen
Für den Antrag Fehr Hans	29 Stimmen

Art. 135–137

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 138

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Dünki

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise können bei der Vorbereitung wichtiger

Proposition Dünki

Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés peuvent être invités à se prononcer

Dünki Max (U, ZH): Heute gibt es in der Bundesverfassung bekanntlich keine Grundsatzbestimmung, welche das Vernehmlassungsverfahren regelt. Nur in Einzelbereichen des geltenden Verfassungsrechtes sind die Kantone und teilweise die zuständigen Organisationen vor Erlass der Ausführungsbestimmungen anzuhören.

Die zwingende Anhörung ist bei den einzelnen Artikeln der Bundesverfassung achtmal erwähnt: In Artikel 22bis betreffend die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Personen und Güter gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen, Artikel 27ter betreffend die Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen, Artikel 27quater betreffend das Stipendienwesen, Artikel 27quinquies betreffend Vorschriften über Turnen und Sport, in den Wirtschaftsartikeln, in den Bestimmungen betreffend den Arbeitnehmerschutz, die Wohnbauförderung und die Beziehungen zu den Auslandschweizern.

Alle übrigen heute durchgeführten Vernehmlassungen sind von Verfassung wegen freiwillig. Die Einzelheiten des Ver-

nehmlassungsverfahrens sind nur auf Verordnungsstufe geregelt. Nun will man im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung einen neuen Artikel einführen, mit dem der Bund verpflichtet wird, ein Vernehmlassungsbogatorium einzuführen. Das ist eine Neuerung und keine Nachführung! Ich frage mich auch, was unter der Formulierung «... wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite» zu verstehen ist. Das ist ein Gummiartikel, der je nach Standpunkt und Standort ausgelegt werden kann. Was für mich von grosser Tragweite ist, kann für Sie eine Bagatelle sein. Ich habe selbstverständlich Verständnis dafür, dass die Kantone angehört werden müssen, wenn sie durch die Gesetzgebung zum Vollzug ermächtigt oder sogar gezwungen werden. Ich frage Sie aber, Herr Bundesrat Koller, was passiert, wenn bei einzelnen Geschäften aus zeitlichen Gründen überhaupt kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden kann? Ich denke dabei an die dringlichen, aber wichtigen Bundesbeschlüsse. Es ist schon ein paar Mal passiert, dass kein Vernehmlassungsverfahren in die Wege geleitet worden ist. Ein solcher notgedrungener Verzicht würde meines Erachtens künftig die Verfassung verletzen.

Ich habe bekanntlich vor einiger Zeit mit einer parlamentarischen Initiative die Abschaffung des teilweise – nach meiner Meinung – unsinnigen Vernehmlassungsverfahrens gefordert. Ich hatte keinen Erfolg, aber ich bekam ausserparlamentarische Unterstützung aus Kreisen, die sich in der staatspolitischen Materie auskennen. Ich erinnere Sie heute auch daran, dass sich die CVP mit dem Gedanken befasst, einschränkende Massnahmen auf diesem Gebiet zu postulieren – das habe ich in der Zeitung gelesen. Selbstverständlich verzichte ich hier darauf, die Begründung meiner Initiative zu wiederholen.

Ich kann aber nicht verstehen, dass man das Vernehmlassungsverfahren jetzt mit einem Grundsatzartikel quasi zementieren will. Das liegt nicht im Trend der Zeit und entspricht keiner Notwendigkeit. Die vorgeschlagene Fassung ist zu restriktiv. Es wird nicht lange dauern, bis es zum Streit kommt, was unter den Begriffen «wichtige Erlasse» und «Vorhaben von grosser Tragweite» zu verstehen ist.

Ich plädiere deshalb für eine bessere, liberale Formulierung, nämlich für die Kann-Formel. Damit erhält der Bundesrat die Kompetenz zu entscheiden, in welchen Fällen er eine Vernehmlassung im Sinne dieses Artikels in die Wege leiten will. Diese flexible Lösung bringt für alle Teile mehr Vor- als Nachteile. Damit würden wir auch Auslegungsschwierigkeiten vermeiden.

Ich ersuche Sie, dieser Kann-Formel zuzustimmen, also meinem Anliegen zu entsprechen.

Zwygart Otto (U, BE): Zum Antrag Dünki: Wir unterstützen diese Kann-Formulierung, weil sie besser in die politische Landschaft passt.

Ich melde mich aber vor allem aus einem anderen Grund. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller eine Frage stellen. Vielleicht müsste ich sie im Zusammenhang mit Artikel 166 Absatz 3 stellen. Meine Frage lautet: Wieweit beinhaltet die Konsultationsmöglichkeit auch die Mitwirkungspflicht? Oder anders gefragt: Ist die Delegation der Aufgaben, die heute in vielerlei Artikeln geregelt ist, hier genügend gewährleistet?

In der geltenden Verfassung ist diese Mitwirkung in einigen Artikeln als Recht und als Pflicht aufgeführt, und die Wirtschaftspartner, zu denen auch die Sozialpartner bzw. die Dachverbände gehören, sind ausdrücklich erwähnt. Diese Hinweise werden in der Nachführung weggelassen, zum Teil mit dem Hinweis auf den allgemein gefassten neuen Artikel 138 respektive auf Artikel 166 Absatz 3.

Die Konsultation ist in Artikel 138 geregelt oder soll dort geregelt werden, auch wenn sie zu Recht auf wichtige Erlasse beschränkt ist. Hier müsste aber die Zusicherung bestehen, dass die Sozialpartner in den sie direkt betreffenden Bereichen Stellung nehmen können, z. B. zu den Sozialversicherungen, zum Arbeitnehmerschutz, nicht nur zu Erlassen, die von der Verwaltung als wichtig angesehen werden, sondern auch zu allen Erlassen, die darüber hinausgehen. Denn es ist nicht eindeutig, ob der Hinweis in Artikel 166 auf den Ersatz

der Mitwirkung – sei dies in der Kann-Formel oder in einer anderen Formulierung – durch die Möglichkeit der Delegation von Verwaltungsaufgaben an Organisationen und Personen, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, genügt. Es besteht ein qualitativer Unterschied zwischen «zur Mitwirkung beigezogen werden» und «für eine Verwaltungsaufgabe eingesetzt werden». Dies heisst, dass neben dem neuen Artikel 138, der die Möglichkeit der Behörden zur Vernehmlassung bei wichtigen Erlassen enthält, auch in der neuen Verfassung die Mitwirkungsrechte in spezifischen Bereichen wie bisher gelten und in richtiger Art umschrieben sein sollten.

Ich bitte den Herrn Bundesrat um Stellungnahme.

Gross Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion ersucht Sie, den Antrag Dünki abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen: Die generelle Verankerung des Vernehmlassungsrechtes, wie es jetzt anstelle der zahlreichen, in einzelnen Artikeln untergebrachten Bestimmungen vorgesehen ist, finden wir sinnvoll.

Natürlich ist die Formulierung «wichtiger Erlasse» nicht besonders glücklich. Sie lässt eine erhebliche Flexibilität offen. Aber das «können», wie es Herr Dünki vorschlägt, ist natürlich viel eher wie Gummi; vor allem liegt es dann einfach völlig im Ermessen des Bundesrates, wieweit er die Vernehmlassungspartner, die Sozialpartner, die Kantone, andere Betroffene ins Vernehmlassungsverfahren einbeziehen will.

Dieses Recht – es ist ein Recht, nicht eine Verpflichtung – wollen wir nicht einfach in das Ermessen des Bundesrates stellen. So gesehen, weil der Bundesrat im jetzigen Entwurf auch Vernehmlassungskompetenzen in anderen Artikeln eliminiert hat, würde die Annahme des Antrages Dünki auf einen Rückschritt hinauslaufen.

Die Kantone sind einigermaßen frustriert, dass das Vernehmlassungsrecht nicht in wirksamerer, in verbindlicherer Form in der Verfassung verankert ist. Wenn wir jetzt noch eine Kann-Formulierung daraus machen, dann werden wir die Kantone gegen diesen Artikel und vielleicht ein Stück weit auch gegen diese Verfassung aufbringen. Bundeserlasse wirken sich immer mehr auch auf die Kompetenzen der Kantone aus, beispielsweise im finanzpolitischen Bereich. Ich denke, es ist nicht gut, wenn wir hier die Kantone von dieser Mitwirkung ausschliessen. Diese Erlasse haben ja häufig auch ganz erhebliche finanzielle, sozialpolitische Auswirkungen auf die Kantone, beispielsweise Einschnitte in die Sozialversicherung, bei der Sozialhilfe. Wenn wir die Kantone ausschliessen bzw. das Vernehmlassungsrecht einfach in das Ermessen des Bundesrates stellen, machen wir einen Rückschritt, und wir provozieren mutwillig die Opposition der Kantone, aber auch anderer Vernehmlassungspartner herauf. Das sollten wir nicht tun.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Dünki abzulehnen.

Durrer Adalbert (C, OW): Das Konsultationsverfahren bildet in unserem Land traditionell für die Kantone, und innerhalb der Kantone oft auch für die Gemeinden – das darf man nicht vergessen –, dann auch für die politischen Parteien und interessierten Kreise eine sehr wichtige Stufe innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens oder überhaupt innerhalb aller demokratischer Prozesse. Auch in Fällen, in welchen grosse zeitliche Dringlichkeit angesagt ist – das sind ja oft die Geschäfte, die die grösste Brisanz aufweisen –, muss der Bund von anderen Möglichkeiten Gebrauch machen. Man hat heute die Möglichkeiten der Telekommunikation oder das Mittel der konferenziellen Vernehmlassung. Das war z. B. auch der Grund dafür, warum ich gestern morgen nicht einmal Gelegenheit dazu hatte, als Parteipräsident zum Eintreten zu sprechen, weil der Bundesrat in einer dringenden Angelegenheit konferenziell mit den Parteipräsidenten eine Vernehmlassung durchführen wollte. Diese Flexibilität braucht der Staat.

Eine ganz andere Frage ist die, ob es immer sinnvoll ist, an solchen Verfahren teilzunehmen. Ich persönlich – und mit mir die CVP-Fraktion – habe die Auffassung, der Bund müsse dazu verpflichtet werden, bei allen wichtigen Erlassen, bei Ge-

schäften von grosser Tragweite und bei völkerrechtlichen Verträgen obligatorisch ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Das heisst im Klartext: In der Regel wird dieses Verfahren eröffnet, es werden die schriftlichen Unterlagen zugestellt, und die Adressaten werden dazu eingeladen, Stellung zu nehmen.

Eine ganz andere Frage ist diejenige, ob man als Adressat zu allem und jedem Stellung nehmen will. Ich spreche hier aus direkter Erfahrung aus zehn Jahren Regierungstätigkeit und jetzt auch wieder in meiner Parteifunktion. All das, was da zur Vernehmlassung unterbreitet wird, und die Menge der Antworten, die der Bund jeweils bekommt, bringen einen natürlich schon auf den Gedanken, dass man sich hier vermehrt konzentrieren sollte.

Die CVP wurde angesprochen. Wir haben nichts anderes gesagt, als dass wir als Bundespartei inskünftig nur noch zu ganz wichtigen Fragen Stellung nehmen werden; wir werden uns inskünftig davor hüten, zu technischen Vorschriften oder irgendwelchen komplizierten Vollzugsvorschriften ohne jede politische Bedeutung Stellung zu nehmen. Wir werden uns auf national wichtige oder auf parteipolitisch wesentliche Fragen konzentrieren und beschränken, weil wir glauben, unsere knappen Ressourcen für Wesentlicheres, für politisch wirklich dringliche Probleme einsetzen zu können. Daraus ergibt sich doch das klare Ergebnis, dass wir an dieser Verfassungsgrundlage mit der Verpflichtung festhalten müssen, dass der Bund diese Verfahren unter diesen strengen Voraussetzungen durchführt.

Wir müssen uns aber als Adressaten selber disziplinieren, uns beschränken – ich denke z. B. an die Vorlage über die Pharmakopöe, zu der ich einmal Stellung zu nehmen hatte; ich weiss heute noch nicht, was das genau ist – und zur Verwaltungsökonomie und einem effizienteren Staatsbetrieb beitragen. So können wir auch in Zukunft in einer vernünftigen Art und Weise diesen wichtigen Zwischenschritt in allen demokratischen Verfahren aufrechterhalten.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, den Antrag Dünki abzulehnen.

Vallender Dorle (R, AR): Der Antrag Dünki will im Unterschied zum Antrag Ihrer Kommission das Vernehmlassungsverfahren fakultativ gestalten, mit anderen Worten: Der Bundesrat könnte, müsste aber nicht, die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einladen.

Während Artikel 138 innerhalb der Kommission überhaupt nicht in Frage gestellt wurde, gibt uns der Antrag Dünki Gelegenheit, zuhanden der Materialien ein paar Überlegungen anzustellen:

1. Das Vernehmlassungsverfahren wird punktuell bereits jetzt in einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung vorgeschrieben. Neu ist an Artikel 138, dass er den Grundsatz der Vernehmlassung allgemein vorschreibt.

2. Das Vernehmlassungsverfahren ist ein Teil des Gesetzgebungsverfahrens. Es ist besonders in einem Bundesstaat unerlässlich, werden doch die Kantone vielfach durch die Bundesgesetze und Verordnungen mit Ausführungsaufgaben belastet. Auch die interessierten Kreise, ob Wirtschaftskreise oder Gewerkschaften, sollen teilnehmen können.

3. Der neue Artikel 138 in der bundesrätlichen Fassung wird insbesondere auch von den Kantonen begrüsst. Daher fordern die KdK und verschiedene Kantone nicht, dass das Vernehmlassungsverfahren freiwillig sein sollte. Genau das Gegenteil ist der Fall: Sie wollen gerade stärker, viel stärker an der Vernehmlassung beteiligt werden, u. a. durch die Einräumung angemessener Fristen. Ein für den Bundesrat freiwilliges Vernehmlassungsverfahren wäre aus Sicht der Kantone geradezu ein Affront.

4. Allerdings besteht keine Pflicht zur Teilnahme an der Vernehmlassung. Es steht den zur Vernehmlassung Eingeladenen frei, von ihrem Recht Gebrauch zu machen.

Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag Dünki daher ab. Er widerspricht der bisher gelebten Wirklichkeit und will die Rechte der Kantone, aber auch der interessierten Kreise stark beschneiden.

Schmid Samuel (V, BE): Ich glaube, wir sprechen bereits mehr zu den Materialien zwecks Ausgestaltung der künftigen Gesetzgebung über das Vernehmlassungsverfahren als über den eigentlichen Antrag. Der Antrag der Kommission bringt immerhin eine wesentliche Verbesserung, indem die jetzt teilweise punktuell in der Verfassung aufgenommenen Vernehmlassungspflichten in einem einzigen Artikel zusammengefasst werden.

Zum anderen – da stehe ich nicht ohne Sympathie zum Antrag Dünki – scheint mir, dass wir der Sache nicht gerecht werden, wenn die eine Seite die Meinung vertritt, hie zwingendes Vernehmlassungsverfahren und dort praktisch Willkür. Ob Sie nämlich – wie Herr Dünki – sagen, «der Bundesrat kann» oder ob Sie diese Pflicht auf die «wichtigen Erlasse» beschränken, ist gehüpft wie gesprungen. In beiden Fällen ist ein Auslegungsspielraum enthalten. Da kann Herr Dünki mit gewissem Recht sagen, das Kind sei beim Namen zu nennen und aufzunehmen sei das Wort «können».

Ob der Bundesrat dann von der Möglichkeit Gebrauch macht, ist seiner politischen Weitsicht anheimgestellt. Wenn er es tut, wird er die Temperatur für eine bestimmte politische Vorlage viel früher messen können, als wenn er es nicht tut. Mir scheint, dass – unabhängig davon, ob der Antrag Dünki obsiegt oder nicht – im Hinblick auf die künftige Gesetzgebung etwas in bezug auf die Fristen des Vernehmlassungsverfahrens gesagt werden muss, ist doch ein Teil dieses Verfahrens oder der massgebliche Teil jetzt auf Verordnungsstufe geregelt. Wie ich höre, geht es dabei oft um wenige Tage; es soll auch schon um wenige Stunden gegangen sein, innerhalb derer man per Fax zur Stellungnahme eingeladen wird.

Auseinandersetzen muss sich der Gesetzgeber auch mit der Bedeutung des Ausdrucks «wichtige Erlasse». Sonst haben wir zwar hier eine zwingende Bestimmung, öffnen aber dann die Schleuse über die Gesetzgebung, was zur Folge hat, dass all die kühnen Worte, die gegen den Antrag Dünki gefallen sind, nicht mehr folgerichtig sind.

Wie gesagt, die Mehrheit in unserer Fraktion wird für die bisherige Fassung stimmen. Persönlich stimme ich aus Gründen der Konsequenz dem Antrag Dünki zu.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La procédure de consultation donne lieu, à juste titre – à cet égard, M. Dünki soulève une bonne question –, à un certain nombre d'appréciations et de difficultés. Souvent, on trouve que la Confédération consulte trop; parfois, on trouve qu'elle ne consulte justement pas là où on voudrait être consulté. Il est évident que cette institution, qui est propre à notre système fédéraliste, est extrêmement importante, mais il est vrai que son usage est difficile.

M. Dünki a la procédure de consultation directement dans son viseur, puisque je vous rappelle que vous aviez déjà eu à vous prononcer sur une initiative parlementaire Dünki qui voulait supprimer complètement la procédure de consultation. Vous l'avez repoussée par 92 voix contre 42. M. Dünki ne propose pas maintenant la suppression, mais il propose simplement une formule potentielle: on peut consulter.

J'aimerais rappeler que nous avons une solution nouvelle, telle qu'elle nous est proposée par le Conseil fédéral à l'article 138, puisque, jusqu'à aujourd'hui, c'est dans un certain nombre de dispositions constitutionnelles, on l'a dit, que l'obligation de consulter est stipulée. Le Conseil fédéral cherche un critère et dit: «... sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée ...» Voilà le critère qu'a choisi le Conseil fédéral, qui est un critère évidemment plus satisfaisant, de manière générale, que le coup par coup qui figure dans un certain nombre de dispositions de la constitution actuelle, peut-être un peu au hasard de l'imagination du constituant. La flexibilité qui doit être recherchée – et je crois que cet objectif de M. Dünki est parfaitement défendable – dans l'appréciation de ce qui doit être soumis à consultation ou non, peut l'être par l'interprétation de termes qui ne sont pas très précis, mais qui donnent quand même une indication, c'est: «... les actes législatifs importants et les autres projets de grande portée ...» C'est là qu'il s'agit d'ap-

précier, au gré de la situation politique, s'il s'agit d'un acte législatif important ou d'un autre projet de grande portée ou si ça ne l'est pas. Mais je crois que la proposition Dünki, bien qu'elle n'ait pas été discutée en commission, présente – je le dis à titre personnel – quand même un certain nombre d'inconvénients et elle donnera lieu à des discussions interminables, parce que, évidemment, lorsque le Conseil fédéral renoncera à consulter sur un projet, vous aurez un groupe déterminé de la population qui dira que c'était justement sur ce projet qu'il fallait être consulté et il protestera. Vous provoquerez pour commencer une discussion non pas sur le fond, mais une discussion pour savoir s'il faut consulter ou non. Il y aura des réactions évidemment très vives dans les milieux concernés. Ceux qui se sentent touchés par un acte législatif réagiront violemment. Ce qui fait que, finalement, je me demande si la bonne solution, ce n'est pas celle de M. Durrer lorsqu'il dit qu'il faut qu'il y ait une large obligation de consulter, mais que personne n'est obligé de répondre à une consultation s'il estime que cette consultation n'est pas judicieuse et n'est pas nécessaire. C'est dans ce sens que je vous invite à approuver la proposition de la commission et, par conséquent, à rejeter la proposition Dünki.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich glaube, es ist gut, wenn wir in dieser Frage von der heute gültigen Rechtslage ausgehen. Heute haben wir mehrere Verfassungsbestimmungen, die ausdrücklich und zwingend eine Anhörung vorschreiben bzw. ein entsprechendes Anhörungsrecht der Kantone oder der entsprechenden Verbände begründen: So beispielsweise die Artikel über den Film, über Stipendien, über Turnen und Sport und – besonders wichtig – Artikel 32 Absatz 2 und Artikel 32 Absatz 3 der Bundesverfassung, auf den sich alle Massnahmen im Bereich der Wirtschaftsartikel stützen.

Der Bundesrat hat zudem eine Ausführungsverordnung erlassen. Darin wird festgehalten, dass das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, einmal – das ist selbstverständlich – in jenen Fällen, wo das Bundesrecht es zwingend vorschreibt, wie in diesen Verfassungsartikeln, aber auch zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.

In der Ausführungsverordnung wird heute schon festgehalten – das ist zum Teil auch eine Antwort an Herrn Dünki –, dass das Verfahren schriftlich oder aber ganz oder teilweise konferenziell ist. Wir führen daher in dringenden Fällen schon heute immer mehr konferenzielle Vernehmlassungen durch. In der Verordnung wird sodann festgehalten, dass die Frist normalerweise drei Monate beträgt, bei Dringlichkeit aber kürzere Fristen möglich sind. Das sind die wesentlichen geltenden Rechtsnormen für das Vernehmlassungsverfahren.

Was schlagen Ihnen Bundesrat und Kommission vor? Es erscheint uns zweckmässig, wenn wir die vereinzelt Bestimmungen in der Bundesverfassung in einem einzigen Artikel zusammenfassen, eben in diesem Artikel 138, andererseits aber klarmachen, dass wir die Vernehmlassungsverfahren nur bei «wichtigen Erlassen» und Vorhaben von «grosser Tragweite» durchführen. Das ist wirklich Nachführung im guten Sinn, denn jene Bestimmungen der Verfassung, die das ausdrücklich vorsehen, betreffen natürlich auch Vorlagen von erheblicher Bedeutung.

Herr Dünki möchte weiter gehen und generell nur eine Kann-Vorschrift vorsehen. Ich glaube, das geht im Rahmen der Nachführung wirklich nicht an. Denn Sie können die Kantone und die Verbände, die heute sogar ein verfassungsmässiges Recht – in diesen einzelnen Bestimmungen – auf Anhörung haben, nicht einfach entzweien, indem Sie eine Kann-Formulierung einführen. Das würde zweifellos ihren Widerstand nach sich ziehen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, der Vorlage des Bundesrates und der Kommission zuzustimmen. Sie gibt, wo es um unbedeutende Geschäfte geht und wo heute keine Rechtspflichten bestehen, dem Bundesrat genügend Ermessensspiel-

raum, um nicht jede Lappalie in eine Vernehmlassung zu schicken.

Zur Frage von Herrn Zwygart: Bei Artikel 166 geht es um eine ganz andere Frage. Es geht dort nicht um ein Vernehmlassungs- oder Anhörungsrecht bei der Vorbereitung von Erlassen oder Staatsverträgen oder anderen grossen Vorhaben, sondern um die Frage, wie weit und wann der Bund berechtigt ist, eine öffentliche Aufgabe, eine Verwaltungsaufgabe durch Private realisieren zu lassen. Das gibt es bekanntlich schon heute auf vielen Gebieten. Beispielsweise werden im Landwirtschaftsrecht immer wieder öffentliche Aufgaben von den privaten Verbänden erledigt.

Die bundesgerichtliche Praxis hält bisher fest, dass es für eine solche Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private für jeden Einzelfall eines formellen Gesetzes bedarf. Ihre Kommission möchte hier künftig etwas weiter gehen, indem eine generelle Gesetzesnorm die Voraussetzungen für solche Delegationen und Übertragungen an Private vorsehen soll. Diese Divergenz zwischen Bundesrat und Mehrheit der Kommission müssen wir dann bei Artikel 166 bereinigen. Es handelt sich hier also um zwei klar zu unterscheidende Probleme.

Ich bitte Sie, der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen und den Antrag Dünki abzulehnen.

Schmid Samuel (V, BE): Herr Bundesrat, ich bin etwas überrascht über die Aussage, dass bei einer allfälligen Kann-Formulierung die Kantone ausgeschlossen werden könnten. Ist es denn nicht so, dass die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes den Kantonen über Artikel 36 garantiert ist, wo es ausdrücklich heisst, dass der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben orientiert und ihre Stellungnahmen einholt? Kann hingegen Ihr Einwand allenfalls bei den Verbänden Geltung haben?

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Schmid, man könnte durchaus darüber diskutieren, ob durch Artikel 36 Absatz 2 die Rechte der Kantone gewährleistet sind; aber entrechtet würden auf jeden Fall die Verbände. Zugunsten der Verbände haben wir anderweitig keinerlei entsprechende Norm aufgenommen. Es geht nicht an, dass wir die Verbände im Rahmen der Nachführung entzweien.

Deshalb möchte ich Sie, wie gesagt, bitten, der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

117 Stimmen

Für den Antrag Dünki

21 Stimmen

Art. 139

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 140

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Sandoz Suzette

Abs. 4

.... verteilt. Jeder Kanton oder Halbkanton hat mindestens einen Sitz.

Proposition Sandoz Suzette

Al. 4

.... à leur population. Chaque canton ou demi-canton a droit à un siège au moins.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: En ce qui concerne l'article 140, je veux mentionner deux discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la commission.

1. La première concerne l'alinéa 3. La sous-commission s'est demandée s'il était possible de grouper plusieurs cantons pour faire un seul arrondissement électoral ou, au contraire,

de permettre aux cantons de faire plusieurs arrondissements électoraux, notamment pour les grands cantons. La possibilité de regrouper divers cantons a été repoussée par 28 voix contre 1, notamment parce qu'il paraissait évident qu'il ne s'agissait pas d'une mise à jour de la constitution. C'est un sujet qui est extraordinairement délicat. On peut imaginer qu'il aurait soulevé beaucoup de discussions.

2. La deuxième discussion qui a eu lieu, c'est celle de l'interprétation de l'article 140 alinéa 4. On parle ici de la population dans son ensemble et la question s'est posée de savoir s'il ne fallait pas répartir les sièges en fonction de la population suisse puisque, précisément, les étrangers n'ont pas le droit de vote. Finalement, aussi pour des raisons de mise à jour, la sous-commission en est restée au système de la population dans son ensemble. C'est la population dans sa totalité qui détermine le nombre de députés au Conseil national et non pas la population suisse.

Abs. 1–3 – Al. 1–3
Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Präsident: Der Antrag Sandoz Suzette ist zurückgezogen worden.

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

Art. 141

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Sandoz Suzette

Abs. 2

Die Halbkantone Obwalden,

Proposition Sandoz Suzette

Al. 2

Les demi-cantons d'Obwald,

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

Art. 142

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Schlüer

Abs. 2

Die Hälfte der Mitglieder

Proposition Schlüer

Al. 2

La moitié des membres

Schlüer Ulrich (V, ZH): Mein Antrag, wonach es zur Einberufung einer Sondersession der Hälfte der Ratsmitglieder bedarf, ist aus der aktuellen Situation heraus entstanden. Er wurde am vergangenen Montag in Form einer parlamentarischen Initiative eingereicht und muss logischerweise auch im Rahmen der neuen Bundesverfassung vertreten werden. Es geht also um eine Tagesaktualität, aber diese hat Auswirkungen und ist von einer Tragweite, über die es zu diskutieren gilt. Wir werden morgen erleben, dass dieses Parlament im Prinzip von einer einzigen Fraktion vorgeführt wird, um den Hintergrund, um die Kulisse abzugeben, damit diese Fraktion einen Kandidaten, der im Wahlkampf steht, mediengerecht in Szene setzen kann. Das werden wir morgen erleben! Wir werden dies erleben, weil es heute möglich ist, dass eine einzelne Fraktion eine Sondersession durchsetzen kann.

Ich bin der Auffassung, dass es absolut angemessen ist, dass das Parlament, wenn einschneidende Ereignisse eintreten, wenn Entwicklungen von ausserordentlicher Trag-

weite zu besprechen sind, auf dringlichem Weg eine Sondersession anberaumen kann. Aber ich bin der Auffassung, dass es dazu einen Konsens mehrerer Fraktionen oder zumindest von wesentlichen Teilen mehrerer Fraktionen braucht. Dann ist das Instrument der Würde des Hauses angemessen. Aber was wir jetzt erleben – dieses Vorgeführtwerden –, ist der Würde dieses Hauses nicht angemessen. Ich bin der Auffassung, wir sollten dies korrigieren, wenn wir es korrigieren können. Ich gehe davon aus, dass die «Griffel» jetzt bereits gespitzt sind für den Nachweis, dass mit diesem Antrag die Nachführung verlassen wird. Ich bitte Sie, einfach zu überlegen: Als der Souverän das Parlament als Institution schuf, war er da daran interessiert, dass dieses Parlament missbraucht werden kann für lokale Wahlkämpfe? Ist dieser Souverän nicht viel eher daran interessiert, dass das Parlament seiner Würde gerecht seine Geschäfte erledigen kann? Darüber haben wir zu entscheiden, wenn wir uns fragen: Findet da eine Nachführung statt oder findet keine Nachführung statt?

Ich bitte Sie, der Zweckentleerung einer wichtigen Bestimmung in der Verfassung entgegenzuwirken und meinem Antrag zuzustimmen, wonach es der Hälfte der Parlamentsmitglieder bedarf, damit eine Sondersession einberufen werden kann.

Ledergerber Elmar (S, ZH): Ich nehme an, Herr Schlüer, Sie gehen auch davon aus, dass die Grossbankenfusion direkt gezielt auf den Zürcher Wahlkampftermin terminiert worden ist, und ich gehe davon aus, dass Sie auch davon ausgehen, dass Herr Ebner extra wegen des Zürcher Wahlkampfes aus Zürich weggezogen ist und dass wir darum alles gemeinsam gebündelt in diesem Parlament besprechen wollen.

Herr Schlüer, es ist absurd zu sagen, die sozialdemokratische Partei habe hier eine Sondersession verlangt, um den Zürcher Wahlkampf zu beleben. Das hat Zürich nicht nötig, das habe ich nicht nötig, Herr Schlüer, sondern es handelt sich hier um Themen, die national von extrem grosser Bedeutung sind, die in dieses Parlament gehören und die mit Recht dafür Anlass geben, sich hier speziell damit zu befassen. Das war der Auslöser und der Grund, warum wir diese Sondersession verlangt haben, und nichts anderes.

Detting Toni (R, SZ): Wir haben diese Frage in der FDP-Fraktion eingehend besprochen. Es besteht durchaus ein gewisses Verständnis für den Standpunkt, wie er von Herrn Schlüer dargelegt worden ist. Vor allem mit Blick auf die für morgen anberaumte Sondersession, wo es um das Allerstthema Bankenfusion und Steuerprogramm nach Methode des Doktor Eisenbarth geht, gibt es in unserer Fraktion doch eine starke Strömung, die das bestehende Quorum hinterfragen will.

Wir sind aber dann aus drei Gründen zu einer anderen Auffassung gelangt. Wir sind der Meinung, dass es sich hier – wie das auch Herr Schlüer zugegeben hat – um eine Neuerung handelt. Das ist eindeutig. Das geltende Recht sieht nämlich in Artikel 86 einen Viertel der Ratsmitglieder vor. Der Antrag Schlüer will nun die Hälfte vorschreiben, was eine wesentliche Neuerung ist, die aus konzeptionellen Gründen zu weit geht, weil hierfür kein breiter Konsens besteht.

Zum anderen sind Einberufungsquoten politisch sehr sensible und brisante Grössen. Sie werden im allgemeinen sehr tief angesetzt, nicht zuletzt aus demokratischen Überlegungen.

Ich darf vielleicht auch auf das Privatrecht hinweisen. Dort haben wir eine ähnliche Bestimmung im Vereinsrecht. In Artikel 64 ZGB heisst es, dass ein Fünftel der Mitglieder eines Vereins oder eines Verbands die Einberufung der Generalversammlung der Mitglieder von Gesetzes wegen erzwingen kann. Übrigens: Im erst kürzlich revidierten Aktienrecht, in Artikel 699, ist das Quorum noch tiefer angesetzt: Ein einzelner Aktionär, der über 10 Prozent des Kapitals verfügt, kann die Generalversammlung einberufen.

Was im Privatrecht recht ist, erachten wir aus demokratischen Gründen für das öffentliche Recht als billig, obwohl wir gewisse Vorbehalte gegen die Einberufung der Sonderses-

sion von morgen haben. Schliesslich zeigt sich einmal mehr, dass man nicht aufgrund eines speziellen Vorfalles eine Verfassungsbestimmung ändern oder neu schaffen sollte. Eine Verfassungsbestimmung ist dann zu erlassen oder zu ändern, wenn ein ausgewiesenes und breit abgestütztes Bedürfnis hierfür besteht.

Diese drei Gründe führen uns dazu, den Antrag Schlüer abzulehnen.

Gross Jost (S, TG): Herr Schlüer, Sie sind doch im Normalfall ein begeisterter Vorkämpfer des engen Nachführungs-konzeptes. Sie haben selber realisiert, dass das hier überhaupt nicht der Fall ist. Dieses parlamentarische Minderheitenrecht ist in Artikel 86 Absatz 2 der Bundesverfassung ganz klar geregelt. Es ist ein wesentliches Element – Herr Dettling hat das auch angetönt – einer liberalen Verfassung. Es ist auch ein Element der bestehenden Bundesverfassung. Sie sprechen von der Würde des Hauses und benutzen hier eine verfassungsrechtliche Diskussion, die die Verfassung auf lange Zeit festlegen soll, um sie aus einem tagespolitischen Anlass heraus für Ihr sehr persönliches Anliegen zu missbrauchen. Ich denke, dass dies die Würde des Hauses eher tangiert als wenn zu Sorgen um aktuelle Probleme von morgen, die einen Grossteil der Bevölkerung beschäftigten, eine wirtschaftspolitische Debatte im Rahmen einer Sondersession stattfindet.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie namens der Fraktion der Sozialdemokraten, diesen Antrag klar abzulehnen.

Präsident: Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Kommission unterstützt und den Antrag Schlüer ablehnt. Die gleiche Meldung lässt die grüne Fraktion machen.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Wenn wir an der Diskussion über den Antrag Schlüer sind, dann ist es vielleicht richtig, darauf hinzuweisen, dass in Artikel 142 ohnehin Neuerungen, also Modifizierungen gegenüber dem Ist-Zustand, vorgenommen wurden. Die eine Neuerung geht dahin, dass neu auch ein Viertel der Ständeräte eine ausserordentliche Session einberufen können soll. Hier soll also Parallelität geschaffen werden. Das ist sicher richtig. Die Lehre hat die mangelnde Gleichberechtigung der beiden Kammern in diesem Punkt kritisiert. Das war ein Punkt, bei dem es bisher keine Gleichberechtigung gab.

Dagegen soll im Gegenzug das Recht von fünf Kantonen auf Einberufung einer ausserordentlichen Session wegfallen. Es ist während der ganzen Zeit nie benützt worden, und es scheint auch wenig praktikabel. Bis fünf Kantone das Beschlussprozedere durchgespielt hätten, stünde wahrscheinlich schon längst die nächste ordentliche Session vor der Tür. Zum Antrag Schlüer: Nachdem die Diskussion etwas Richtung Aktualität und auch Parteitaktik gelaufen ist, müsste man zugeben, dass sowohl der Antrag der Kommission wie der Antrag Schlüer etwas verändern. Während nämlich bisher eine Fraktion mehr oder weniger aus eigener Kraft eine ausserordentliche Session verlangen konnte, werden das künftig nach dem Antrag der Kommission drei Fraktionen sein, nämlich auch die FDP und die CVP. Gemäss Antrag Schlüer müsste es dagegen immer ein Konglomerat von Fraktionen sein.

Ich glaube aber, weniger diese Überlegung als zwei andere Überlegungen sprechen gegen den Antrag Schlüer:

Erstens scheint mir das Quorum der Hälfte an sich nicht sinnvoll. Die Mehrheit des Rates kann bei uns ohnehin per Ordnungsantrag etwas beschliessen; das muss man so nicht mehr sagen. Diese Bestimmung hat nur einen Sinn, wenn sie ein qualifiziertes Minderheitsrecht festschreibt.

Zweitens ist die Frage des Missbrauchs aufgeworfen worden. Dazu sind im Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommission, den ich bereits erwähnt habe, Ausführungen gemacht worden. Es ist ja immer so: Wenn ein Begehren um Einberufung einer ausserordentlichen Session gestellt wird, entscheidet das Ratsbüro oder nachher allenfalls sogar die Ratsmehrheit, wann genau diese ausserordentliche Session stattfindet und wie lange sie dauert.

Genau das haben wir im aktuell angesprochenen Fall gesehen: Zuerst hat das Ratsbüro beschlossen und dann – per Ordnungsantrag, der im Plenum gestellt worden ist – die Ratsmehrheit. Wie diese ausserordentliche Session gegenüber der Öffentlichkeit wirkt, ist also letztlich immer der Wille der Mehrheit. Darum glaube ich, dass der Antrag Schlüer unnötig ist.

Ich empfehle Ihnen, den Antrag Schlüer abzulehnen und der Kommission zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Kommission schlägt in bezug auf dieses Einberufungsrecht zu ausserordentlichen Sessio-nen eine Änderung vor, indem das Einberufungsrecht der fünf Kantone gestrichen wird. Die Überlegung war die, dass die Kantone davon nie Gebrauch gemacht haben und dass dieses Einberufungsrecht daher obsolet ist. Sofern die Kan-tone dem bis zur Behandlung im Zweitrat nicht opponieren, kann sich der Bundesrat mit dieser Änderung einverstanden erklären.

Zum anderen Problem, das der Antrag Schlüer aufgreift, möchte ich nur zwei Dinge sagen:

1. Es ist ganz klar, dass dieses ausserordentliche Einberufungsrecht historisch gesehen eine sehr grosse Bedeutung hatte, als die Räte nur einmal im Jahr zusammenkamen. Das ist in Artikel 86 noch vorgesehen.

2. Auf der anderen Seite bin ich der Meinung, dass Sie nicht aufgrund irgendwelcher Emotionen wegen der morgigen ausserordentlichen Session eine Ausnahme machen sollten; statt dessen sollten Sie sich an das bewährte Nachführungs-konzept halten und deshalb der Kommission zustimmen!

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

99 Stimmen

Für den Antrag Schlüer

24 Stimmen

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr

La séance est levée à 12 h 50

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Mittwoch, 21. Januar 1998

Mercredi 21 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Bevor wir mit der Detailberatung der Bundesverfassung weiterfahren, begrüsse ich einen Gast auf der Diplomatentribüne.

Je salue à la tribune diplomatique la présence de M. Stéphane Dion, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des affaires intergouvernementales. (*Applaudissements*)

En tant que ministre chargé des rapports entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces canadiennes, M. Dion est particulièrement intéressé par le débat sur la réforme de la Constitution fédérale.

Je lui souhaite une cordiale bienvenue dans la salle du Conseil national et j'exprime des vœux pour la poursuite des liens amicaux entre nos deux pays.

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 76 hiavor – Voir page 76 ci-devant

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)

Art. 143

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Très rapidement, à l'article 143, l'idée de la Commission des institutions politiques qui est à l'origine de la proposition est de renforcer le pouvoir de la présidence. Vous permettez à un ancien président de dire que l'idée fondamentale est évidemment très sympathique, mais nous devons néanmoins rester dans le cadre de la mise à jour.

Dans le cadre de la mise à jour, la commission s'est autorisé une innovation, qui est très modeste, à vrai dire. Elle consiste à prévoir non seulement un vice-président, mais un second vice-président, de manière à renforcer la présidence et à permettre au second vice-président de devenir premier vice-président, puis président, et ainsi d'acquérir encore mieux – les présidents actuels l'ont cependant très bien fait – les compétences pour présider la Chambre. C'est la seule innovation que nous introduisons. Bien entendu, l'interdiction d'être réélu à la même fonction s'étend au deuxième vice-président, qui ne peut pas être réélu deuxième vice-président,

mais qui peut seulement gravir une à une les marches qui mènent à la marche supérieure. Pour le surplus, dans le cadre de la mise à jour, il n'y a pas d'autres innovations possibles.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons cette légère modification.

Angenommen – Adopté

Art. 144

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Bonny

Abs. 4

Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse.

Proposition Bonny

Al. 4

Afin que les commissions puissent accomplir leurs tâches, la loi leur attribue un droit particulier d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): In Übereinstimmung mit einer deutlichen Mehrheit der ständerätlichen Kommission und auch – glaube ich zu wissen – des Bundesrates beantrage ich Ihnen, die Fassung der ständerätlichen Kommission zu Artikel 144 Absatz 4 zu übernehmen. Der Antrag ist also nicht meine Erfindung, sondern es ist die Konklusion der ständerätlichen Kommission.

Es geht hier um etwas sehr Grundsätzliches, nämlich um das Verhältnis – ich möchte noch präziser sagen: um die Machtbalance – zwischen Bundesrat und Parlament. Wir alle – ich glaube, da gibt es keine Unterschiede in diesem Rat – sind für ein starkes Parlament. Wir alle – ich hoffe es wenigstens – sind auch für eine starke Regierung. Und gerade in den letzten Jahren und letzten Monaten hat es ja nicht an Forderungen nach einer starken Regierung gefehlt, und es war damit auch eine gewisse Kritik wegen mangelnder Führung verbunden – im einen oder anderen Fall war auch ich bei den Kritikern.

Nun geht es hier nicht darum, dass wir der Regierung etwas mehr geben, sondern darum, ihr die Mittel geben, damit sie ihre verfassungsmässigen Kompetenzen, Verpflichtungen und Verantwortungen übernehmen kann. Die Regierung hat einfach – das hat nichts mit Geheimniskrämerei zu tun – einen gewissen Spielraum, eine gewisse Vertraulichkeit, bei ihren Beratungen nötig, um effizient zu sein. Denken Sie nur an das jetzt so aktuelle Thema der internationalen Verhandlungen.

Nun sind wir mit einer sicher gutgemeinten, aber ausserordentlich weiten Fassung der Kommission des Nationalrates konfrontiert. Ich gestatte mir, kritisch anzumerken, dass diese Fassung das Gleichgewicht zwischen Regierung und Parlament empfindlich stören würde. Schauen wir uns einmal den Text an: «Die Kommissionen haben Anspruch» Mit «Kommissionen» sind alle ständigen Kommissionen gemeint. Ich muss jedoch annehmen, dass auch die Ad-hoc-Kommissionen darunterfallen würden, sofern wir noch solche haben, nicht nur die Aufsichtskommissionen; ich komme noch darauf zurück. Das Wort «Anspruch» ist für uns alle klar Ausdruck einer rechtlich zwingenden Verbindlichkeit.

Dann kommt: «... Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben» notwendig sind. Die Formulierung «alle Informationen» geht sehr weit, wird aber scheinbar eingeschränkt durch die Worte «die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind». Mit dieser Formulierung wird nämlich bewirkt, dass in den Kommissionen jeweils interpretiert werden muss, was jeweils für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Wir wollen uns nichts vormachen. Dass da auch Gründe der politischen Opportunität hineinspielen werden, ist jedem klar. Die Formulierung ist jedenfalls nicht ausgereift und führt zu unmöglichen Konsequenzen. Welches ist dabei

die Rolle des Bundesrates? Wie soll er wissen, was die Kommission als notwendig erachtet?

Aber es wird noch «schöner». Im zweiten Satz werden Einschränkungen der Informationsrechte vorgesehen, die durch «das Gesetz bezeichnet» werden. Was heisst «das Gesetz»? Bezieht sich das auch auf den Einzelfall? Offenbar müsste man sich bei neuen Gesetzen mit den Ausnahmen von der Informationspflicht befassen. Auch hier käme es zu einem Seilziehen.

Sie sehen – das wurde in den Beratungen der ständerätlichen Kommission immer wieder unterstrichen –, dass es um eine völlig neue Ordnung geht; wir wollen aber hier ja nicht völlig neue Ordnungen schaffen. Herbeigeführt wird sie in einem analogen Sinn durch eine Umkehr der Beweislast. Die Regel würde zur Ausnahme, und die Ausnahme würde zur Regel. Ich nehme die heute morgen gehörten Ausführungen wörtlich, dass wir keine neue Ordnung wollen. Gerade in diesem sensiblen Bereich sind wir nun aufgefordert, dem Bundesrat seine ohnehin schon schwierige Aufgabe nicht noch schwieriger zu machen.

Das sind die Gründe, die klar dafür sprechen, dass Sie meinem Antrag, der der Fassung der ständerätlichen Kommission entspricht, zustimmen sollten.

Ich möchte – um das Wort nicht noch einmal verlangen zu müssen – gleich noch folgendes beifügen: In Artikel 159 Absatz 2 wird das Verhältnis zwischen Geheimhaltung und Aufsichtskommissionen geregelt. Anlässlich einer ersten Betrachtung hatte ich das Gefühl, man müsse diese Bestimmung auch streichen. Ich habe den entsprechenden Antrag aber nach nochmaliger Prüfung zurückgezogen. Den Aufsichtskommissionen – dabei geht es um eine PUK, eine Geschäftsprüfungskommission und einzelne Gremien im Rahmen des Finanzbereiches – können Geheimhaltungspflichten vernünftigerweise nicht entgegengehalten werden. Ich werde also dort für den Antrag der Kommission stimmen.

Schmid Samuel (V, BE): Ich bin froh, dass Herr Bonny seinen Antrag zu den Einsichtsrechten der Aufsichtskommissionen zurückgezogen hat. Allerdings bedaure ich es, dass er hier, im allgemeinen Teil, einen analogen Antrag stellt.

Ich will vorweg das ganze Problem etwas relativieren. Wenn Sie die Texte zu Artikel 144 Absatz 4 vergleichen, dann sehen Sie, dass die Kommission einen Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben der parlamentarischen Kommission geeignet und erforderlich sind, einfügen will und dann klar und zwingend erlaubt: «Einschränkungen der Informationsrechte werden durch das Gesetz bezeichnet.»

Herr Bonny hingegen sagt in seinem Antrag: «Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte» Auch hier wird also das Gesetz den Inhalt umschreiben. Insofern geht es letztlich um die Frage, ob ein grundsätzliches Einsichtsrecht mit Verbotsvorbehalt oder ein Verbot mit allfälligem Einsichtsrechtsvorbehalt besteht.

Ich halte nun dafür, dass wir klar eine Lanze für die Rechte des Parlamentes brechen müssen – dies einmal, weil es, wie die Erfahrung in verschiedensten Bereichen zeigt, möglich sein wird, über die Gesetzgebung geschützte Bereiche abzusondern; des weiteren, weil sich das Verhältnis der Macht zwischen Exekutive und Legislative und die Einflussmöglichkeiten in den letzten Jahrzehnten mit Sicherheit nicht zugunsten des Parlamentes verschoben haben. Selbstverständlich muss dann via Gesetzgebung über Vorbehalte gesprochen werden. Selbstverständlich braucht die Exekutive Raum und Zeit, um zusammen mit ihren Spezialisten die Entschlussfassung vorzubereiten und Anträge zu stellen. Auf der anderen Seite hat aber auch das Parlament bestimmte Aufgaben, und auch an das Parlament werden Forderungen gestellt; und hier müsste im Zweifelsfall – ich betone: im Zweifelsfall – zugunsten dieser Einsichtsrechte entschieden werden.

Gerade das Beispiel der internationalen Verhandlungen finde ich nicht angebracht, weil es dort nicht nötig ist, dass irgendeine Kommission «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» derzeit tätig ist; es gäbe also kein Einsichtsrecht. Das wird allenfalls später der Fall sein, wenn es um die Vollzugsgesetzgebung oder

anderes geht. Hier wird – immer unter Vorbehalt einer vom Gesetz definierten Ausscheidung von Grundlagen, die nicht an die Öffentlichkeit gehören – das Informationsrecht des Parlamentes nicht beschnitten werden können.

Ich bitte Sie, gestützt auf diese Überlegungen, der Kommission zu folgen. Es ist zwar vorerst eine Änderung der bisherigen Praxis; aber ich sage noch einmal, dass es nicht eine Änderung ist, die sich zum Nachteil des Bürgers auswirkt, im Gegenteil: Es ist eine Änderung, die die Einflussnahme und auch die ordentliche Kontrollmöglichkeit des Parlamentes verstärkt und die deshalb bereits in der ersten Runde unserer Aktualisierungsbemühungen Berücksichtigung finden müsste. Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): Ich habe Kollege und Freund Schmid eine beinahe etwas amüsante Zwischenfrage zu stellen. Ich habe vorhin gesagt, dass dieser Antrag nicht auf meinem Mist gewachsen sei, sondern auf einen Antrag der ständerätlichen Kommission zurückgehe. Diese hat das auch nicht selber formuliert, sondern, lieber Samuel Schmid, sie hat das wortwörtlich der neuen bernischen Staatsverfassung entnommen. Wenn ich mich nicht täusche – ich bitte Sie, mich eventuell zu korrigieren –, heisst der geistige Vater dieser neuen bernischen Staatsverfassung Samuel Schmid. Stimmt das?

Schmid Samuel (V, BE): Geistige Väter gab es viele; auch geistige Väter, lieber Freund Jean-Pierre Bonny, bleiben in demokratischen Ausmachungen nicht immer in der Mehrheit. Und Fehler muss man ja nicht perpetuieren, man kann auch einmal etwas besser machen.

Schliesslich noch ein letztes, wenn wir schon bei den amüsanten Antworten sind: Der Ständerat, der sich aus einer Vielzahl ehemaliger Exekutivmitglieder zusammensetzt, sieht die Sache möglicherweise etwas anders, als es unser Rat tun möchte.

Vollmer Peter (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt ganz entschieden den Antrag der Kommission. Ich kann mich jetzt in den Argumenten sehr beschränken, denn Herr Schmid hat die Gründe, weshalb die Kommission zu diesem Schluss gekommen ist, zutreffend zusammengefasst.

Herr Bonny, vielleicht müssen Sie noch einige Artikel zurückgehen. Artikel 139 leitet die Oberaufsicht des Parlamentes ab. So ist das Parlament unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Stände das oberste Organ. Diese Oberaufsicht begründet auch, dass wir letztlich Zugriff zu all den Informationen haben müssen, die wir zu deren Ausübung benötigen. Ich meine, es sei absolut richtig und klar, wenn wir hier vom Grundsatz ausgehen, dass das Parlament alle Informationen braucht, um seinen Auftrag – den Verfassungsauftrag, diese Oberaufsicht, wahrzunehmen – auch erfüllen zu können. Wenn Sie jetzt beantragen, dass die Rechte der Kommissionen im Gesetz stipuliert werden, dann könnte theoretisch in einem Gesetz festgelegt werden, dass per Gesetz auch wieder sämtliche Kommissionen über sämtliche Informationen verfügen sollen. Wir sind als Gesetzgeber so gesehen frei, wie wir diese Art der Einsichtnahme definieren.

Wichtig ist aber – und deshalb unterstützen wir auch den Antrag der Kommission –, dass wir vom Prinzip der uneingeschränkten Informationsrechte ausgehen. Das Gesetz hat dann aus Praktikabilitätsgründen gewisse Einschränkungen vorzunehmen, indem bestimmte Informationen vielleicht den Aufsichtskommissionen vorbehalten bleiben, wo dann auch Schweigepflichten damit verbunden werden können. Von daher gesehen ist es eine Aufgabe des Gesetzes, mögliche Differenzierungen und Einschränkungen vorzunehmen. Der Verfassungsgrundsatz aber muss das uneingeschränkte Informationsrecht beinhalten. Es geht doch nicht an, dass wir bereits in der Verfassung die an sich uns zugeordneten Rechte – Artikel 139 – derart beschränken!

Ich bitte Sie deshalb, der Kommission zuzustimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Der auf den ersten Blick recht unscheinbare Artikel über die parlamentarischen

Kommissionen hat in der Subkommission zu einer Diskussion geführt, die im Protokoll 16 Seiten umfasst. Auch in der Plenarkommission bedurfte es zweier Anläufe, bis ein Beschluss zustande kam.

Grundsätzlich geht es um eine Heraufstufung. Um bei den bereits akzeptierten Absätzen zu beginnen: Absatz 1 – er verankert überhaupt erstmals die Kommissionen in der Verfassung – war unbestritten. Unbestritten war auch Absatz 2, wonach die beiden Räte im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht gemeinsame Kommissionen einsetzen können, also PUK, Geschäftsprüfungsdelegation usw. Und nach einigen Diskussionen gleichfalls unbestritten war die Delegation abschliessender Befugnisse nicht rechtsetzender Art an die Kommissionen. Das ist nämlich keine Revolution; solche Rechte standen schon bisher der Finanzdelegation und dem Büro zu.

Umstritten aber waren die Informationsrechte der Kommissionen. Auslöser war der Bericht der GPK zum Zusatzbericht der SPK. Die GPK, die natürlich auch am meisten Erfahrung hat, hat sich also gemeldet, und die Kommission hat dann gestützt auf die Wortwahl der GPK ihren Antrag formuliert, der vorerst den Grundsatz statuiert, dass die Verankerung des Anspruches auf Information in der Verfassung festzuhalten sei – und zwar aufgrund der Überlegung, dass die Verfassung dem Parlament eine Reihe von Aufgaben zuweist, die das Parlament als oberste Instanz im Staat wahrnimmt, und dass es dann eben richtig ist, dass neben der Aufgabenzuweisung auf gleicher Stufe die Mittelzuweisung steht. Das Mittel, um diese Aufgaben zu erfüllen, ist nun aber häufig die Information.

Dann ist aber bereits auf Verfassungsebene die erste Einschränkung vorgenommen worden, nämlich dass nur diejenigen Informationen geschuldet sind, welche für die Kommissionen «zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind». Die Schranke gegen das Schnüffeln oder – um beim aufgeführten Beispiel zu bleiben – dagegen, dass man sich über den Verlauf internationaler Verhandlungen erkundigt, ist also bereits sehr klar gezogen worden. Die dritte Einschränkung kann zusätzlich durch das Gesetz vorgenommen werden.

Der Antrag Bonny geht – das hat Herr Schmid sehr deutlich herausgearbeitet – insofern weniger weit, als erst das Gesetz den Kommissionen die Möglichkeit absteckt, wie weitgehend sie zu Informationen kommen können. Die Lösung der Kommission bedeutet, dass an sich ein Einsichtsrecht, unter Verbotsvorbehalt im Gesetz, besteht. Dass es diesen Vorbehalt braucht, war in der Kommission unbestritten. Die Lösung Bonny bedeutet, dass an sich kein Einsichtsrecht besteht mit Ausnahme dessen, was das Gesetz explizit erlaubt. Insgesamt kann man sagen: Der Antrag Bonny bzw. der Kommission des Ständerates ist eine etwas obrigkeitfreundlichere Lösung, und ich kann Herrn Bonny denn auch ankündigen, dass er in seiner Erwartung nicht enttäuscht werden wird: Herr Bundesrat Koller hat an seiner Lösung mehr Freude als an jener der Kommission.

Ich würde zum zweiten auch meinen, dass die Unterschiede in der Praxis recht gering sind. Die Vorlage steht und fällt sicher nicht mit dieser Regelung. Aber insgesamt glaube ich doch, dass die Lösung der Kommission der Idee der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung besser entspricht.

Übrigens lag ein gleichlautender Antrag bereits in der Kommission vor. Er ist dort mit 22 zu 10 Stimmen abgelehnt worden. Darum empfehle ich Ihnen – in der Überzeugung, dass eben die sachgerechte Aufsicht und Oberaufsicht damit stehen und fallen, dass man im Besitze aller notwendigen Information ist –, den Antrag Bonny abzulehnen und dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Präsident: Die CVP-Fraktion und die grüne Fraktion lassen mitteilen, dass sie den Antrag der Kommission unterstützen. Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag Bonny.

Koller Arnold, Bundesrat: Ihr Präsident hat einleitend gesagt, Sie kämen hier nun zur Beratung in eigener Sache. Das ist

tatsächlich so. Es geht in den zur Diskussion stehenden Artikeln vor allem um die Kompetenzen des Parlamentes. Wie Sie die Kompetenzen des Parlamentes festlegen, hat eminente Auswirkungen auf das Verhältnis der Gewalten in diesem Staat. Wenn Sie einseitig nur die Rechte des Parlamentes ausdehnen, ohne gleichzeitig auch den Bundesrat zu stärken, gerät das Gesamtgefüge der Gewalten in diesem Staat aus dem Gleichgewicht. Der Bundesrat hat auf diese Gefahr in seiner Stellungnahme zum Bericht der SPK ausdrücklich hingewiesen. Wir leisten diesem Staat keinen Dienst, wenn wir jetzt einfach die Parlamentsrechte ausdehnen und uns erst in einer späteren Phase mit der Exekutive befassen!

Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass alle Neuerungen auf diesem Gebiet in das kommende Paket über die Staatsleitungsreform gehören. Dort wollen wir den Bundesrat reformieren, gleichzeitig aber auch das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat neu ordnen. Ich möchte Sie auch deswegen um die nötige Zurückhaltung ersuchen. Wie wollen Sie in der Volksabstimmung den Kantonen, aber auch allen Interessengruppen – beispielsweise den Wirtschaftsverbänden oder den Gewerkschaften –, die wir auf die Nachführung verwiesen haben, erklären, dass das Parlament bei sich selbst von diesem Konzept Abstand genommen und sich erlaubt hat, Neuerungen einzuführen? Eine derartige Privilegierung des Parlamentes im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung ist nach aussen kaum verständlich zu machen! Deshalb möchte ich Sie dringend bitten – das gilt für das ganze Kapitel –, sich auch hier an das Prinzip der Nachführung zu halten!

Nun zur konkreten Frage: Der Bundesrat hat nichts dagegen, dass man die Frage der Auskunfts- und Einsichtsrechte der Kommissionen auf Verfassungsebene hebt. Diese Rechte sind durchaus verfassungswürdig. Aber der Bundesrat ist dagegen, dass man auf diesem Weg die Stellung des Parlamentes stärkt, für den Bundesrat aber beim bisherigen Recht bleibt und damit das ganze Gleichgewicht der Gewalten stört. Deshalb bin ich Herrn Bonny für seinen Antrag sehr dankbar.

So einfach ist es nicht, dass man alle Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte der Kommissionen über einen Leisten schlagen kann. Heute sind diese Einsichtsrechte auf Gesetzesstufe sehr differenziert geregelt. Sie wissen, dass es eine eigentliche Steigerung gibt: von den ständigen Kommissionen zur GPK, von der GPK zur Geschäftsprüfungsdelegation, die sehr klein ist, weil wir ihr Einsicht in alle Fragen der inneren und äusseren Sicherheit geben, bis hin zur parlamentarischen Untersuchungskommission, die Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse nicht nur gegenüber der Verwaltung, sondern auch gegenüber Dritten hat. Diese gesetzliche Regelung mit einer adäquaten Steigerung der Befugnisse je nach Aufgabe der einzelnen Kommissionen ist nach Meinung des Bundesrates wirklich sachgerecht.

Deshalb möchte ich Ihnen dringend empfehlen, hier den Antrag Bonny zu unterstützen. Er entspricht dem Antrag, der sich in der ständerätlichen Kommission erfreulicherweise durchgesetzt hat. Die Bestimmung ist aus der bernischen Verfassung übernommen. Und was für Bern gut ist, sollte für den Bund billig sein!

Abs. 1–3 – Al. 1–3

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

66 Stimmen

Für den Antrag Bonny

65 Stimmen

Art. 145

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 146

Anträge der Kommissionen: *BBI*
 Propositions des commissions: *FF*

Antrag Bangerter

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.

Proposition Bangerter

L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. La loi règle le recours aux services de l'administration fédérale.

Bangerter Käthi (R, BE): Hier geht es um das Mitspracherecht bei den Parlamentsdiensten, um unser Verhältnis zu diesen. Artikel 146 regelt die Parlamentsdienste. Nach der vorliegenden Formulierung der Kommission und des Bundesrates hat das Parlament kein Mitwirkungsrecht, denn die Gewaltentrennung verbietet im Prinzip ein Eingreifen der Legislative auf einzelne Verwaltungszweige an der Exekutive vorbei. Mir scheint aber, dass dem Parlament hier unbedingt ein Mitspracherecht zugebilligt werden muss, denn unsere Arbeit im Parlament ist von der Arbeit und vom Vorgehen der Parlamentsdienste direkt betroffen. Wollen wir als Legislative nun in einem Teilgebiet der Verwaltung mitreden, so brauchen wir dafür eine verfassungsmässige Grundlage. Diese Grundlage schaffen wir mit der Formulierung: «Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.» Es ist sinnvoll und der parlamentarischen Arbeit dienlich, wenn wir uns die Kompetenz der Mitsprache über das Gesetz einbauen.

Die ständerätliche Kommission beantragt ihrem Rat dieselbe Formulierung. Der Ständerat wird – wie ich gehört habe – diesem Antrag mit grösster Wahrscheinlichkeit folgen.

Mit der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, meinem Antrag zuzustimmen.

Gross Jost (S, TG): Wenn man die Begründung zum Antrag Bangerter hört, müsste man den Eindruck bekommen, er gehe in Richtung einer Stärkung der Autonomie der Bundesversammlung, auch im Sinne der Gewaltentrennung. Ich möchte aber Frau Bangerter darauf hinweisen, dass Artikel 146 in der Fassung der Kommission doch wesentlich klarer ist, auch im Sinne der Stärkung der parlamentarischen Autonomie. Er lautet nämlich: «Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste.» Und dann folgt: «Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen.» Ich finde es gefährlich, wenn man jetzt das Problem durch diesen Vorbehalt auf die Gesetzesebene verschiebt.

Ich möchte daran erinnern, dass die Staatspolitische Kommission am 6. März 1997 einen sehr eingehenden Bericht publiziert hat, worin sie auf die zahlreichen Probleme hinweist, die in der jetzigen Anwendung von Artikel 105 der Bundesverfassung durch diese Vermischung von fachlicher und administrativer Unterstellung der Parlamentsdienste entstehen. Die Staatspolitische Kommission plädiert dringend dafür, das zu entflechten und hier eine ganz klare Zuordnung bzw. eine Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung zu erreichen.

In diesem Sinne geht der Antrag Bangerter zu wenig weit; er geht vor allem hinter den Antrag der Kommission zurück. Ich denke, dass das auch nicht im Sinne von Herrn Bundesrat Koller in die Staatsleitungsreform verwiesen werden muss. Hier liegen gründliche Arbeiten der Staatspolitischen Kommission vor. Ich möchte Ihnen diesen Bericht, vor allem die Seiten 25ff., zu bedenken geben.

Stimmen Sie der Fassung der Kommission zu. Das ist auch die Meinung der sozialdemokratischen Fraktion.

Leu Josef (C, LU): Zur Haltung der CVP-Fraktion bei Artikel 146: Unsere Fraktion wird den Antrag Bangerter unterstützen. Wir glauben, dass hier eine zusätzliche Regelung notwendig ist, damit die heutige Praxis fortgeführt werden kann.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird den Antrag Bangerter unterstützen. Wir sind nach dem Entscheid von vorhin in bezug auf die Gewaltentrennung jetzt an einer Grenzlinie, und es scheint uns richtig, hier den vorsichtigeren Weg einzuschlagen. Mit dem Verweis darauf, dass das Gesetz den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung regelt, mit dieser Möglichkeit können wir Berührungspunkte bzw. Schnittstellen besser definieren, als wenn wir den allgemeinen Antrag der Kommission übernehmen.

In bezug auf die parlamentarische Autonomie scheint es uns, dass wir hier einen Schritt zurück machen müssen, weil wir vorhin in bezug auf die Aufsicht eine Öffnung gemacht haben. Primär hat ja das Parlament Aufsichtsfunktionen, während es hier nicht primär um Aufsichtsfunktionen, sondern um den allgemeinen Bereich geht. Darum scheint uns hier der vorsichtiger Weg der bessere zu sein.

Präsident: Die Fraktion der Freiheits-Partei teilt mit, dass sie den Antrag der Kommission unterstützt

Thür Hanspeter (G, AG): Ich glaube, es besteht ein Missverständnis in bezug auf die Tragweite des Antrages Bangerter. Die einen sind der Auffassung, es werde hier etwas eingeführt, was noch nicht besteht, im Unterschied zu dem, was die Kommission beantragt. Ich glaube, das Votum von Herrn Zwygart hat gezeigt, dass noch ein anderes Missverständnis besteht, in dem Sinne, dass die Fassung der Kommission dazu führen könnte, dass das Parlament allzu weitgehend Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen würde und dass es nötig wäre, dies im Sinne des Antrages Bangerter gesetzlich zu regeln.

Ich mache Sie einfach darauf aufmerksam, dass wir ja schon jetzt immer wieder Schwierigkeiten hatten, wenn Kommissionen parlamentarische Initiativen umsetzen wollten. Ich erinnere beispielsweise an die ganze Geschichte mit der Mehrwertsteuer; es war ausserordentlich kompliziert und schwierig, für diese Arbeit des Parlamentes – das sich dieser Aufgabe stellen wollte – die Dienststellen der Bundesverwaltung einzusetzen.

Ich bin der Auffassung, dass es überhaupt nicht angeht, dass sich das Parlament selber von vornherein Schranken setzt, in dem Sinne, dass man eine solche Möglichkeit erst durch das Gesetz gewähren will. Es muss doch klar sein, dass all das, was von seiten des Parlamentes in Angriff genommen werden soll, beispielsweise die Umsetzung von parlamentarischen Initiativen, durch die Bundesverwaltung nicht boykottiert werden darf! Wenn wir das erst durch die Schaffung eines Gesetzes ermöglichen wollen, behindern wir uns selber in einer Weise, die gar nicht nötig ist.

Im übrigen gilt ja dasselbe, was wir vorher gesagt haben: Wenn wir das nicht in die Verfassung schreiben, sind wir als Gesetzgeber wieder völlig frei, uns diese Möglichkeit in einer ganz generellen Weise zu verschaffen.

Ich bitte Sie also, jetzt in dieser Diskussion nicht zurückzuschrecken und der Kommission zu folgen.

Präsident: Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag Bangerter unterstützt.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Il semble que la difficulté de ce problème est inversement proportionnelle à l'attention que paraît lui porter le Conseil!

J'aimerais dire qu'effectivement, c'est un problème très délicat. Tout d'abord, parlons de l'alinéa 1er: l'alinéa 1er, qui n'est pas contesté, tend à l'indépendance des Services du Parlement par rapport à la Chancellerie fédérale. C'est une nouveauté, mais une nouveauté qui correspond à l'état de fait réel: aujourd'hui, les Services du Parlement se sont développés de manière beaucoup plus ample qu'ils ne l'étaient du temps de la Constitution de 1848 ou de la Constitution de 1874. Par conséquent, ils ont acquis un certain volume et une indépendance certaine à l'égard de la chancellerie, qui n'est plus là finalement que pour les nominations.

Dans ces conditions, il nous apparaît qu'il faut, précisément dans le sens du «new public management», que ceux qui

ont la responsabilité – chez nous, c'est la secrétaire générale qui a la responsabilité des Services du Parlement – reçoivent aussi les compétences et l'indépendance pour un certain nombre de nominations qui ne doivent pas forcément dépendre de la Chancellerie fédérale. Cela nous paraît, par conséquent, correspondre au droit constitutionnel tel qu'il est vécu concrètement aujourd'hui, même si la constitution en vigueur est dépassée sur ce plan par la pratique qui s'est instaurée.

La vraie difficulté, elle est évidemment dans la deuxième phrase. Dans une certaine mesure, on peut comprendre que le Conseil fédéral éprouve des craintes. Ces craintes sont exprimées dans la proposition Bangerter, dans la mesure où, tout d'un coup, les services de l'administration fédérale se trouveraient avoir deux maîtres: d'une part, le Conseil fédéral, qui est le supérieur hiérarchique normal de l'administration fédérale, et puis, tout d'un coup, l'Assemblée fédérale, qui viendrait tout le temps donner des instructions à ces Services du Parlement.

C'est clair qu'une telle situation peut être conflictuelle. La manière la plus simple de l'éviter, c'est de créer une nouvelle administration dans le cadre des Services du Parlement, qui sera au service des Services du Parlement: je vous laisse imaginer les coûts qu'une telle construction entraînerait! Personne ne soutient réellement l'idée que les Services du Parlement devraient se doter d'une administration, d'un service juridique complet, de services compétents dans les différents secteurs dont doit s'occuper l'administration. Cela n'est pas imaginable que les Services du Parlement se dotent d'une nuée de collaborateurs qui seraient une deuxième administration à côté de l'administration centrale, l'administration du Conseil fédéral. Par conséquent, il est évident que doit s'instaurer une collaboration entre le Conseil fédéral et les Services du Parlement.

Que veut la commission, dans le cas particulier? La commission veut poser un principe. La commission veut poser le principe que nous avons le droit, comme Parlement, de recourir à l'administration fédérale, à l'administration centrale. La constitution ne dit pas comment ce recours est possible, simplement elle nous accorde ce droit.

La proposition Bangerter, qui n'a pas été discutée en commission, veut renvoyer ce problème à la loi, en disant que la loi règle dans quelle mesure le Parlement peut recourir à l'administration pour résoudre les problèmes que nous avons à résoudre. M. Thür l'a dit très justement: par exemple, chaque fois qu'il y a une initiative parlementaire et qu'il s'agit de transformer dans la deuxième phase un article de loi, il est bien clair que nous avons besoin de juristes compétents pour faire cette transformation. Les membres du Parlement ne peuvent pas le faire, les Services du Parlement ne sont pas suffisamment dotés: par conséquent, les seuls auxquels nous pouvons nous adresser, ce sont les représentants des services du Département fédéral de justice et police (DFJP). Mais, là aussi, il faut voir qu'une deuxième difficulté peut surgir. Cette difficulté, nous l'avons éprouvée pratiquement: lorsque nous demandons à un service du DFJP de nous rédiger un texte pour un amendement, pour une initiative parlementaire. On finit par ne plus très bien savoir si le texte qu'on nous propose, c'est le texte du Conseil fédéral ou c'est le texte que le service du DFJP a élaboré à notre intention et sur nos instructions. Il faut être conscient de ce problème.

C'est pourquoi la solution qui a été esquissée en commission n'est peut-être pas forcément la meilleure: elle consiste à dire qu'il faut demander au Conseil fédéral de mettre à disposition ses services. Mais si le Conseil fédéral met à disposition ses services, on aura tendance à croire que le travail fourni par ses services représente l'opinion du Conseil fédéral. C'est ce qu'il faut aussi éviter.

C'est pour ça que, finalement – la commission ne s'est, encore une fois, pas prononcée sur la proposition Bangerter –, les deux phrases, en l'occurrence, peuvent presque se juxtaposer. Ce que nous posons comme principe ici – et c'est ce principe qu'il faut absolument défendre –, c'est que le Parlement peut recourir aux services de l'administration. Ça, c'est un principe.

Ensuite, si vous voulez mettre encore, par-dessus le marché, que la loi règle dans quelles conditions le Parlement recourt aux services de l'administration, c'est une deuxième question. Je suis convaincu que, de toute manière, des règles doivent être trouvées pour assurer ce bon recours. Simplement, on peut se demander si c'est digne de la constitution de devoir encore préciser que c'est la loi qui règle ces problèmes. C'est clair que, de toute manière, une fois que nous avons le principe dans la constitution, nous sommes libres de faire une loi, nous sommes libres de passer un accord avec l'administration centrale, d'une manière ou d'une autre, pour régler les problèmes que je viens d'évoquer.

Ce sont des problèmes délicats, ce sont des problèmes qui peuvent mener à des conflits. Je ne conteste pas, de ce point de vue, la proposition Bangerter, mais la question que je me pose est de savoir si, vraiment, on doit préciser dans la constitution que la loi règle ces problèmes. Nous avons toujours le droit, une fois que la constitution pose un principe, d'établir une loi ou de mettre des articles dans une loi.

La commission ne s'étant pas prononcée, je ne fais pas de recommandation, mais je ne suis pas sûr que la différence entre la version de la commission et celle de la proposition Bangerter soit vraiment si grande que ça.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Darf ich eine kleine Präzisierung anbringen? Wir haben in der Kommission einmal den Versuch gemacht, eine informelle Differenzbereinigung zwischen den beiden Verfassungskommissionen – von National- und Ständerat – durchzuführen. Der Antrag Bangerter entspricht der Fassung der ständerätlichen Kommission und ist also dort zur Diskussion gestanden. Unsere Verfassungskommission hat mit 17 zu 13 Stimmen beschlossen, bei ihrer Formulierung zu bleiben.

Ich möchte die Argumente im übrigen nicht wiederholen, sondern möchte nur noch sagen, dass es jetzt schon eine ganze Reihe von Regelungen gibt, wie die Parlamentsdienste gegenüber der Verwaltung zu verkehren haben. Ich denke da an Artikel 2 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste, welcher die Pflicht der Verwaltung statuiert, den Parlamentsdiensten Rechts- und Sachauskünfte zu erteilen, an Artikel 47bis des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher den Beizug von Beamten durch die Kommission regelt, und vor allem an Artikel 21quater Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher sich über den Beizug des zuständigen Departementes bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen durch Kommissionen ausspricht. Das ist ja immer dann der Fall, wenn eine Kommission eine parlamentarische Initiative vor sich hat, der Folge gegeben worden ist; wenn also die Kommission selber einen Entwurf auszuarbeiten hat.

Insgesamt halte ich dafür, dass es auch da kaum um einen grossen Sachunterschied geht; aber ich glaube, dass Herr Thür recht hat: Es ist an sich dieselbe Fragestellung wie vorher bei den Kommissionen. Deshalb würde ich auch hier meinen, dass wahrscheinlich der Antrag der Kommission der generellen, verfassungsmässigen Kompetenzordnung besser entspricht – immer in der Meinung, die Verfassung weise dem Parlament die Aufgaben und zu deren Erfüllung auch die Mittel zu –, dass also die Mittel auf gleicher Stufe genannt werden wie die Aufgaben.

Schliesslich bin ich noch der Meinung, dass unsere Verwaltung nicht in Gefahr steht, dass sie künftig von den Parlamentsdiensten kujoniert wird.

Ich glaube: In dem Sinne kann man dem Antrag der Kommission zustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Leuba hat es gesagt: Es geht hier zwar um eine sogenannte Neuerung, weil die Parlamentsdienste bis jetzt in die Bundeskanzlei integriert sind, aber es ist praktisch die verfassungsrechtliche Absegnung eines faktischen Zustandes. Es wird jetzt nur noch klargestellt, dass die Parlamentsdienste auch administrativ nicht mehr der Bundeskanzlei, sondern dem Parlament unterstehen. Wir können daher in diesem Punkte zustimmen.

Wir sind auch der Meinung, dass wir die bisherige Praxis – wonach das Parlament Dienststellen des Bundes, also der

Verwaltung, für seine Aufgaben beiziehen kann – weiterführen können. Aber es ist bei diesem Punkt doch so, dass sich hier heikle Probleme stellen. Die Redensart sagt es: Niemand kann zwei Herren dienen – vor allem im Konfliktfall nicht! Konfliktfälle sind glücklicherweise nicht die Regel, aber das Recht muss vor allem im Konfliktfall taugen. Deshalb zieht es der Bundesrat vor, wenn Sie hier dem Antrag Bangerter zustimmen. Wir unterstützen zwar voll die Intention, beim Parlament ja nicht eine zweite Verwaltung aufzuziehen. Das kann sich ein Kleinstaat wie die Schweiz auf keinen Fall leisten. Wir sind auch bereit, die bisherige Praxis weiterzuführen, aber es hat sich natürlich schon bisher das Problem gestellt, dass der Bundesrat, wenn Sie seine Verwaltung beiziehen, in seiner Meinungsäusserung doch frei bleiben muss. Solche Fragen müssen wir in einem nötigen Gesetz regeln. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag Bangerter zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	75 Stimmen
Für den Antrag Bangerter	53 Stimmen

Art. 146a

Anträge der Kommissionen: *BB*

Propositions des commissions: *FF*

Hubmann Vreni (S, ZH): Die Minderheit beantragt Ihnen, in unsere Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, welche uns die Möglichkeit gibt, per Gesetz eine Ombudsstelle zu schaffen. Damit nehmen wir einen Antrag der Staatspolitischen Kommission wieder auf, der in der Verfassungskommission abgelehnt wurde. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Als Einwohnerin der Stadt Zürich, welche seit mehr als 25 Jahren einen Ombudsmann hat, weiss ich, wie wichtig und wie segensreich eine solche Institution ist. Der erste Ombudsmann der Stadt Zürich, der kürzlich verstorbene Dr. Jacques Vontobel, hat in der Schweiz eine eigentliche Pionierleistung vollbracht und unzähligen Bürgerinnen und Bürgern geholfen. Wie Sie wissen, steht ein Ombudsmann oder eine Ombudsfrau ausserhalb der Verwaltung und kann nur auf Anstoss von Betroffenen tätig werden. Er oder sie hat darauf hinzuwirken, dass Rechtmässigkeit und Fairness im Verwaltungsverfahren durchgesetzt werden. Leider kommt es immer wieder vor, dass sich Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit der Verwaltung ungerecht behandelt fühlen. Durch die Möglichkeit, dass sich diese Leute an eine Ombudsstelle wenden können, werden viele Konflikte entschärft und zahlreiche Beschwerden vermieden, was auch heisst: Es wird viel Geld gespart.

Spricht ein unzufriedener Bürger oder eine unzufriedene Bürgerin bei der Ombudsstelle vor, so hat die verantwortliche Ombudsperson den Sachverhalt festzustellen. Oft beruht der Konflikt, der sich entzündet hat, auf einem Missverständnis oder auf einem uneinsichtigen Verhalten der einen oder der anderen Seite und kann relativ einfach behoben werden. Handelt es sich aber um einen falschen Ablauf oder gar um Fehler oder Mängel im Verwaltungsverfahren, so hat die Ombudsperson die Angelegenheit genau abzuklären und Empfehlungen auszuarbeiten, wie die Fehler oder Mängel behoben werden können. Eine Ombudsperson hat jedoch nicht die Kompetenz, Verfügungen aufzuheben. Sie ist vor allem Anlaufstelle für hilfeschuchende Bürgerinnen und Bürger, und sie kann meist schnell und unbürokratisch helfen.

Diese aus Schweden stammende Institution erfreut sich zunehmender Beliebtheit – besonders seit 1953 eine entsprechende Grundlage in die dänische Verfassung aufgenommen wurde. Sie wurde in vielen Ländern rezipiert.

Ombudsstellen können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. In der Regel werden Ombudspersonen durch das Parlament gewählt, und sie haben diesem jährlich Bericht zu erstatten. Die Berichte des Ombudsmannes der Stadt Zürich waren jeweils sehr spannend zu lesen, und sie trugen viel dazu bei, dass die Abläufe in der Verwaltung besser, transparenter und effizienter gestaltet werden konnten.

Inzwischen gibt es in verschiedenen Kantonen und Städten Ombudspersonen, nämlich in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Baselland sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur. Im Juli 1995 wählte auch das Europäische Parlament seinen ersten Bürgerbeauftragten.

Noch fehlt eine eidgenössische Ombudsperson. Vorstösse dazu wurden gemacht. Im Jahre 1994 hat der Bundesrat aber aus finanziellen Überlegungen und wegen anderer Prioritäten die Arbeiten für ein «Ombudsgesetz» sistiert.

Mit dem Artikel 146a wollen wir nichts erzwingen, aber wir wollen die Grundlage dafür schaffen, dass zu gegebener Zeit ohne Verfassungsänderung eine solche Stelle geschaffen werden kann. Ich danke Ihnen für die Unterstützung des Anliegens.

Leu Josef (C, LU): Die CVP-Fraktion wird die Mehrheit unserer Kommission unterstützen. Wir sind der Auffassung, dass es zur allfälligen Einführung einer Ombudsstelle keine zusätzliche Verfassungsgrundlage braucht. Eine Ombudsstelle könnte somit bereits heute eingeführt werden, wenn der politische Wille hierfür vorhanden wäre. Dafür gibt es zurzeit nicht nur keine Mehrheiten – im besonderen unter dem Aspekt der Finanzsituation –, sondern es ist auch von der Sache her kein Handlungsbedarf auszumachen. Ombudsstellen sind bis zu einem gewissen Grad auch überlebte Zeugen vergangener Hochkonjunktur. Sie sind zudem kaum das geeignete Mittel, das Vertrauen in die bestehenden Institutionen zu fördern.

Wenn Sie, Frau Hubmann, vorhin von einem einfachen Mittel gesprochen haben, damit Probleme des Bürgers oder der Bürgerin einer Stelle vorgetragen werden können, so möchte ich doch sagen, dass es noch einfacher ist, eine Parlamentarierin oder einen Parlamentarier anzusprechen, um allfällige Missverständnisse auszuräumen, oder aber, wenn es wirklich im Verfahrensablauf Probleme gibt, einen politischen Vorstoss zu machen. Wir kämen dadurch um eine teure Institution, wie eine Ombudsstelle es wäre, herum.

Zudem sind auch die bestehenden Institutionen im Sinne der Bürgernähe und des Kundennutzens selbst gefordert. Es macht daher wenig Sinn, die nachgeführte Verfassung mit einem solchen unnötigen Vorhaben zu belasten.

Ich bitte Sie demzufolge im Namen der CVP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Hubmann abzulehnen und dafür Bundesrat und Mehrheit zu unterstützen.

Ostermann Roland (G, VD): Longtemps avant l'apparition d'Internet, les citoyens ont appris à surfer au sein de l'administration, à se déplacer d'un bureau à l'autre et de l'autre à l'un, à affronter le blocage administratif, à se trouver pris dans un enchevêtrement ou une répartition circulaire des compétences.

La virtualisation des sites ne résout pas ces problèmes. La signalisation et l'information sont inopérants lorsque l'incompréhension le cède à l'animosité de part ou d'autre. Ce n'est pas un hasard si les organes de médiation entre administrations publiques ou privées voient le jour un peu partout. Face à une déshumanisation des contacts, une informatisation, une robotisation ou une schématisation des relations, le dernier recours reste la personne humaine qui, par des contacts directs et privilégiés, permet d'éviter les imbroglios et la déprime de l'administré.

Il apparaît aux Verts que l'on ne doit pas écarter la possibilité de créer un tel organe de médiation au niveau de l'administration fédérale qui, par la force des choses, est la plus éloignée des citoyens. C'est une prestation dont il faut conserver au moins l'éventualité. La forme potestative de la proposition de minorité ne la rend d'ailleurs pas purement formelle. Elle témoigne du souci d'améliorer les prestations en faveur des administrés. N'est-ce pas ce que l'on recherche activement dans tous les domaines? Je dirai à M. Leu que ce n'est pas en évacuant par le haut les problèmes purement pratiques qu'on va pouvoir les résoudre.

Il est donc bon qu'une trace d'une telle bonne volonté figure dans la constitution et nous appuyons donc la proposition de la minorité.

Präsident: Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt. Die SVP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Mehrheit.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): Auch hier handelt es sich wieder um ein Postulat, das über die Nachführung der Verfassung hinausgeht. Schon aus diesem Grund ist es nicht angezeigt, dem Antrag der Minderheit Hubmann zu folgen. Im übrigen müsste man diese Problematik seriöser diskutieren können – wenn man sie schon aufgreift –, als das im Rahmen dieser Nachführungsdiskussion möglich ist.

Der Nationalrat hat – Frau Hubmann selber hat schon darauf hingewiesen – entsprechende Vorstösse bereits verschiedentlich abgelehnt, so z. B. eine parlamentarische Initiative Borel, soweit ich mich erinnern kann.

Auch aus materiellen Gründen ist diese Ombudsstelle nicht notwendig. Sie drängt sich jedenfalls nicht auf. Der Bürger und die Bürgerin, die ein Problem haben, können sich in der Schweiz immer noch direkt an die betroffene Verwaltungsstelle wenden oder sich – wie auch Herr Leu gesagt hat – einen bekannten Parlamentarier «vorknöpfen», der dann das Nötige vorkehren kann. Auch angesichts der finanziellen Situation, in der wir heute stecken, ist es nicht sinnvoll, eine neue Verwaltungsstelle zu schaffen, die Kosten verursacht, die nicht unbedingt nötig sind.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen die FDP-Fraktion, der Mehrheit zu folgen.

Zwygart Otto (U, BE): Eine Verwaltung, insbesondere die Bundesverwaltung, ist für die Bürgerin und für den Bürger undurchsichtig. In manchen Bereichen wird sie mit der heutigen Art der schnellen Umsetzung und mit dadurch bedingten Änderungen in der Verwaltung noch undurchsichtiger.

Dadurch, dass wir gewisse Bereiche auslagern – Stichwort: New Public Management –, wird noch ein neues Problem geschaffen. Wir bekommen so «Zwischenschaltstellen»; im Hinblick darauf, dass sich die Undurchsichtigkeit von bundesstaatlichen, kantonalen und anderen Stellen verstärkt, scheint es uns richtig, dass der Bürger eine entsprechende Möglichkeit des Zuganges hat.

Es ist leider so, dass für viele nicht mehr die Parlamentarier die Zugangsstelle sind; denken wir z. B. an die ausländische Bevölkerung. Darum scheint uns die Kann-Formulierung für eine Ombudsstelle, wie dies die Minderheit beantragt, im Hinblick auf die Zukunft durchaus sinnvoll. Eine Ombudsstelle soll ein Ventil sein. Das hat den Vorteil, dass auch die Verwaltung spüren kann, wo Probleme auftauchen; denn man muss immer auch die andere Seite sehen. Vor diesem Hintergrund scheint uns die Möglichkeit, mehr Transparenz und Offenheit zu schaffen, sinnvoll.

Deswegen unterstützt die LdU/EVP-Fraktion die Minderheit.

Widmer Hans (S, LU): Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, den Minderheitsantrag Hubmann zu unterstützen.

Das staatliche Handeln ist in unserer komplexen Gesellschaft ebenfalls sehr komplex geworden, und es betrifft die verschiedensten Bereiche des täglichen Lebens. In der Folge ist eine zunehmende Verrechtlichung unseres Alltages festzustellen. Das ist eine Konsequenz des Rationalisierungsprozesses, wie ihn der Soziologe Max Weber schon vor Jahrzehnten festgestellt und beschrieben hat. Diese irreversible geschichtliche Bewegung lässt sich nicht «weglamentieren», genausowenig wie deren Nebenfolge, die Bürokratisierung und deren anonymes, ja oft sogar kaltes «Gesicht». Das heisst aber nicht, dass Korrekturen unmöglich wären.

Eine solche von uns geforderte Korrekturmöglichkeit sehen wir im Minderheitsantrag Hubmann. Es soll auf Verfassungsebene die Möglichkeit stipuliert werden, per Gesetz eine Ombudsstelle zu schaffen. Eine Anwältin, ein Anwalt zum Schutz der Rechte der Bürger soll ein offenes Ohr für die einzelne, für den einzelnen haben. Sie oder er soll so allfällige Missverständnisse klären können, bevor der Rechtsweg beschritten wird. Durch eine Ombudsstelle kann die Kommunikation zwischen überforderten Bürgerinnen und Bürgern und dem oft sehr anonym daherkommenden Staat verbessert werden.

Dadurch kann nicht nur das Verwaltungsgericht entlastet werden. Es wird dem Staat auch die Chance zuteil, aus seiner Anonymität herauszutreten und ein gleichsam «menschliches Gesicht» zu bekommen. Auch die einzelne Bürgerin, der einzelne Bürger kann profitieren. Sie oder er wird nämlich ganz individuell ernst genommen, weil ihr oder ihm Gehör geschenkt wird. In Zeiten zunehmender Staatsverdrossenheit bedeutet das auf keinen Fall einen Luxus, sondern stellt eine Massnahme dar, welche indirekt geradezu eine staatspolitische Dimension hat.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Hubmann zu unterstützen.

Vallender Dorle (R, AR): Aufgabe einer Ombudsstelle ist es, dem Bürger und der Bürgerin im Verkehr mit der Verwaltung behilflich zu sein und auf die Rechtmässigkeit und Korrektheit administrativen Handelns hinzuwirken. Damit ist auch gesagt, was eine Ombudsstelle nicht ist: Sie ist kein Sondergericht, das über Anordnungen der Verwaltung befinden könnte oder diese abändern dürfte. Um ihrer Aufgabe als Vermittlerin zwischen Bürgern und Verwaltung gerecht zu werden, muss die Ombudsstelle rechtlich unabhängig sein; sie ist durch das Parlament zu besetzen und hat dem Parlament Rechenschaft über ihre Arbeit abzulegen.

Eine Minderheit der Verfassungskommission, zu der ich auch gehöre, möchte, dass eine derartige Ombudsstelle geschaffen werden kann. Diese Bestimmung ist unter zwei Aspekten zu würdigen:

1. Ist die Einführung einer Ombudsstelle noch Nachführung?

Die Antwort lautet: ja. Eine Ombudsstelle ist eine Dienstleistung des Staates für den Bürger und die Bürgerin. Die Schaffung und die Besetzung einer derartigen Stelle wären auch ohne besondere Verfassungsgrundlage möglich. Es fördert aber die Transparenz und hebt den Auftragscharakter an das Parlament hervor, wenn wir für diese wichtige Aufgabe eine explizite Verfassungsgrundlage schaffen. Dies um so mehr, wenn sichergestellt sein soll, dass die Ombudsstelle ihre Aufgabe rechtlich unabhängig wahrnehmen kann.

2. Ist eine Ombudsstelle beim Bund notwendig? Die Antwort lautet – leider –: ja. Staatliches Handeln ist häufig kompliziert und für den Bürger und die Bürgerin nicht immer leicht verständlich. Allzuoft erhalten sie das Gefühl, nicht ernst genommen zu werden, nicht korrekt behandelt zu werden oder einfach im Recht zu sein, aber unrecht erhalten zu haben. Ein leicht ansprechbarer Vermittler oder eine leicht ansprechbare Vermittlerin kann Abhilfe schaffen und das gestörte Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung wiederherstellen versuchen. Dabei ist zu beachten, dass sich insbesondere sozial benachteiligte Schichten am ehesten von der Verwaltung benachteiligt behandelt fühlen, weil sie sich in der Rechtssprache nur schlecht auskennen. Wenn eine Ombudsstelle ihnen helfen kann – wobei die Hilfe schon darin liegen kann, das Handeln des Staates zu erklären –, so kann damit Staatsverdrossenheit abgebaut werden. Staatsverdrossenheit ist eine ansteckende Krankheit, die sich epidemisch ausbreiten kann. Daher müssen wir alles vorkehren und unterstützen, um hier wirksam Abhilfe zu schaffen – oder anders ausgedrückt: Eine Ombudsstelle hilft, das Vertrauen in den Staat zu erhalten oder wiederaufzubauen. Dieses Vertrauen in den Staat ist, so meine ich, auch bei knappen Finanzen zu fördern.

An die Adresse derjenigen, die immer behaupten, das wäre zu teuer, sei folgendes gesagt: Sind eigentlich Gerichtsverfahren günstiger, sind sie billiger? Es ist eine Entlastung der Justiz, wenn hier eine Ombudsstelle vermittelnd eingreifen und staatliches Handeln erklären kann. Das Vertrauen ist auch – oder gerade – bei knappen Finanzen zu fördern, es ist langfristig gesehen eine gute Kapitalanlage mit einem sehr guten «return on investment».

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

Weber Agnes (S, AG): Jeder grössere Betrieb, der etwas auf sich hält, hat heute eine Ombudsstelle, zum Beispiel das Kantonsspital Aarau.

Ich möchte das Thema noch von einer etwas anderen Seite her beleuchten. Eine Ombudsstelle passt bestens zu Stichworten wie Qualitätssicherung, Kundenorientierung, Kundenzufriedenheit und Leistungsausweis. Das sind auch Stichworte des New Public Management. Eine solche Stelle dient tatsächlich der Fremdevaluation und der Verbesserung der betrieblichen Abläufe in der Bundesverwaltung. Wer A sagt zu den Ideen des New Public Management, sollte auch B sagen zur Ombudsstelle, zu einem einfachen und kostengünstigen Qualitätssicherungsinstrument, das die Kunden und Kundinnen dieses Staates ernst nimmt. Als Parlamentarier und Parlamentarierinnen mit einem Beruf müssten wir eigentlich sehr froh sein über ein bisschen Unterstützung bei den Ombudsaufgaben, die wir leisten.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit der Ombudsstelle – ohnehin ein Dauerbrenner der helvetischen Politik – schwergetan. In der Subkommission sorgte der Stichentscheid des Präsidenten dafür, dass die Ombudsstelle Mehrheitsantrag blieb. In der Plenarkommission gab bei 16 zu 16 Stimmen der Stichentscheid des Präsidenten den Ausschlag, dass die Ombudsstelle jetzt als Minderheitsantrag vorgebracht wird.

Wenn ich die Auslegeordnung der Argumente in aller Kürze resümiere:

Die Minderheit argumentiert:

1. Da es gegen die Ombudsstelle keine grundsätzliche Opposition in der Sache gebe, bestehe eben jetzt die Gelegenheit, für den Einbau in die Verfassung zu sorgen.
2. Auch alle Kantone, welche diese Institution kennen würden, würden sie in der Verfassung erwähnen, was angesichts der speziellen Stellung der Ombudsstelle im Gewaltgefüge auch sinnvoll sei.
3. In der Verfassung werde eine Ermächtigung verankert, nicht aber ein Auftrag, der trotz der Situation der Bundesfinanzen sofort auszuführen wäre.

Die Mehrheit macht demgegenüber geltend:

1. Eine explizite Nennung der Ombudsstelle in der Verfassung sei nicht nötig. Die Einführung einer solchen Institution wäre auch aufgrund der bestehenden Verfassungsgrundlage möglich; bei früheren Anläufen – parlamentarische Initiative Borel – sei nie davon die Rede gewesen, dass die Verfassungsgrundlage nicht gegeben sei.
2. Strebe man nun aber einen eigenen Verfassungsartikel an, so erwecke dies den Eindruck, man lege besonderes Gewicht auf die zu schaffende Institution; das aber könne die gesamte Vorlage belasten.
3. Das Aufzeigen eines neuen staatlichen Organs sei in der heutigen Finanzsituation ein falsches Signal, weil es als Bereitschaft des Parlamentes verstanden werden könne, den Staatsapparat weiter auszubauen.

Wenn ich nun versuche, diese Argumente zu werten, muss ich zuerst betonen – an diesem Kernpunkt lief die Diskussion eher vorbei –: Es geht nicht in erster Linie um eine Diskussion über die Wünschbarkeit oder Nichtwünschbarkeit einer Ombudsstelle, sondern es geht darum, ob wir diese Institution jetzt in der Verfassung verankern wollen oder nicht. Da würde für mich eigentlich das zweite Argument der Gegner am meisten ins Kalkül fallen: Ein Verfassungsartikel für die Ombudsstelle ist dann ein besonderes Zeichen, wenn er an sich gar nicht nötig wäre. Das Beschiessen eines eigenen Verfassungsartikels – so glaube ich im Gegensatz zu meiner Fraktionsfreundin Vallender – würde bei dieser Ausgangslage als Neuerung und nicht als Nachführung empfunden. Darum schlage ich Ihnen im Namen der knappen Mehrheit vor, auf diesen Artikel 146a zu verzichten.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Coucou! Revoilà la question de l'ombudsman, de l'ombudsfräue, de l'ombudsstelle!

Cette question est pour le moins controversée. La sous-commission s'est prononcée en faveur de la création de cette disposition constitutionnelle par 6 voix contre 6 avec la voix prépondérante du président.

La commission s'est prononcée contre cette création par 16 voix contre 16 avec la voix prépondérante du président. Néanmoins, puisque je représente ici la majorité de la commission, je crois qu'il faut insister sur le fait que c'est un mauvais signe que l'on donnerait en inscrivant cette règle dans notre constitution.

Beaucoup de citoyens vont y voir un gonflement de l'administration fédérale, parce qu'il est clair que nous n'allons pas désigner un ombudsman ou une ombudsfräue, mais qu'on va désigner une ombudsstelle. On crée un nouvel office, qui aura un certain nombre de fonctionnaires. C'est une nouvelle dépense qu'on entraîne pour la Confédération. C'est donc un mauvais signe dans le cadre de la mise à jour de cette constitution.

La question n'est pas tellement une question de fond, il me semble qu'elle est ailleurs. Nous constatons que cette institution n'existe pas dans la constitution actuelle. Dès lors, si l'on s'en tient aux critères de mise à jour, nous sommes dans le cas où l'institution n'existe pas, où la question est fortement controversée dans la sous-commission, dans la commission et dans notre Parlement. Par conséquent, nous devons nous abstenir d'introduire cette nouveauté dans la mise à jour de la constitution.

C'est vraiment là que se trouve la question. D'ailleurs, la minorité de la commission, par la voix de Mme Hubmann fait une proposition modeste. Elle introduit cette disposition sous forme de clause potestative: «La loi peut prévoir la création d'un organe de médiation». Mais alors, nous entrons dans un monde virtuel. D'une part, nous avons une formule potestative, d'autre part, cette formule potestative n'est pas nécessaire, puisque, de toute manière, il est possible de créer un poste d'ombudsman sans que ce soit inscrit dans la constitution. Quand M. Borel a déposé son initiative parlementaire du 16 juin 1993 (93.441. Ombudsman. Médiateur fédéral (Ombudsman) à laquelle notre Parlement n'a pas donné suite, personne n'a fait de proposition de modifier la constitution pour permettre cette création: c'était uniquement au niveau légal. Donc, ça n'est pas contesté. Si l'on veut créer ce poste, on le crée au niveau légal; il n'est pas besoin d'une disposition constitutionnelle.

Dans quelle situation nous trouvons-nous alors? Nous nous trouvons dans la situation où ceux qui souhaitent la création de ce poste d'ombudsman n'ont pas besoin de cette disposition constitutionnelle; ils ne voteront certainement pas non au projet de réforme de la constitution parce que cette disposition ne s'y trouve pas, puisqu'elle ne se trouve pas dans la constitution actuelle. Au contraire, ceux qui vont craindre le gonflement de l'administration, ceux qui ne veulent pas entendre parler de poste d'ombudsman, ceux-là pourront prendre prétexte de cette disposition pour refuser la réforme de la constitution.

Ceux qui ont vraiment pour souci de faire passer ce projet, qui n'est peut-être pas enthousiasmant pour le citoyen, s'ils veulent véritablement le faire passer, il ne faut pas multiplier les peaux de banane dans la marche de la constitution vers sa ratification par le peuple.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Einführung einer Ombudsstelle ist keine Verfassungsfrage, sondern eine Frage des politischen Willens. An diesem hapert es. Die Einführung einer Ombudsstelle wird im Parlament schon seit den siebziger Jahren diskutiert. Das Bundesamt für Justiz hatte sogar bereits eine Vorlage vorbereitet; und nie hat jemand die Verfassungsmässigkeit einer Ombudsstelle in unserem Land in Frage gestellt. Es ist daher wirklich nur eine Frage des politischen Willens, und diese Geschichte ist eine Trauergeschichte.

Das Thema wurde interessanterweise im Jahr 1970 durch ein Postulat von Nationalrat Otto Fischer aufgenommen. Es gab mehrere Initiativen, eine Motion von Herrn Ständerat Gadiant wurde sogar überwiesen; nachher lehnte man das alles wieder ab. Der Bundesrat hatte eine Ombudsstelle im Militärbereich vorgeschlagen; das lehnten Sie auch ab.

Angesichts der Umstrittenheit dieser Frage erscheint es dem Bundesrat nicht als opportun, die nachgeführte Bundesver-

fassung damit zu belasten. Wenn eine Mehrheit des Parlamentes will, kann mittels parlamentarischer Initiative eine Ombudsstelle auch ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage eingeführt werden; die entsprechende Vorlage liegt in der Schublade. Bisher hat es am entsprechenden politischen Willen gefehlt, und die Zeitumstände mit der aktuellen Finanzlage des Bundes sind heute sicher nicht günstiger als früher. Deshalb empfehle ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und die Aufnahme einer expliziten Verfassungsbestimmung für eine Ombudsstelle abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	58 Stimmen

Art. 147

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: A l'intention du Bulletin officiel, j'aimerais préciser que la commission s'est posé une question que nous nous posons de temps en temps, à savoir si certains objets d'importance mineure ne pourraient pas, à l'article 147, être attribués à l'une des Chambres seulement. On a invoqué, par exemple, que l'on pourrait traiter les pétitions uniquement dans notre Conseil et les garanties aux constitutions cantonales uniquement au Conseil des Etats.

Finalement, ni la Commission des institutions politiques ni la Commission de la révision constitutionnelle n'ont accepté cette idée. Nous nous en tenons strictement ici au bicaméralisme. Nous estimons que tout notre système est fondé sur deux Chambres et que ce système doit être respecté, même pour les décisions d'importance mineure. Je fais au surplus observer que lorsqu'il s'agit de problèmes d'importance mineure, ils ne retiennent pas très longuement l'attention de notre Parlement.

Angenommen – Adopté

Art. 148, 149

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 150

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Präsident: Die Absätze 3 und 4 werden unter Vorbehalt des Entscheides bei Artikel 153a genehmigt.

Angenommen – Adopté

Art. 151, 152

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 153

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Peut-être faut-il apporter une précision à l'article 153. Vous voyez que la commission vous propose d'étendre l'immunité pour les propos tenus devant les Conseils et dans leurs organes. On a voulu, par cette extension, également protéger le député qui s'exprime, par exemple, dans un bureau, dans un bureau de l'administration. Dans ces conditions, il nous est apparu opportun qu'on ne limite pas strictement à l'assemblée, c'est-à-dire dans notre salle, à ce qui se fait dans les commissions, à ce qui se fait dans les groupes, mais vraiment on a étendu,

avec le mot «organes», l'immunité à tout ce qui concerne directement l'activité parlementaire et l'organisation parlementaire.

Angenommen – Adopté

Art. 153a

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Fischer-Seengen

Abs. 1

Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Dekretes.

Eventualantrag Fischer-Seengen

(falls der Hauptantrag abgelehnt wird)

Abs. 1

Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Parlamentsverordnung.

Proposition Fischer-Seengen

Al. 1

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions qui contiennent des règles de droit sous forme de loi fédérale ou de décret.

Proposition subsidiaire Fischer-Seengen

(au cas où la proposition principale serait rejetée)

Al. 1

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions qui contiennent des règles de droit sous forme de loi fédérale ou d'ordonnance du Parlement.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): In Artikel 153a ist vorgesehen, das Wort «Verordnung» für rechtsetzende Bestimmungen zu verwenden, die nicht dem Referendum unterstehen, und zwar für Bestimmungen, die das Parlament erlässt. Demgegenüber werden in Artikel 170 rechtsetzende Bestimmungen des Bundesrates, soweit dieser durch die Verfassung oder durch das Gesetz diesbezüglich ermächtigt ist, ebenfalls mit «Verordnung» bezeichnet. Hier wird also der gleiche Terminus für zwei völlig verschiedene Dinge verwendet, was ich als unzweckmässig erachte. Es ist nicht sinnvoll, wenn man in der neuen Verfassung bereits einen solchen Begriffswirrwarr anstellt.

Welches sind nun die Alternativen dazu? In der bisherigen Praxis in Bund und Kantonen ist die Verordnung das Rechtsetzungsinstrument der Exekutive. Das erscheint sinnvoll, das müssen wir nicht ändern. Wir können deshalb den Terminus «Verordnung» für die Rechtsetzungstätigkeit der Exekutive belassen. Wir müssen aber eine Änderung bei der Rechtsetzungstätigkeit des Parlamentes vorsehen.

In den Kantonen existieren offenbar verschiedene Bezeichnungen für nichtreferendumspflichtige Rechtsetzungstätigkeiten des Parlamentes. Gewisse Kantone kennen hierfür tatsächlich die Bezeichnung «Verordnung». Andere, z. B. die Kantone Aargau und Bern, verwenden das Wort «Dekret». Damit kann eine klare Unterscheidung zwischen der Rechtsetzungstätigkeit von Exekutive und jener des Parlamentes geschaffen werden. Die Bezeichnung «Dekret» hat sich bewährt, ist unmissverständlich und zweckmässig.

Allerdings wird diesem Terminus der Vorwurf gemacht, er sei autoritätslastig, ja diese Bezeichnung sei gar anrühlich. Hier kann ich die Gegenfrage stellen: Macht es einen grossen Unterschied, ob etwas verordnet oder dekretiert wird? Es kommt doch auf dasselbe heraus. Tatsächlich wird dieser Rechtsetzungsakt von der Behörde vorgenommen, und zwar ohne Referendumsmöglichkeit, ob man nun die eine oder andere Bezeichnung verwendet. Dieses emotionale Argument ist demnach sachlich falsch und psychologisch nicht stichhaltig. Die Bezeichnung «Dekret» ist aus diesen Gründen eine gute Lösung.

Weiter wird auch angeführt, dass im Bundesrecht bis jetzt die Bezeichnung «Dekret» nicht verwendet worden sei. Das trifft

zu, aber auch die Bezeichnung «Verordnung» für die rechtsetzende Tätigkeit des Parlamentes ist bis jetzt nicht verwendet worden. Es braucht demnach so oder so eine neue Bezeichnung für diese Tätigkeit; und wenn schon, wählen wir doch bitte die zweckmässige, unverwechselbare!

Wenn Sie nun wider Erwarten der Auffassung sind, dass man das Wort «Dekret» doch nicht wählen soll, wenn Sie sich mit dieser zweckmässigen Bezeichnung, die sich in verschiedenen Kantonen bewährt hat, nicht abfinden können, unterstützen Sie doch bitte wenigstens meinen Eventualantrag, wonach man zur Präzisierung «Parlamentsverordnung» sagt. Dies wäre zwar keine ebenso klare Abgrenzung wie das Wort «Dekret», aber immerhin könnte man die Parlamentsverordnung etwas besser von der Verordnung der Regierung unterscheiden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen, allenfalls, subsidiär, meinen Eventualantrag zu unterstützen.

Gross Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion kann Ihren Überlegungen, Herr Fischer-Seengen, nicht folgen. Der Ansatz, eine Klärung in bezug auf die Formen der Rechtsetzung herbeizuführen, ist sicher gut gemeint. Wir finden den Begriff «Dekret», den Sie im Hauptantrag bringen, zwar nicht anrühlich, aber wir finden, er habe in der Tat etwas Obrigkeitstaatliches, etwas wenig Bürgernähe und sei kein gebräuchlicher Begriff im bundesstaatlichen Rechtsetzungssystem.

Ohne eine genaue Übersicht über die kantonalen Gesetzgebungen zu haben, möchte ich trotzdem daran erinnern, dass der Begriff «Dekret» von Kanton zu Kanton einen unterschiedlichen Stellenwert hat. Die Abgrenzung von Gesetz und Verordnung in dem Sinne, dass Verordnungen alle nicht-referendumspflichtigen Erlasse umfassen, ist an sich eine klare verwaltungsrechtliche Lösung, die durchaus üblich ist. Dagegen ist der Eventualantrag, der den Begriff «Parlamentsverordnung» vorsieht, sicher der bessere Vorschlag. Ich persönlich würde dem jedenfalls nicht opponieren.

Präsident: Für die Kommission spricht Herr Schmid Samuel. Ich bin ihm sehr dankbar, wenn er die Folgen aufzeigt, die der Entscheid bei Artikel 153a auf andere Bestimmungen hat.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Der Präsident hat zu Recht darauf hingewiesen, dass hier in rein terminologischer Hinsicht ein Entscheid gefällt wird, der auch in verschiedenen anderen Artikeln seinen Niederschlag finden wird. Sie erinnern sich, dass wir bereits heute morgen die Behandlung verschiedener Literae oder Absätze verschoben haben. Das hatte keinen materiellen Grund, sondern allein den formellen, dass wir hier bei Artikel 153a im Grundsatz über eine neue Terminologie sprechen.

Ich erinnere Sie einmal an die heutige Regelung, die zwar ihre bewährte Geschichte hat, aber eben doch zu sehr vielen Unklarheiten Anlass gibt. Das ist für uns dann auch der Grund gewesen, diese Terminologie zu überdenken. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft selbst auf diese Problematik hingewiesen.

Es gibt heute Bundesgesetze; das sind Erlasse mit abstrakten Rechtsnormen, die dem Referendum unterstehen. Dann gibt es allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse – und da wird es nun kompliziert. Diese können nichtdringlich sein; sie unterliegen als Erlasse mit abstrakten Rechtsnormen ebenfalls dem fakultativen Referendum. Dann gibt es dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse; diese können verfassungskonform oder verfassungsändernd sein – je nachdem unterliegen sie dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum. Es gibt auch noch nichtreferendumspflichtige allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die ebenfalls Rechtssätze enthalten, die aber eben nicht dem Referendum unterliegen. Schliesslich gibt es noch einfache Bundesbeschlüsse; sie enthalten Rechtsanwendungsakte, und auch sie unterliegen keinem Referendum.

Das ist eine Terminologie, die für Fachleute durchaus verständlich sein mag, aber eigentlich dem Erfordernis der Transparenz und der Klarheit hinsichtlich einer aktualisierten

Verfassung nicht mehr genügt. So wurde bereits im Jahre 1977 festgehalten, dass diese Ordnung durch ein wahres Tohuwabohu an ordentlichen und ausserordentlichen in der Bundesverfassung und im Geschäftsverkehrsgesetz enthaltenen Rechtsetzungsformen gekennzeichnet sei. Die bestehenden Unsicherheiten können Sie auf Seite 30 des Berichtes der Staatspolitischen Kommission vom 15. Dezember 1995 nachlesen.

Zu dieser Problematik: Die bestehende Unübersichtlichkeit der Rechtsetzungsformen verursache – wie gesagt bereits 1977 festgehalten – grosse sachliche Schwierigkeiten und gefährde dauernd die Demokratie der Rechtsetzung; es sei unerlässlich, sie zu entwirren und zu vereinfachen. Die Verfassungskommission hat sich nun dieser Zielsetzung angeschlossen.

Dabei sind wir von folgendem Leitgedanken ausgegangen: Wir haben als eines der massgeblichen Kriterien für die neue Terminologie das Kriterium des Referendums vorangestellt. Dann, als zweites Kriterium, haben wir gefragt, welches rechtsetzende und welches nichtrechtsetzende Akte sind. Aus diesen zwei Unterscheidungen ergibt sich nun die in Artikel 153a zur Genehmigung vorliegende Terminologie. Dort wird festgehalten, dass die Bundesversammlung rechtsetzende Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes oder eben einer Verordnung, d. h. einer Verordnung des Parlamentes, erlasse. Die übrigen Erlasse ergehen in Form eines Bundesbeschlusses; untersteht dieser nicht dem Referendum, so wird er «einfacher Bundesbeschluss» genannt.

Dabei waren verschiedene Einzelfragen in bezug auf die Rechtsetzung zu klären. Es sind das eben generell-abstrakte Normen, oder in bezug auf den Einzelakt ist auch hier darunter zu verstehen, dass es um eine individuell-konkrete Massnahme geht. Selbst wenn auch hier Mischformen denkbar sind, ist doch festzuhalten, dass im Hinblick auf die Reform der Volksrechte später dann definiert wird, dass für rechtsetzende Bestimmungen immer die entsprechende Erlassform zu wählen ist.

Die «Verordnung» als Erlassform der Bundesversammlung ist – entgegen der Darstellung von Herrn Fischer oder der Vermutung, die aus seinen Erläuterungen entstehen könnte – eigentlich nichts Neues. Sie entspricht dem bisherigen, nicht dem Referendum unterstellten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, der in Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes definiert ist.

In der Kommission wurde diskutiert, ob diese Erlassform nicht klarer von der Verordnung des Bundesrates abgegrenzt werden müsste, wie es nun Herr Fischer ebenfalls zur Diskussion stellt. Zu seinem Antrag ist vorweg festzuhalten, dass die abgeänderte, von ihm korrigierte und vertretene Fassung unseres Erachtens zweifellos klarer und besser ist als sein ursprünglicher Antrag. Statt «Verordnung» heisst es einfach «Dekret» und im Eventualantrag «Parlamentsverordnung».

Die Kommission hat diese Terminologiefrage ebenfalls geprüft und auf den Begriff «Dekret» verzichtet. Die etwas altertümliche Terminologie – was für sich allein nicht gegen sie spricht – ist immerhin auf Bundesebene bisher nicht verwendet worden. Der Begriff «Parlament» kommt in der Verfassung im übrigen sonst nur noch in den «Parlamentsdiensten» vor, und es ist unseres Erachtens nicht nötig, diesen Begriff bereits auf Verfassungsebene entsprechend zu präzisieren, wie die Kommission in ihrer Diskussion festgehalten hat; dort stand der Antrag Fischer-Seengen ebenfalls zur Diskussion. Wie dort festgehalten wurde, ist unbestritten, dass diese Form im Geschäftsverkehrsgesetz als Verordnung der Bundesversammlung zu definieren ist.

Im übrigen ist es nicht etwa neu, dass auch das Parlament Verordnungsrechte kennt. Bereits im ersten Entwurf der Tagsetzung für die Bundesverfassung von 1848 hiess es im dortigen Artikel 69: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende ...», und dann wurde ausgeführt, es seien die Gesetze und Verordnungen zur Ausführung der Bundesverfassung darunter zu verstehen. Sie sehen also: Mit unserer Terminologie schliesst sich eigentlich der Kreis zur ersten Bundesverfassung.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, den Antrag Fischer-Seengen abzulehnen und bei der Kommissionsfassung zu bleiben. Ich kann allerdings auch festhalten, dass eine Zustimmung zum Antrag Fischer-Seengen die Systematik an sich nicht gefährdet, aber unseres Erachtens nicht nötig ist.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Nous abordons ici une question qui est sans doute difficile et assez abstraite. Je pense que tous les vingt ans, à peu près, notre Parlement se soucie de remettre de l'ordre dans la dénomination des différents actes législatifs qu'il est appelé à prendre. Alors, le moment est venu, on essaie de nouveau de remettre un peu d'ordre parce que finalement, dans la pratique, il y a certains dérapages qui se produisent; par conséquent, on va essayer de concentrer les choses.

Aujourd'hui, nous avons cinq catégories différentes:

1. des lois fédérales qui sont soumises au référendum facultatif – ça nous paraît tout à fait clair;
2. des arrêtés fédéraux de portée générale qui sont soumis au référendum;
3. des arrêtés fédéraux urgents qui sont soumis au référendum obligatoire s'ils dérogent à la constitution, et facultatifs s'ils ne dérogent pas à la constitution;
4. des arrêtés fédéraux de portée générale non soumis au référendum;
5. des arrêtés fédéraux simples.

Pour classer les actes auxquels nous procédons dans ces différentes catégories, c'est un art qui devient extrêmement difficile et qui tient parfois un peu de la magie. L'idée de la commission est de faire quatre catégories tout à fait claires, en vertu de deux critères qui se combinent, et deux fois deux, ça fait quatre.

Premier critère: s'agit-il de règles générales et abstraites ou s'agit-il de cas d'application? Nous avons déjà une division, c'est-à-dire deux catégories.

Deuxième critère: s'agit-il d'actes soumis au référendum ou non soumis au référendum? Nous avons de nouveau deux catégories.

Partant, la commission propose les quatre catégories suivantes:

1. Les lois fédérales. Elles contiennent des règles générales et abstraites qui s'appliquent à tout ce qui tombe sous le coup de ces lois et qui sont toujours soumises au référendum. Je crois qu'ici il n'y a pas beaucoup de questions à se poser.
2. Nous avons ensuite ce que la commission a appelé – je reviendrai ultérieurement sur la proposition Fischer-Seengen – les ordonnances fédérales. Ce sont des lois fédérales, c'est-à-dire qu'elles contiennent des règles générales et abstraites, mais elles ne sont pas soumises au référendum. Il faut ici donner un exemple. Prenons notre règlement du Conseil national: si nous réglons les questions d'indemnités des parlementaires, toute la cuisine interne du Parlement contient naturellement des règles générales qui s'appliquent à tous les parlementaires; mais ces règles générales ne sont pas soumises au référendum parce qu'elles découlent d'une loi qui, elle, est soumise au référendum, mais qui donne une délégation de compétence à notre Parlement pour régler les questions de détail. Dans ces conditions, il est normal que, grâce à la délégation parlementaire, les droits du peuple soient réservés. Mais ce n'est pas à l'exécutif d'exécuter ces lois, c'est à notre Parlement, parce que cela concerne notre ménage interne. Donc, il s'agit là d'ordonnances fédérales qui ne sont pas soumises au référendum.
3. Puis, nous avons les arrêtés fédéraux. Il s'agit là de cas d'application des règles abstraites qui sont posées dans les lois, de cas d'application individuels, mais qui sont soumis au référendum. Le meilleur exemple que l'on peut donner, ce sont les concessions de chemins de fer. On n'a pas voulu laisser au Conseil fédéral le soin d'accorder les concessions de chemins de fer. C'est le Parlement qui doit les accorder. Il doit le faire par des arrêtés fédéraux soumis au référendum, parce que la constitution ou la loi précise chaque fois que ces arrêtés sont soumis au référendum. Ce sont des cas d'application dans lesquels on a voulu que le référendum soit possible.

4. Nous avons tous les autres cas d'application qui sont les arrêtés fédéraux simples qui, eux, ne sont pas soumis au référendum. L'exemple, c'est l'approbation d'une constitution cantonale. Nous le faisons par un arrêté fédéral simple, c'est-à-dire que c'est un cas d'application de la constitution qui nous impose d'approuver les constitutions cantonales, mais évidemment ce n'est pas soumis au référendum. Par conséquent, c'est un arrêté fédéral simple.

On a ainsi quatre catégories: les lois fédérales, les ordonnances fédérales, les arrêtés fédéraux et les arrêtés fédéraux simples.

La proposition Fischer-Seengen ne conteste pas cette catégorisation. M. Fischer est d'accord là-dessus, mais il conteste le mot «ordonnance». Parce que, dans l'esprit de M. Fischer sans doute et d'autres probablement, une ordonnance est une décision de l'exécutif, et non du législatif. Il s'agit là exclusivement d'une question de terminologie.

Je fais remarquer que, dans le premier projet de la Constitution de 1848, il était écrit: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: Gesetze und Verordnungen zur Ausführung der Bundesverfassung.» Donc, la Constitution de 1848 prévoyait déjà des ordonnances de l'Assemblée fédérale pour les cas d'application de la constitution qui ne sont pas des lois. Par conséquent, le terme d'«ordonnance» qui a été retenu par la commission paraît un terme approprié.

Nous vous prions de conserver ce terme et de rejeter la proposition Fischer-Seengen.

Ces actes sont quand même relativement peu nombreux, puisque je rappelle que ce sont les quelques règles abstraites prises par notre Parlement et qui ne sont pas soumises au référendum – c'est la définition de l'ordonnance ou du décret. Si, pour des raisons de sensibilité, vous préférez appeler ces quelques actes qui sont notamment ceux de notre ménage interne «décret» plutôt qu'«ordonnance», vous avez le choix.

La commission vous propose le mot «ordonnance», je vous prie d'accepter sa proposition.

Koller Arnold, Bundesrat: Dieser Artikel 153a fand sich noch nicht in der bundesrätlichen Vorlage, sondern ist in einem anerkennenswerten Effort Ihrer Verfassungskommission mit dem Dienst für die Totalrevision der Bundesverfassung entwickelt worden. Die bisherige Regelung wird zu Recht als kompliziert, wenig übersichtlich und teilweise rechtlich problematisch empfunden. Vor allem die gesetzliche Regelung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht, ist von Staatsrechtslehrern wiederholt als verfassungswidrig bezeichnet worden. Deshalb kann der Bundesrat dieser neuen Ordnung zustimmen: Sie bringt eine Vereinfachung, eine Klärung und auch eine abschliessende Regelung auf Verfassungsstufe.

Zum Antrag Fischer-Seengen: Nachdem Herr Fischer jetzt nur noch am Eventualantrag festhält, geht es bloss noch um die Terminologie zu rechtsetzenden, nicht referendumsfähigen Erlassen der Parlamentes. Die Bezeichnung als «Verordnung» oder «Parlamentsverordnung» ist eindeutig besser als diejenige des «Dekretes». Wenn Sie den Ausdruck «Parlamentsverordnung» zur Unterscheidung von den bundesrätlichen Verordnungen in der Verfassung einführen wollen, hat der Bundesrat nichts dagegen einzuwenden. Parlamentsverordnungen gibt es schon heute. Bekanntestes Beispiel ist der Milchbeschluss, der auf einer Delegation des Landwirtschaftsgesetzes beruht. Aber auch etwa der Leistungsauftrag an die SBB ist in Form einer solchen Parlamentsverordnung ergangen. Es geht also um eine reine Zweckmässigkeitsfrage.

Abs. 1 – Al. 1

Präsident: Der Entscheid in Artikel 153a hat Auswirkungen auf die folgenden Bestimmungen: Artikel 130 Absatz 1 Buchstabe d; Artikel 131 Absatz 1 Buchstaben b, c, cbis; Artikel 150 Absätze 3, 4; Artikel 154 Absatz 1; Artikel 155; Artikel 169 Absatz 1; Artikel 180.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Kommission	100 Stimmen
Für den Antrag Fischer-Seengen	20 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Eventualantrag Fischer-Seengen	68 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	59 Stimmen

Präsident: Dieses Resultat bedeutet, dass bei allen vorher aufgezählten Bestimmungen die redaktionelle Änderung nachzutragen ist.

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 154

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Stucky

Abs. 1bis

....

eter. die Führung des Haushaltes und die Nationalbank;

Antrag Vallender

Abs. 1ter

Grundlage von Verordnungen sind besondere Ermächtigungen der Bundesverfassung oder Bundesgesetze.

Proposition Stucky

Al. 1bis

....

eter. la gestion du budget et de la Banque nationale;

Proposition Vallender

Al. 1ter

Les ordonnances sont édictées sur la base d'une délégation de compétence inscrite dans la Constitution fédérale ou dans une loi fédérale.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich erlaube mir, hier eine Vorbemerkung zu machen, bevor wir dann allenfalls noch über die Abänderungsanträge sprechen.

Wir haben jetzt in Artikel 153a die Terminologie festgelegt. Somit können wir Artikel 154 Absatz 1 streichen, weil der Erlass der Bundesgesetze durch die Bundesversammlung jetzt nicht mehr zu regeln ist (vgl. Art. 153a). Hingegen wird hier ein weiteres Stück Verfassungswirklichkeit, also unbestrittene Praxis, zugunsten unserer Bürgerschaft in die Verfassung aufgenommen, wenn wir in Absatz 1bis festhalten, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Dazu gehören insbesondere grundlegende Bestimmungen über verschiedene Erlassbereiche.

Die Kommission hält somit fest, dass sie mit Einführung des Gesetzesvorbehaltes auch einen Zusammenhang zwischen der Gesetzgebung und den Volksrechten sieht, nämlich dahingehend, dass mindestens dieser hier dargestellte Raster an Bestimmungen in ein Bundesgesetz gehört und somit in einem referendumsfähigen Erlass zu regeln ist. Damit sind drei Punkte zentral:

1. Es werden Garantien für Demokratie und Rechtsstaat in die Verfassung aufgenommen.
2. Die bestehende Praxis wird hier festgeschrieben.
3. Für den Bürger wird mit dieser Aufzählung klarer, wo er eigentlich referendumsfähige Erlasse erwarten kann und wo nicht.

Damit ist doch auch noch etwas zum Begriff der «grundlegenden Bestimmungen» zu sagen – auf französisch «fondamental». Dieser Begriff war für uns zentral, denn daraus folgt, dass alle Verordnungen des Bundesrates auf der Grundlage der vom Parlament zu erlassenden Gesetze beruhen müssen. Dabei ist der Katalog des Wichtigen identisch mit der heutigen Praxis des Bundesgerichtes und den Katalogen in den neueren Kantonsverfassungen.

Die Kommission hat diesem Konzept im Grundsatz mit 29 zu 2 Stimmen zugestimmt; die Details waren ebenfalls unbestritten. Wir werden darauf zurückkommen, wenn es darum geht, die Anträge Vallender und Stucky zu begründen.

Stucky Georg (R, ZG): Wie der Berichterstatter ausgeführt hat, versucht die Kommission, die Gesetzgebung zu verwestlichen und eine Normenhierarchie aufzustellen, die sie an klaren Kriterien misst. Nun gehören zum Staat nicht nur – wie seinerzeit Professor Giacometti in Zürich und in seinem Standardwerk verkündete – die grundlegende Kompetenzverteilung und die Organisation der Verwaltung und der Behörden, sondern unabdingbar auch der Finanzhaushalt. Ohne Finanzen ist das staatliche Gebilde nicht lebensfähig; es handelt sich hier also um einen Bereich, der «fondamental» ist, wie soeben Herr Schmid ausgeführt hat.

Es genügt nun nicht, allein in Artikel 117 der nachgeführten Bundesverfassung das Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen zu deklarieren; es braucht ein ausführendes Gesetz – bzw. Gesetze. Ich weise auch darauf hin, dass bei Buchstabe f von Absatz 1bis, auf der Einnahmenseite, bei der Steuerseite, klar gesagt wurde: Dieser Bereich gehört in ein Gesetz. Nun sprechen wir aber auch von der Ausgaben-seite. Sie ist natürlich ebenso wichtig; darum gehört sie auf die gleiche Normebene wie der Buchstabe f.

Zum Finanzhaushaltgesetz gehören auf gleicher Ebene sicher auch das Subventionsgesetz und das Bundesgesetz über den Finanzausgleich. Beim Subventionsgesetz weise ich darauf hin, dass es sich nur um abstrakte Normen der Finanzhilfe und der Abgeltung handelt. Die einzelnen Subventionen können selbstverständlich auf einer tieferen Ebene zu gesprochen werden.

Ich bewege mich mit diesem Antrag immer auf der abstrakten Ebene. Allerdings ist es klar – weil es sich um staatliche Aufgaben handelt –, dass er nicht generell gemeint sein kann, sondern sich auf den Bund und beim Finanzausgleichsgesetz allenfalls auf die Kantone bezieht. Aber es handelt sich immer um die Frage: Wie organisieren wir unseren Staat? Deshalb ist das Kriterium generell nicht anzuwenden. Ich verweise auch auf den Buchstaben f, wo ja von der staatlichen Organisation die Rede ist.

Ich habe in meinem Antrag noch die Nationalbank beigefügt. Auch für sie haben wir zwar einen Verfassungsartikel, der aber wiederum der Erklärung, der Differenzierung, bedarf. Denken Sie nur etwa an den Leistungsauftrag der Nationalbank: auch hier wiederum abstrakte Normen für ein Institut, das – vielleicht etwas überspitzt gesagt – einen Staat im Staat darstellt, das aber durchaus auf die gleiche Ebene gehört wie andere staatliche Grundorganisationen. Deshalb glaube ich, dass die Regelung bezüglich der Nationalbank auf die Ebene des Gesetzes gehört. Ich sage das auch darum, weil die Nationalbank politisch eine enorme Bedeutung hat. Wir werden das bei der Auseinandersetzung um den Währungsartikel sehen – man kann auch sagen: um den Nationalbankartikel –, der ja jetzt in der Vernehmlassung ist. Und ich kann darauf verweisen, dass wir in diesem Saal wiederholt über die Wirtschaftspolitik und die Volkswirtschaft gesprochen haben und immer wieder darauf hingewiesen wurde, wie wichtig die Stellung und die Tätigkeit der Nationalbank sind.

Aus diesen Gründen glaube ich, dass bei beiden Elementen meines Antrages die Kriterien, wie sie von der Kommission aufgestellt worden sind, gegeben sind, dass aber auch aus politischen Gründen, mit Rücksicht auf die Volksrechte, die Gesetzesebene gegeben ist, damit allenfalls ein Referendum – fakultativ – ergriffen werden könnte.

Ich empfehle Ihnen deshalb Annahme meines Antrages.

Gross Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion er sucht Sie, den Antrag Stucky abzulehnen – nicht wegen der grundsätzlichen Ausführungen, die Herr Stucky in bezug auf die Finanzpolitik und die Nationalbank gemacht hat. Selbstverständlich brauchen diese Sachbereiche gesetzliche Grundlagen, sei es nun das Finanzhaushaltgesetz, das Subventionsgesetz oder das Nationalbankgesetz. Das ist völlig unbestritten.

Es geht nicht um diese Frage, sondern um die Frage, ob die beantragte Ergänzung systematisch in Artikel 154 Absatz 1bis hineinpasst. Sie passt nicht hinein, weil dieser Artikel ganz klar abstrakt und dogmatisch umschreibt, was unter den Begriff des formellen Gesetzes fallen soll.

Das ist eine Umschreibung, die zahlreiche kantonale Verfassungen auch enthalten. Aber keine kantonale Verfassung hebt im Rahmen der Umschreibung des formellen Gesetzesbegriffes einzelne Sachbereiche, einzelne politische Bereiche extra hervor. Das ist unnötig. Selbstverständlich kann man das Anliegen von Herrn Stucky problemlos unter die Literae e und f von Absatz 1bis subsumieren.

Die sozialdemokratische Fraktion findet im übrigen, dass es ein sehr glücklicher Versuch ist, hier den formellen Gesetzesbegriff in die Verfassung einzuführen. Dies erfolgt nicht im Sinne einer abschliessenden Enumeration, sondern im Sinne einer demokratischen Legitimation des formellen Gesetzes und auch im Sinne der wichtigen Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat.

Aber es wäre überflüssig, unnötig, nicht sachadäquat gemäss, wenn Sie jetzt einzelne Sachbereiche in diesen Absatz aufnehmen. Sie müssten dann eine ganze Anzahl weiterer wichtiger Bereiche, die des formellen Gesetzes bedürfen, auch in diese anders strukturierte Umschreibung des formellen Gesetzes aufnehmen.

Deshalb muss der Antrag Stucky abgelehnt werden – nicht aus grundsätzlichen Überlegungen, nicht weil wir nicht seiner Auffassung wären, dass es ein Gesetz braucht, sondern aus grundsätzlichen Überlegungen in bezug auf die Systematik dieses Absatzes.

Dettling Toni (R, SZ): Wie die beiden Berichterstatter bereits ausgeführt haben, handelt es sich hier tatsächlich um ein Kernstück des Organisationsrechtes. Es geht einmal darum, eine klare Gliederung der Erlassformen vorzusehen; es geht aber auch darum, erstmals eine Definition für das formelle Gesetz zu verankern. Artikel 154 Absatz 1bis – das möchte ich hier ganz klar festhalten – ist nicht eine abschliessende Enumeration, es können also noch weitere grundlegende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden. Ich möchte aber andererseits gleichzeitig darauf hinweisen, dass das Bundesgesetz neuerdings die Regelform für grundlegende Bestimmungen ist. Es ist aber selbstverständlich weiterhin zulässig, solche grundlegende Bestimmungen auch auf Verfassungsstufe zu verankern, wie wir das beispielsweise bei der Mehrwertsteuer oder bei der direkten Bundessteuer tun. Ich möchte das hier ganz klar zuhanden der Materialien festhalten.

Zum Antrag Stucky: Wir sind uns alle einig, dass das wichtige Sachgebiete sind, deren Regelung zweifellos auf die Gesetzesstufe gehört. Aber mindestens ich persönlich teile die Ansicht, wie sie vorher von Herrn Gross vorgetragen worden ist: Wenn wir das jetzt hier als einzelnen Sachbereich aufnehmen, dann schaffen wir damit eine Ausnahme, die nicht der Systematik entspricht, wie sie in Artikel 154 Absatz 1bis vorgesehen ist. Mit einer solchen Ausnahme geben wir diesem speziellen Bereich einen besonderen Stellenwert, der insbesondere die vorgesehene Systematik ritzt.

Deshalb würde ich Ihnen eher empfehlen – nicht weil ich dagegen bin, dass solche grundlegenden Bestimmungen auf Gesetzesstufe erlassen werden müssen, sondern aus Gründen der Systematik –, den Antrag Stucky abzulehnen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Herr Stucky, ich bin Ihrer Meinung, und deswegen stimme ich gegen Sie – da greife ich das Votum von Herrn Dettling auf –, weil man, wenn zwei Bereiche herausgenommen und derart prominent plaziert werden, e contrario Schlüsse ziehen könnte, die wir beide nicht möchten.

Die Haushaltsführung wird über das Finanzhaushaltgesetz oder entsprechende gesetzliche Erlasse geregelt. Dass diese Bestimmungen in allen, übrigens nicht abschliessend aufgezählten Bereichen auf Gesetzesstufe gehören, ist in keiner Weise bestritten. Dass im übrigen auch über die aus-

drückliche Nennung der organisatorischen Bestimmungen für das Funktionieren dieses Staatswesens – da gehört das Budget zweifellos dazu – das Gefäss vorhanden ist, um den Gesetzgeber zu zwingen, die fundamentalen Bestimmungen referendumsfähig zu machen, ist ebenfalls nicht bestritten. Ich halte dafür, dass dem Prinzip eigentlich Genüge getan ist und wir keine weiteren Ausnahmen ausdrücklich in die ohnehin nicht abschliessende Aufzählung aufnehmen sollten.

Ein letztes: Bezüglich der zusätzlichen Aufnahme der Gesetzgebung über die Nationalbank habe ich noch einen anderen Grund. Zweifellos ist diese Gesetzgebung wichtig. Wir werden aber bei der Behandlung dieses Themas hier im Rat nach meinem Dafürhalten entschieden darauf bedacht sein müssen, dass die Politik sich nicht in die unmittelbaren Bereiche der Notenbank einmischt, sondern höchstens organisatorisch das Gefäss dafür bereitstellt. Wenn Sie nun hier in Ihrem Antrag die Notenbank als einzige – es gibt auch noch andere wichtige Erlasse in diesem Land! – in einen Artikel aufnehmen, der nicht über die Staatsaufgaben, sondern über den Gesetzesvorbehalt spricht, dann könnte das zu Missdeutungen führen. Ich persönlich habe den Eindruck, dass wir da ein Eigentor schiessen würden.

Der Antrag Stucky stand in der Kommission nicht zur Diskussion; ich persönlich werde ihn aus den genannten Gründen ablehnen müssen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La première remarque qu'il faut faire à propos de la proposition Stucky, c'est que l'article 154 alinéa 1bis, tel qu'il vous est soumis, prévoit expressément: «en particulier». Ce qui veut dire qu'il y a une énumération non exhaustive et qu'évidemment, à part la liste qui est établie là, les autres règles importantes doivent naturellement être édictées sous forme de lois. C'est tout à fait clair. A cet égard, la proposition Stucky, M. Gross l'a déjà souligné, n'apporte finalement rien de plus que ce qui est déjà dans cet article.

La gestion du budget relève de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. C'est là qu'est réglée la gestion du budget, et elle relève, de toute évidence, de la lettre f de l'énumération que nous avons donnée à l'alinéa 1bis de cet article 154.

La référence à la Banque nationale peut tomber sous deux lettres de cette énumération. Dans la mesure où la Banque nationale est une personne morale, juridique, ses droits et obligations doivent être réglés par une loi – c'est tout à fait clair, c'est la lettre c –, et, dans la mesure où elle accomplit des tâches de la Confédération, cela relève à l'évidence de la lettre e. Par conséquent, nous ne contestons pas que ce qui concerne le domaine que vise M. Stucky doit être réglé par la loi, c'est bien clair, mais nous tombons dans cette situation particulière que ce qui est visé est déjà compris dans d'autres dispositions; par conséquent, on ne comprendrait plus, à la lecture de cet article, pourquoi on a encore fait une lettre spéciale pour la gestion du budget et de la Banque nationale.

Je rappelle en français ce qu'a dit le rapporteur de langue allemande: nous voulons maintenir une certaine indépendance de la Banque nationale. Cette indépendance pourrait être remise en cause, si on prévoyait ici que tout ce qui concerne la Banque nationale doit être réglé par une loi. Cela pourrait vouloir signifier que l'indépendance de la Banque nationale est très limitée, puisque la loi pourrait régler un certain nombre de points relevant de la Banque nationale.

Je vous invite donc, bien que cette question n'ait pas été soulevée en commission, à rejeter la proposition Stucky.

Koller Arnold, Bundesrat: Artikel 154 Absatz 1bis gemäss der Fassung Ihrer Kommission führt den materiellen Gesetzesbegriff ein. Danach sind alle wichtigen rechtsetzenden Erlasse in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Mit diesem Begriff ist auch ein Delegationsverbot verbunden. Neben einer inhaltlichen Definition bedient sich die Kommission einer beispielhaften Aufzählung solcher materieller Gesetze in den einzelnen Literae. Herr Stucky möchte das nun mit seinem Antrag noch ergänzen.

Ich frage mich, ob der Antrag Stucky nicht zu Missverständnissen Anlass geben könnte, vor allem in bezug auf die Nationalbank. Ich könnte eher eine Erwähnung des Finanzhaushaltsgesetzes befürworten, aber wie die Referenten ausgeführt haben, ist es eigentlich durch die anderen Literae bereits abgedeckt.

Heikel scheint mir vor allem die Aufnahme des Begriffes der Nationalbank. Vor allem die französische Übersetzung zeigt genau das, was wir nicht wollen, indem dort das Wort «de» eingefügt ist. Gemeint ist ja nicht «la gestion de la Banque nationale», sondern gemeint ist richtigerweise nur «die Nationalbank» an sich. Gerade diese falsche Übersetzung zeigt, dass man da eben doch einen gewissen Eingriff in die Autonomie der Nationalbank hineininterpretieren könnte. Das wollen Sie sicher nicht, nehme ich an, Herr Stucky; aber es zeigt, wie leicht hier Missverständnisse aufkommen könnten. Deshalb scheint es mir besser zu sein – nachdem Ihnen ja zugesichert ist, dass beide Gesetze ganz klar unter diesen materiellen Gesetzesbegriff fallen –, darauf zu verzichten.

Vallender Dorle (R, AR): Mein Antrag bringt keine materielle Neuerung. Sinn und Zweck meines Antrages ist vielmehr eine Klarstellung. Wegleitend sind dabei die folgenden Überlegungen:

1. Artikel 153a definiert neu die Arten von Normen, die das Parlament erlassen kann. Absatz 1 unterscheidet zwischen Bundesgesetzen und – neu – Parlamentsverordnungen.
2. Artikel 154 Absatz 1bis bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind.
3. Diese Formulierung könnte zur Missdeutung der beiden Bestimmungen anregen. Es könnte die Meinung entstehen, dass weniger wichtige rechtsetzende Bestimmungen sofort in der Form von Parlamentsverordnungen erlassen werden könnten oder sogar müssten und keiner Grundlage in einem Gesetz bedürften.
4. Dieser Umkehrschluss würde indessen nicht der Meinung der Kommission entsprechen und wäre gegenüber dem jetzt geltenden Recht eine wesentliche Änderung, weil dann die demokratischen Rechte nicht gewahrt wären. Die Meinung ist vielmehr, dass nach wie vor der Stufenaufbau der Rechtsordnung einzuhalten ist. Parlamentsverordnungen brauchen eine Grundlage in einem Bundesgesetz oder – in Ausnahmefällen, die es auch gibt – eine besondere Ermächtigung in der Bundesverfassung.
5. Artikel 154 Absatz 1ter soll diese Verdeutlichung bringen. Ich bitte Sie daher, meinen Antrag zu unterstützen.

Gross Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion beantragt Ihnen aus folgenden Gründen, auf diese Ergänzung nicht einzutreten:

Wir haben in früheren Bestimmungen versucht, eine bessere Grenze zu ziehen zwischen der parlamentarischen Autonomie und dem, was der Bundesrat im Rahmen der Exekutivkompetenz zu ordnen, zu regeln, zu vollziehen hat – dies auch im Sinne einer klareren, besseren Gewaltenteilung. Ich denke, es ist sehr gefährlich, wenn wir nun für jede Verordnung – dieser Begriff bezieht sich nicht nur auf Verordnungen des Parlamentes, sondern auch auf solche der Exekutive – eine besondere Rechtsgrundlage in der Bundesverfassung oder im Bundesgesetz voraussetzen.

Es gibt auch eine allgemeine, eine ungeschriebene Vollzugs- bzw. Verordnungskompetenz des Bundes. Es ist eine klassische Aufgabe der Exekutive, dass sie Gesetze des Parlamentes zu vollziehen hat. Durch die Darlegungen von Frau Vallender, die sich primär auf die Parlamentsverordnung beziehen, ist mir nicht klar, ob diese ungeschriebene Vollzugskompetenz, diese Verordnungskompetenz des Bundesrates, in Frage gestellt werden soll. Wir könnten grosse Probleme bekommen, wenn dann eine Lücke in der gesetzlichen Ermächtigung oder eine Lücke in der Verfassung besteht und diese Verordnungskompetenz des Bundesrates keine rechtliche Grundlage hätte. Wenn schon, so müsste Frau Vallender ganz klar präzisieren, dass sich ihr Ergänzungsantrag

nur auf die Parlamentsverordnung bezieht. Er kann sich aus unserer Sicht mit Sicherheit nicht auf die Verordnungskompetenz des Bundesrates beziehen, die eine ungeschriebene Vollzugskompetenz des Bundesrates im Sinne der klassischen Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Parlament darstellt.

Aus diesen Gründen möchte ich Frau Vallender einladen, ihren Antrag zu präzisieren. In dieser Form – das ist klar – muss er abgelehnt werden.

Vallender Dorle (R, AR): Als ich den Antrag formulierte, gab es natürlich noch keine Änderung der Vorlage gemäss dem Eventualantrag Fischer-Seengen, dem wir inzwischen zugestimmt haben. Daher habe ich meinen Antrag gar nie anders formulieren können.

Wir müssen unterscheiden, Herr Gross, zwischen den Artikeln 153a, 154 und 170. Ich habe bereits bei der Begründung meines Antrages davon gesprochen, dass wir hier im Rahmen der Artikel 153a und 154 von reinen Parlamentsverordnungen reden. Ich habe, als ich das Votum vorbereitet habe, zur Klärung diesen Begriff bereits gebraucht – weil er halt eben viel klarer ist. Hier geht es nur um die Befugnisse des Parlamentes. Das, was der Bundesrat als Verordnung erlassen kann, ist in Artikel 170 geregelt. Das kann hier gar nicht geregelt werden.

Das zu Ihrer Orientierung; aber ich hatte es bereits so begründet.

Präsidentin: Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag Vallender.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Sie haben in Artikel 154 Absatz 2 den Text – der Antrag Vallender wäre ergänzend dazu –: «Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird. Die ermächtigende Bestimmung muss die Grundzüge der Regelung festlegen.»

Frau Vallender verlangt nun im Sinne einer Klarstellung eine Ergänzung, wonach Grundlage von Parlamentsverordnungen insbesondere Ermächtigungen der Bundesversammlung oder Bundesgesetze sein müssten. Sie beabsichtigt damit keine materielle Änderung gegenüber der Kommission, hält aber, wie sie dargetan hat, eine Klarstellung für nötig.

Wir sind – der Antrag lag allerdings so nicht in der Kommission vor – der Auffassung, dass dieses Problem über die Delegationsklausel von Absatz 2, die ich oben erläutere habe, eigentlich hinlänglich abgedeckt sei. Denn diese Delegationsregel bezieht sich nicht nur auf die Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat, sondern auch auf die Delegation von Kompetenzen des Gesetzgebers an das Parlament, eben für die Parlamentsverordnungen. Insofern erscheint uns der Antrag Vallender überflüssig. Es ist aber zu sagen, dass er die Systematik an sich nicht stört.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La proposition Vallender appelle des remarques. D'abord, elle ne change rien au fond. Je l'ai déjà dit lorsque nous avons voté l'article 153, il est tout à fait clair que, s'agissant des ordonnances du Parlement, celles-ci ne sont possibles que lorsqu'il y a une délégation de compétence. C'est une question d'appréciation: la proposition Vallender n'a pas été discutée en commission. Il nous apparaît que l'alinéa 2 de l'article 154, qui précise qu'il ne peut y avoir d'ordonnance que s'il y a une délégation de compétence expresse dans la loi, est suffisant pour faire comprendre que les ordonnances du Parlement sont aussi comprises dans cette expression.

Pour nous, l'alinéa 2 répond au souci exprimé par Mme Vallender.

Si vous estimez que ce n'est pas suffisamment clair, adoptez la proposition Vallender, c'est une question d'appréciation. Mais, évidemment, si on précise toujours tout et si on répète toujours tout deux fois dans la constitution, cette dernière va finir par devenir lourde et longue.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich glaube, wichtig ist, dass wir die Bereinigung klar sehen: Der Antrag Vallender muss im Sinne des angenommenen Eventualantrages Fischer-Seengen geändert werden, der bewusst von «Parlamentsverordnungen» spricht. Frau Vallender hat das ja auch mündlich erklärt; vor der Beschlussfassung des Rates konnte sie es nicht so festschreiben. Es müsste hier also «Parlamentsverordnungen» eingesetzt werden.

Ich bin mit Ihren Referenten und übrigens auch mit Frau Vallender selber der Meinung: Es ist vielleicht nicht unbedingt notwendig, dass wir diese Klarstellung hier einbringen, aber sie scheint mir politisch klug zu sein. Und zwar einfach deshalb, weil sonst die Gefahr besteht, dass gewisse Leute sagen könnten, über das Institut der «Parlamentsverordnungen» könnte das Parlament versucht sein – wenn auch nur im Rahmen von Absatz 1bis –, das Referendum zu vermeiden. Dagegen stellen wir klar, dass eine «Parlamentsverordnung» keine Möglichkeit zur Vermeidung eines Referendums ist. Deshalb würde ich politisch diese Klarstellung begrüssen und empfehle Ihnen Zustimmung.

Abs. 1 – Al. 1

Präsidentin: Hier ist der bei Artikel 153a angenommene Eventualantrag Fischer-Seengen zu berücksichtigen.

Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Präsidentin: Der Antrag Stucky ist zurückgezogen worden.

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

Abs. 1ter – Al. 1ter

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Vallender 91 Stimmen
Dagegen 13 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté*

Art. 155

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Präsidentin: Über Artikel 155 wurde bei Artikel 153a entschieden.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais juste faire remarquer que l'adoption de ces articles ne visait qu'au remplacement des termes «arrêté fédéral» par «loi fédérale». Au fond, ces articles n'ont pas été traités. On ne peut pas empêcher quelqu'un de s'exprimer sur ces articles parce que c'est seulement la terminologie qui a été changée.

A l'article 155, la commission s'est posé la question de savoir si les lois fédérales déclarées urgentes devaient être toujours limitées dans le temps. Une discussion assez longue a été menée à ce sujet. Finalement, on a maintenu la limitation dans le temps, par 23 voix contre 7, donc de manière assez claire. C'est pourquoi vous avez à la fin de l'alinéa 1er: «Elle doit être limitée dans le temps.» Nous estimons que si on déclare une loi urgente, on peut toujours la prolonger, certes, mais elle doit être limitée dans le temps, afin qu'on ait le temps de réfléchir et de voir les effets d'une loi qu'on a faite dans la précipitation.

Angenommen – Adopté

Art. 156, 172 Abs. 1, 2 Art. 156, 172 al. 1, 2

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Präsidentin: Artikel 156 hat einen Zusammenhang mit Artikel 172 Absätze 1 und 2. Wir behandeln diese Artikel gemeinsam.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich glaube, hier ist es zweckmässig, wenn am Anfang der Antrag der Mehrheit begründet wird. Dies um so mehr, als er sich vom Entwurf des Bundesrates abhebt. Danach wird sich die Minderheit mit dem Bundesrat zusammen in der Debatte zu schlagen haben!

Wir haben in Artikel 156 im Entwurf des Bundesrates die Bestimmung, dass die Bundesversammlung «sich an der Gestaltung der Aussenpolitik» beteilige und «die Pflege der Beziehungen zum Ausland» beaufsichtige.

Die Mehrheit der Kommission beantragt, dass die Bundesversammlung «die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik» festlegt und «bei deren Gestaltung» mitwirkt. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist einmal die Botschaft des Bundesrates selbst, wo auf Seite 392 – im Sinne der Mehrheit der Kommission! – zu Recht festgehalten wird: «Die Verfassung kennt im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat; vielmehr halten parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken an.» So lautet die Zusammenfassung des Bundesrates zur heutigen Praxis.

Für die Mehrheit war massgebend, dass diese bisherige Zusammenarbeit doch zu etlichen Problemen Anlass gab. So bestand die Zusammenarbeit in erster Linie darin, dass der Bundesrat die Aussenpolitischen Kommissionen konsultieren konnte und/oder dem Parlament Berichte vorlegte, die dann zur Kenntnis genommen oder nicht zur Kenntnis genommen werden konnten. Sie führten dann allerdings, obwohl dort grundlegende Ziele zur Diskussion gestellt wurden, gleichwohl nicht zu klaren Entscheidungen.

Diese Kenntnisnahme von Berichten ermöglichte zwar eine parlamentarische Aussprache über die aussenpolitische Zielsetzung, in der Praxis wurde die Form dieser Kenntnisnahme allerdings als unbefriedigend empfunden. Ausdruck dieses Unbehagens war im Jahre 1995 auch die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes um Artikel 44bis, was jedoch nach wie vor keine differenzierte Stellungnahme des Parlamentes erlaubt, sondern eben nur diese Konsultation der Aussenpolitischen Kommission umfasst. Gerade der Prozess der europäischen Integration sowie die zunehmende internationale Verflechtung verlangen vermehrte Verknüpfungen von aussenpolitischen mit innenpolitischen Beziehungsbereichen, so dass eigentlich zu beobachten ist, dass die Wirkung und die Wichtigkeit der Aussenpolitik in bezug auf die Auswirkungen in der Innenpolitik wachsend sind.

Dieses Bedürfnis wurde z. B. vom Nationalrat mit der Motion für ein aussenpolitisches Konzept der Schweiz, welche vom Ständerat als Postulat überwiesen wurde, zum Ausdruck gebracht. Damit wurde aber auch dargetan, dass das Parlament eigentlich bereits heute in diesem Bereich weit grössere Mitspracherechte haben könnte, als man vordergründig zugibt.

In einem Detail wurde der ursprüngliche Antrag der SPK modifiziert bzw. verbessert, und zwar in Artikel 172 Absatz 1 – wir behandeln die beiden Bestimmungen ja zusammen –, wo gesagt wird, dass der Bundesrat die Aussenpolitik nicht nur im Rahmen der von der Bundesversammlung gesetzten Ziele, sondern auch subsidiär direkt gestützt auf die Bundesverfassung zu besorgen habe. Das heisst, dass der Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung handeln kann, solange ihm die Bundesversammlung keine entsprechenden Ziele gesetzt hat. Damit wird eigentlich bereits dargetan, dass auch in der Formulierung der Kommissionsmehrheit garantiert bleibt, dass das Prinzip des Handelns in der Hand des Bundesrates bleibt. Es wird in Artikel 172 auch grundsätzlich gesagt, dass der Bundesrat die Schweiz nach aussen vertrete.

Die Bundesversammlung hat, wie bereits am Beispiel der Motion aus dem Jahre 1991 gezeigt, schon heute die Kompetenz, aussenpolitische Ziele festzusetzen. Sie hat davon allerdings selten davon Gebrauch gemacht, was eigentlich

nicht der zunehmenden Bedeutung der Aussenpolitik für unser Land entspricht. Insofern bewegt sich auch der Antrag der Mehrheit durchaus im Rahmen der rechtlichen Nachführung. Neu ist allenfalls das politische Element, dass gemäss Mehrheit vermehrt auch das Parlament selbst in die Pflicht und Verantwortung genommen werden kann.

Ein häufiges Missverständnis gegenüber den Anträgen der SPK bzw. der Mehrheit der Verfassungskommission ist jenes, dass man befürchtet, hier greife jetzt eine detaillierte Festlegung der operativen Führung der Aussenpolitik Platz. Das ist nicht die Meinung der Kommissionsmehrheit; es wäre auch nach Meinung der Mehrheit nicht zweckmässig. Die Mehrheit der Räte würde im übrigen wahrscheinlich, wie anzunehmen ist oder unterstellt werden kann, auch darauf verzichten. Es geht, wie gesagt, nur um die grundlegenden Ziele, was beispielsweise die Frage eines EU-Beitritts sein könnte. Der Bundesrat hat diese Ziele jetzt zwar in Berichten dargestellt, aber keine eigentliche Konsultation durchgeführt, keine Zielsetzung und keinen Entscheid durch das Parlament erhalten. Soviel im ersten Teil unserer Ausführungen bzw. der Darstellung der Meinung der Kommissionsmehrheit zur Änderung in bezug auf den Entwurf des Bundesrates. Ich behalte mir vor, nach der Begründung des Antrages der Minderheit und der Diskussion nochmals darauf zurückzukommen.

Dettling Toni (R, SZ): Ich begründe den Antrag der Minderheit: Zweifellos befinden wir uns hier an einer Schlüsselstelle des nachgeführten Vertragswerkes. Dabei möchte ich einleitend feststellen, dass Artikel 156, also die Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik, in einem engen Konnex mit Artikel 172 steht, wo die Zuständigkeit des Bundesrates in der Aussenpolitik geregelt ist. Weil dieser Konnex besteht, ist es auch sinnvoll, beide Minderheitsanträge zu diesen Bestimmungen gleichzeitig zu begründen.

In beiden Fällen befinde ich mich als Sprecher einer zahlenmässig beachtlichen Minderheit weitgehend auf der Linie des Bundesrates, wobei die Minderheit in Artikel 172 Absatz 1 lediglich noch zusätzlich die Mitwirkungsrechte des Parlamentes bei der Festlegung der Zuständigkeit des Bundesrates ausdrücklich vorbehält.

Worum geht es? Unbestritten zwischen Mehrheit und Minderheit sind die neuerdings in Artikel 47bis a GVG stipulierten Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik. Dort ist nämlich festgehalten, was in Artikel 156 in der Fassung der Minderheit bzw. des Bundesrates festgeschrieben werden soll, wobei die Fassung des Bundesrates sogar noch etwas über die bestehende Gesetzgebung hinausgeht. Es geht um die Beteiligung des Parlamentes an der Gestaltung der Aussenpolitik und um die Beaufsichtigung der Pflege der Beziehungen zum Ausland, was selbstverständlich auch die hinreichende Information der Räte in diesen beiden Belangen voraussetzt. Insofern entspricht der Entwurf des Bundesrates und der ihn unterstützenden Kommissionsminderheit der Verfassungswirklichkeit.

Die Kommissionsmehrheit möchte nun aber wesentlich weiter gehen, indem sie ausdrücklich stipuliert, dass – entgegen der heutigen Praxis – die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festzulegen hat. Das ist nicht eine Fortschreibung bewährter Verfassungswirklichkeit – es wurde vorhin auch von Kollege Schmid angetönt –, sondern stellt nach Auffassung der Minderheit eine Neuerung dar, die im Konzept zum Nachführungsteil keinen Platz hat. Denn es steht klar fest, dass das Parlament bis heute nie solche Zielsetzungen festgelegt hat.

Nebst der unzulässigen Ritzung des Nachführungskonzeptes sprechen aber auch gewichtige politische Gründe gegen die von der Kommissionsmehrheit beantragte Erweiterung der Kompetenzordnung der Räte in diesem sehr sensiblen Bereich. In der Aussenpolitik bewegen wir uns nicht in einem freien oder – wenn Sie so wollen – eigenständig legiferierbaren Raum. Vielmehr ist es notwendig, dass wir mit anderen Staaten zusammenarbeiten und uns mit ihnen in einem ständigen Dialog auseinandersetzen. Daraus ergibt sich eine grundlegend andere Legiferierungssituation als im innenpolitischen Bereich. Denken Sie nur an die Schwierigkeiten, die

wir uns aufladen würden, wenn die Räte im voraus, also ohne Absprache mit den anderen Staaten, die grundlegenden Ziele dekretieren würden.

Dazu kommt, dass wir in der Aussenpolitik jederzeit handlungsfähig sein müssen, denn selbst wenn die grundlegenden Ziele durch das Parlament abgesehnet sind, kann sich eine Entwicklung ergeben, die eine sofortige Änderung dieser Zielsetzungen erforderlich macht.

Schliesslich würden wir uns – dies kann mit grosser Sicherheit vorausgesagt werden – bei der Festlegung der grundlegenden Ziele der Aussenpolitik zweifellos in endlose Diskussionen verstricken. Was würde beispielsweise passieren, wenn unüberwindbare Differenzen zwischen den beiden Räten bei der Festlegung der grundlegenden Ziele entstehen würden? Wäre dann der Bundesrat in Ermangelung der vom Parlament festzulegenden grundlegenden Zielsetzungen in der Aussenpolitik blockiert oder gar nicht handlungsfähig? Die Immobilität und der Kompetenzwirrwarr wären offenkundig.

Gerade in der Aussenpolitik braucht es jedoch eine starke Führung, die – nach Auffassung der Minderheit – eindeutig in der Hand des Bundesrates bleiben muss.

All diese Gründe sprechen klar gegen die von der Mehrheit der Kommission beantragte Ausweitung der Zuständigkeitsregelung des Parlamentes. Eine solche Ausweitung ist aber auch als eine eindeutige Neuerung abzulehnen.

Ich bitte Sie daher, der Minderheit zuzustimmen, und in Artikel 172 den Vorbehalt des Zuständigkeitsrechtes des Parlamentes klar zu stipulieren, also auch dort dem Minderheitsantrag beizupflichten.

Ziegler Jean (S, GE): Nous avons assisté, depuis maintenant deux jours, à un festival de juristes, à un vrai commerce incestueux entre juristes. Permettez à un pauvre sociologue de dire quelque chose.

Ici, malgré la très mauvaise intervention de M. Dettling, qui a tort sur toute la ligne, une chose était juste, à savoir lorsqu'il disait: c'est vraiment ici un moment de rupture! L'article 172 est à peu près le seul qui prévoit une innovation.

De quoi s'agit-il? Allons-nous continuer, 150 ans après 1848, à assurer le monopole du Conseil fédéral sur la politique étrangère? Ou allons-nous enfin donner au Parlement les compétences, comme le dit la majorité de la commission, de fixer les «orientations fondamentales» de cette politique étrangère? Il est évident qu'il faut rompre avec ce monopole, et qu'il faut donner au Parlement la compétence de fixer les orientations fondamentales de la politique étrangère. Voici pourquoi:

D'abord quelques remarques d'histoire. Je comprends pourquoi le monopole est né. Si vous regardez en arrière diachroniquement, jusqu'en 1848, le premier ministre des affaires étrangères était un zurichois du nom de Jonas Furrer. Dans les années cinquante du XIXe siècle, la Suisse était un pays révolutionnaire, un pays internationaliste. Insurrection à Neuchâtel en 1857: le peuple neuchâtelais voulait faire pendre les royalistes. Le Conseil fédéral a dû calmer le jeu, éviter la guerre avec la Prusse.

Jakob Stämpfli et la gauche radicale voulaient envahir la Savoie à peu près au même moment. De nouveau, la majorité du Conseil fédéral a dû retenir les troupes. Genève était un foyer de révolutionnaires anti-piémontais, anti-Royaume de Sardaigne. Il y a même eu des gendarmes genevois qui ont attaqué et participé à des embuscades dans le pays du Faucigny et dans la vallée de l'Arve. Là, de nouveau, contre un peuple solidaire, internationaliste, marqué par l'esprit révolutionnaire de 1848, européen, le Conseil fédéral a dû calmer le jeu, monopoliser, tenir en main tout seul la politique étrangère. Je comprends comment, historiquement, le monopole est né.

Aujourd'hui, par contre, 150 ans plus tard, les temps ont changé complètement. Distinguer entre politique étrangère et politique intérieure, c'est une argutie de juriste, c'est-à-dire rien du tout, un jeu académique. Il y a un champ politique unique, structuré de façon cohérente, une logique homogène: il y a la politique. Vouloir séparer la politique étrangère de la politique intérieure, c'est totalement absurde!

Je prends deux exemples: Comment voulez-vous entrer aux Nations Unies après l'échec de 1986? Obtenir pour la future initiative populaire un vote des cantons et du peuple majoritairement favorable pour entrer enfin à l'ONU? Si vous ne donnez pas l'occasion au débat de s'appuyer sur une compétence parlementaire, si notre Parlement reste en politique étrangère cet eunuque qui n'a rien à dire, qui n'est qu'une pure chambre d'enregistrement: impossible!

Même chose pour l'Europe. S'il n'y a pas un mouvement de fond, s'il n'y a pas une compétence constitutionnelle du Parlement de fixer des orientations dans ce domaine, vous n'avancerez jamais d'un pas, même pas d'un millimètre, en direction de l'Europe. Et c'est l'échec programmé.

Jusqu'ici, le Conseil fédéral est dans cette situation. Je suis membre de la Commission de politique extérieure de notre Conseil, je le sais bien. M. Gross Andreas, mes camarades de la commission et M. Cotti, conseiller fédéral, aussi nous cassent les oreilles en disant: «Ah, moi, je vais aller vers le peuple, vers l'opinion publique, populariser la politique étrangère du Conseil fédéral.» En effet, les conseillers fédéraux par des conférences innombrables se crèvent, se fatiguent et s'épuisent à populariser leur politique étrangère. C'est absurde!

Encore une fois, c'est au Parlement de mener la politique étrangère au sens des orientations fondamentales, c'est à l'exécutif de mettre en pratique les orientations que le Parlement fixe, et c'est pourquoi je vous demande de voter la proposition de majorité. C'est un moment et un acte de salubrité publique de voter pour la proposition de la majorité, de briser ainsi le monopole de la politique étrangère que le Conseil fédéral – et il n'a pas tellement réussi d'ailleurs – détient depuis 150 ans maintenant et de donner cette compétence au Parlement qui est la représentation de la nation.

Schlür Ulrich (V, ZH): Ich bin für die Stichworte dankbar, die Herr Ziegler jetzt geliefert hat. Sie haben deutlich illustriert, wo wir hinkommen würden, wenn wir dieses formelle Mitwirkungsrecht des Parlamentes in der Aussenpolitik in der Verfassung verankern würden. Das würde bedeuten, dass Herr Ziegler als Mitwirkender an der schweizerischen Aussenpolitik im Ausland mit seinen Geschichten – erfundene Eisenbahnunglücke auf dem Bahnhof Thun usw. – hausieren und die Schweiz offiziell – heute macht er es privat, und das ist meines Erachtens schon bedenklich genug! – in Misskredit bringen könnte. Das wäre die Folge dieser Mitwirkung, wenn Parlamentarier auf eigene Initiative ihre Ansichten, Theorien oder Wirrbilder vertreten und damit Geld verdienen könnten – und dann noch glauben machen würden, sie würden im Namen der Schweizerischen Eidgenossenschaft auftreten! Das ist das Beispiel, das uns gerade noch gefehlt hat!

Der Antrag der Minderheit Dettling, den ich Sie im Namen der SVP-Fraktion zu unterstützen bitte, garantiert die Beteiligung an der Gestaltung, garantiert die Beaufsichtigung, garantiert die Genehmigung des Ausgehandelten, aber er sieht von einer formellen Mitwirkung ab. Diese formelle Mitwirkung ist auch nicht möglich.

Natürlich, wir haben sie erlebt, die vor allem in den letzten Monaten zögerliche, konzeptionslose, oft gesichts- und mutlose Politik des Bundesrates; angesichts der Angriffe, denen unser Land gleichzeitig ausgesetzt war, wurde natürlich bei einigen der Appetit geweckt, hier mitzuwirken, auf eigene Faust etwas Aussenpolitik zu machen. Ist es besser herausgekommen auf diese Weise? Haben die privat motivierten Verhandlungen in New York der Schweiz irgendwelchen Nutzen gebracht? Hoffentlich haben sie wenigstens das Illustrationsmaterial dafür geliefert, dass ein Land auf diese Weise nicht Aussenpolitik betreiben kann.

Es ist nun einmal so, dass das, was dieses Parlament beschliesst, allenfalls unseren Bundesrat bindet, aber es bindet die Gegenseite nicht. Und wenn die Gegenseite nicht in Aufträge eingebunden werden kann, dann sind unsere Instruktionen nicht mehr als nur Empfehlungen!

Selbst wenn wir die Aussenpolitik gelegentlich kritisieren, müssen wir festhalten, dass der Bundesrat keine Aussenpolitik betreiben kann, wenn er nicht beim Eintreten neuer Ent-

wicklungen, beim Eintreffen neuer Vorschläge flexibel handeln und aus seiner Sicht gestalten kann. Es ist dann Aufgabe des Parlamentes oder des Volkes, anschliessend festzustellen, ob das Ausgehandelte, das Erreichte tauglich ist oder nicht.

Die Tatsache, dass der Bundesrat unter dem Druck verhandeln muss, alles, was er aushandelt, durchzubringen – entweder vor dem Parlament oder vor dem Souverän –, baut jenen Druck auf, der notwendig ist, der auch das demokratische Mitwirkungsrecht in diesen Fragen garantiert. Es gibt dem Bundesrat Stärke – wenn er diesen Druck ausnützt –, dass letzten Endes der Souverän darüber beschliesst, ob seine Ergebnisse tauglich sind oder nicht.

Wenn Sie die bilateralen Verhandlungen verfolgen, so sehen Sie doch, dass es unmöglich ist, dass das Parlament diese Verhandlungen führt! Wenn Sie die Währungskrisen im Fernen Osten verfolgen, ist es durchaus möglich, dass die Schweiz in diesem Bereich unter Umständen sehr kurzfristig Massnahmen treffen muss. Diese kann nicht das Parlament treffen, sondern diese kann nur eine Regierung treffen; dasselbe betrifft die Krise mit den USA. Der Appetit besteht in diesem Land, dass einzelne Gruppen, die auch im Parlament vertreten sind, in bezug auf das Asylrecht eine eigene Aussenpolitik betreiben wollen – das kennen wir doch. Aber es ist nicht möglich, dass ein Staat auf diese Weise international auftreten kann.

Wir haben einen Bundesrat, und der Bundesrat hat die Aufgabe, zu führen. Er hat diese Führungsaufgabe insbesondere in der Aussenpolitik wahrzunehmen. Wenn er überfordert ist, diese Führungsaufgabe wahrzunehmen, muss er eben gegebenenfalls ersetzt werden. Aber dass jeder, dass Gruppen, dass Teile des Parlamentes auf eigene Faust, unter Berufung auf das Mitwirkungsrecht – und keineswegs nur in Grundsatzfragen, sondern durchaus auch in Einzelfragen –, eine eigene Aussenpolitik betreiben, ist nicht möglich. Das schadet unserem Land.

Thür Hanspeter (G, AG): Die Voten von Herrn Ziegler und Herrn Schlür haben eigentlich wunderschön gezeigt, wie gross das Missverständnis bei der Interpretation dieser Bestimmung ist. Herr Ziegler lässt sich von einer revolutionären Welle wegtragen und spricht von «rupture», die da geplant sei, und davon, dass alles auf den Kopf gestellt werde. Herr Schlür ist natürlich froh um diese Stichworte. Er hat sie dankbar aufgenommen und unterstellt dem Antrag der Mehrheit das gleiche, nämlich dass dieser zur Folge hätte, dass nicht mehr der Bundesrat die Aussenpolitik führt, sondern irgendwelche privaten Gruppierungen und Organisationen und jeder Parlamentarier noch für sich. Das ist doch alles Unsinn!

Lesen Sie den Artikel! Er besagt doch klipp und klar, dass das Parlament für die Festlegung der grundlegenden Ziele zuständig ist, und das heisst doch auch, dass der Bundesrat auf der Basis dieser Ziele die Aussenpolitik führt.

Was heisst «Festlegung der grundlegenden Ziele»? Wir können das an einem ganz schönen Beispiel entwickeln, das wir vor noch nicht allzu langer Zeit erlebt haben und das für sehr viel Aufruhr gesorgt hat: das EU-Beitrittsgesuch des Bundesrates. Das hat ja eine Riesenempörung ausgelöst! Wir waren damals – nur, damit ich nicht missverstanden werde – für dieses Beitrittsgesuch, aber es stellt sich doch in diesem Zusammenhang die Frage, ob vor einem solchen Schritt nicht die grundlegende Ausrichtung in bezug auf die Europapolitik in diesem Parlament hätte festgelegt werden sollen. Wäre das nicht genau die Frage gewesen, die dem Parlament zur Entscheidung hätte vorgelegt werden müssen? Das heisst nicht, dass man bei der Festlegung der grundlegenden Ausrichtung konkrete Aufträge erteilen würde. Es hätte sich einzig um die Frage gedreht, ob der Beitritt zur EU ein aussenpolitisches Ziel ist, das dieses Land anstreben will und das man dem Bundesrat als Leitplanke mit auf den Weg geben will. Wie er das umsetzt, auf welchem Weg, das ist dann seine Sache, er führt die Aussenpolitik.

Es geht doch nicht darum, im Parlament nun irgendwelche Reaktionen auf aktuelle Ereignisse zu diskutieren, z. B. wenn

in Asien die Währung zusammenbricht. Man muss sich einfach am Wortlaut dieser Bestimmung orientieren. Dann erkennt man, dass es um die strategischen Grundausrichtungen geht, um die grundlegenden Fragen. Es geht z. B. auch um die Frage, ob man in bilaterale Verhandlungen einsteigen will oder nicht. Das ist ja effektiv auch so geschehen.

Wenn man in die Vergangenheit zurückblickt, sieht man, dass es zu dieser Frage stets die Diskussion zwischen Bundesrat und Parlament gab, und es gab dazu doch einen Konsens in diesem Parlament. Wenn das nicht der Fall gewesen wäre, hätte der Bundesrat wenig politische Substanz gehabt, um in solche Verhandlungen einzutreten. Nichts anderes will diese Bestimmung kodifizieren.

Nun hat der Bundesrat in der Kommission auf Artikel 49 Absatz 2 hingewiesen und gesagt, dort sei genügend klar umschrieben, was die grundlegenden Ziele seien. In Artikel 49 Absatz 2 heisst es aber nur: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie sowie zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker.» Das sind keine grundlegenden Ziele der schweizerischen Aussenpolitik; das sind ewig gültige Grundsätze. Die Festlegung der strategischen Ausrichtung in der Aussenpolitik ist etwas anderes als das, was in Artikel 49 Absatz 2 sehr generell festgelegt ist.

Herr Dettling befürchtet, dass man dann nötige, sofortige Änderungen nicht mehr vornehmen könne. Diesen Einwand verstehe ich nicht. Wenn man einmal den Weg beschreitet und beispielsweise Beitrittsverhandlungen oder bilaterale Verhandlungen führt, dann gibt es doch keine Notwendigkeit, von einem Tag auf den anderen plötzlich zu sagen, die Beitrittsfrage sei kein strategisches Ziel mehr. Dieses Argument sticht nicht, wenn man den Begriff des grundlegenden Zieles, der strategischen Ausrichtung, richtig versteht. Wenn Differenzen zwischen National- und Ständerat nicht ausgeräumt werden können, ist es eben so, dass das Parlament keine Zielrichtung angeben kann. Was heisst das für den Bundesrat? Er ist frei, die Ziele selbst zu definieren. Das ist dann das Problem des Parlamentes, wenn es sich selbst lähmt, weil sich die Kammern nicht einigen konnten.

Ich bitte Sie also: Verzichten Sie auf Überinterpretationen und auf Dämonisierungen dieser Bestimmungen! Es ist das, was wir in den letzten Jahren in der Praxis getan haben.

Ich bitte Sie namens der grünen Fraktion, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Engler Rolf (C, AI): Die heutige Lösung, die vom Bundesrat und von der Minderheit Dettling unterstützt wird, hat nicht verhindert, dass es einen Schattenaussenminister gibt, und die Regelung der Mehrheit würde wahrscheinlich auch nicht dazu führen, dass es 200 Schattenaussenminister geben würde. Insofern sind wahrscheinlich die beiden Varianten nicht wesentlich voneinander zu unterscheiden, aber es gibt doch gewichtige Punkte, die man hervorheben muss:

Ich möchte einmal darauf hinweisen, dass wir zum Teil sicherlich schlechte Erfahrungen gemacht haben. Wir hatten oft, wenn wir von den aussenpolitischen Zielen lediglich Kenntnis nehmen konnten, ein ungutes Gefühl. Ich glaube aber, dass gerade die Äusserungen von Herrn Thür zeigen, dass letztlich die Führung in der Aussenpolitik verlorenginge, wenn wir über die einzelnen Ziele abstimmen müssten und Differenzen mit dem Ständerat entstünden. Gerade in der Aussenpolitik ist eine klare Führung notwendig, sowohl eine strategische wie eine operative Führung.

Die Version der Minderheit und damit des Bundesrates gibt dem Parlament eine Gestaltungsmöglichkeit – aber sie garantiert ihm keine Mitwirkungsmöglichkeit – bei der Festsetzung der Ziele und dann noch bei der Ausführung. Hier geht das Wort «Mitgestaltung der Aussenpolitik» natürlich weiter. Im Antrag der Kommissionsmehrheit wird eindeutig eine Mitwirkung des Parlamentes auch beim Handeln des Bundesrates mit einbezogen. Es kann effektiv nicht der Sinn sein, dass wir neben der Setzung strategischer Ziele, was an sich schon weit geht, noch einen weiteren Schritt tun und dem Bundes-

rat auch beim Handeln noch unsere Meinung aufzwingen wollen, jeder natürlich nach seiner Façon und der Ständerat wenn möglich anders als der Nationalrat. Das kann in der Aussenpolitik, wo wir es mit Partnern zu tun haben, die auf Verlässlichkeit bauen – die Verlässlichkeit der Schweiz ist durch das Referendum ohnehin etwas angeschlagen –, zweifellos nicht angehen.

Hinzu kommt noch, dass gelernt werden muss, in der Aussenpolitik auch zeitgerecht zu handeln. Wir müssen dann handeln, wenn wir die Chancen haben, und dürfen nicht denken, wir bekämen beliebige weitere Chancen. Das ist zweifellos auch eine Lehre aus dem Nein zum EWR. Es ist nicht so wie beim Rebbaubeschluss, wo man einfach eine neue Vorlage bringen kann. Wenn aussenpolitische Verhandlungen einmal gescheitert sind, kommt diese Chance vielleicht nicht so schnell wieder. Insofern unterscheidet sich die Aussenpolitik ganz wesentlich von der Innenpolitik.

Ich möchte Ihnen also beliebt machen, dass wir hier eine starke Führung belassen, dass wir dem Bundesrat auch das Handeln und damit die operative Ausrichtung zubilligen und dass wir unsere Mitwirkung etwas zurücknehmen, einerseits auf die Kenntnisnahme der aussenpolitischen Zielsetzungen und andererseits auf die Genehmigung der Beschlüsse.

Ich bitte Sie, die Neuerung – sie würde uns langfristig mehr Probleme einbringen, als sie uns Freude machen könnte –, wie sie die Mehrheit vorschlägt, abzulehnen.

Pelli Fulvio (R, TI): Les articles que nous allons examiner à partir de maintenant sont très délicats. Ce sont des articles qui traitent des rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, des rapports entre la Suisse et l'étranger, mais également des rapports internes à la Suisse. Le point de départ en ce qui concerne la politique extérieure doit être le message qui essaie d'esquisser la situation que nous vivons aujourd'hui.

En matière de politique étrangère, «la constitution actuelle n'opère aucune répartition stricte des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral; le parallélisme et les recoupements de leurs compétences respectives les incitent au contraire à conjuguer leurs efforts Le droit constitutionnel confie au Conseil fédéral la majeure partie de la conduite des affaires étrangères», mais encore: «L'interdépendance croissante des intérêts de la politique extérieure et, partant, le rayonnement accru que cette dernière exerce sur la politique intérieure, ont certainement incité l'Assemblée fédérale à rechercher une participation plus active et directe dans le domaine des affaires étrangères.»

Je ne suis pas sûr que ce soit toujours vrai, mais M. Gross Andreas a donné une bonne argumentation en commission, à savoir la volonté de participation de l'Assemblée fédérale dérive de cette évaluation: «Nichts schafft so viel Vertrauen wie die Möglichkeit des Mitwirkens.» Cette affirmation est correcte, en principe je suis d'accord. Mais, dans le domaine de politique étrangère, il y a quelques problèmes de plus à résoudre.

Bien que le Parlement soit, comme l'a dit M. Ziegler, le représentant de la nation, ce n'est pas une entité qui fonctionne parfaitement bien. Deux arguments principaux parlent, à mon avis, contre la tentative de la majorité de la commission d'élargir dès maintenant les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de politique étrangère.

Tout d'abord, le fait que le problème de la politique étrangère ne réside pas dans des difficultés de rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Deux autres partenaires sont importants en politique étrangère: évidemment les partenaires étrangers – peut-être peut-on les laisser de côté, mais ils ont aussi quelque chose à dire sur le sujet –, et surtout le peuple suisse qui, lui aussi, a des compétences importantes. La confiance qui doit être créée doit donc être à quatre, et non une confiance à deux. Une confiance à quatre est beaucoup plus difficile à établir qu'une confiance entre Parlement et Conseil fédéral seulement. Le Parlement pense sans doute pouvoir mieux agir sur le plan stratégique que le Conseil fédéral. C'est pour cette raison que les compétences du Parlement ont été élargies depuis quelques années. Mais je

ne suis pas très sûr que cela corresponde à la réalité des choses.

Un deuxième argument parle contre cette proposition de la majorité. Dans le débat d'entrée en matière, on a continué à répéter que la réforme la plus importante de la constitution doit être celle du système de conduite du pays. On a continûment répété que ce sera lors de la présentation de ce message que l'on pourra affronter les thèmes plus délicats. Le thème des rapports entre Parlement et Conseil fédéral appartient à ce domaine, et n'appartient pas au domaine qu'on est en train d'examiner, qui est la mise à jour de la constitution.

Comme le projet du Conseil fédéral est promis encore pour cette année, je crois qu'il serait acte de sagesse d'attendre et de revoir les rapports entre Parlement et Conseil fédéral dans un cadre global, et non pas seulement dans ce cadre de la politique étrangère.

Eggly Jacques-Simon (L, GE): Le groupe libéral vous engage à accepter la proposition de minorité Dettling et à accepter à l'article 172 ce qui lui correspondra.

Nous ne croyons pas, contrairement à la majorité de la commission, que l'on puisse avoir une hiérarchie tellement claire entre ce que l'on pourrait appeler les orientations fondamentales et la conduite de la politique étrangère. Naturellement, s'il ne s'agissait que de grands principes inscrits dans le granit, par exemple sauvegarder l'indépendance du pays, ou bien veiller aux intérêts du pays, on pourrait dire que la hiérarchie est très claire. Mais je crois que ce n'est pas un hasard si, dès le début de notre Etat moderne, le constituant a considéré que la politique étrangère, contrairement à d'autres domaines où le rôle du Parlement est non seulement égal sinon plus important que celui du Conseil fédéral, voire le rôle du peuple qui, finalement est au-dessus, était un domaine que le Conseil fédéral devait dominer. Naturellement, il y a toute la question ensuite de la ratification de ce qu'il fait, par notre Parlement et par le peuple et les cantons éventuellement. Mais la conduite de la politique étrangère, domaine mouvant s'il en est, domaine où il s'agit d'apprécier l'opportunité, domaine où il faut qu'il y ait une décision claire, suite à une analyse souvent approfondie et sans passion, doit assurément être le fait du Conseil fédéral.

Nous avons déjà, de par la modification de la loi relativement récente, non seulement la consultation, mais la participation du Parlement – et je le sais bien, notamment par le fait que je suis membre de la Commission de politique extérieure –, la consultation permanente du Parlement et des Commissions de politique extérieure sur ce que fait le Conseil fédéral. Mais par orientation fondamentale, on doit notamment comprendre, par exemple, l'idée du Conseil fédéral qu'à un moment donné il s'agit de négocier l'adhésion avec l'Union européenne. Je ne crois pas que ce soit au Parlement, en amont, en préavis, de dire au Conseil fédéral: notre orientation, c'est que vous négociez avec l'Union européenne. Si on part de l'idée que les orientations fondamentales, c'est simplement d'avoir une politique d'intégration européenne au sens large, vous imaginez les débats au moment où le Conseil fédéral commencerait à dire: maintenant, il s'agit de négocier avec l'Union européenne en vue d'une adhésion. Vous auriez une partie de ce Parlement qui dirait que c'est une orientation fondamentale qui est contraire à la hiérarchie des pouvoirs et que le Conseil fédéral n'a pas le droit de faire ça, avant que le Parlement ne l'ait autorisé expressément. Eh bien, cela, je ne le veux pas! Je crois que M. Thür, et probablement quelques autres, en voulant en quelque sorte que ce soit le Parlement qui pose des orientations fondamentales, risquent de faire un autogoal, parce qu'il y a un risque de livrer la conduite de la politique étrangère, la décision, à un moment donné, d'aller en avant, à toutes les passions, toutes les humeurs qui peuvent traverser notre enceinte parlementaire.

Le Parlement, il est fait pour participer, en effet, notamment par ses commissions, il est fait pour être consulté, il est fait pour ratifier ce qui a été proposé par le Conseil fédéral. Mais la conduite, le fait de conduire, d'aller en avant, cela doit être le rôle du Gouvernement. C'est le cas dans tous les pays: re-

gardez en France où c'est notamment le domaine, réservé en partie, du président de la République. Je crois que, sur ce point, il ne doit pas y avoir de grande différence entre 1998 et 1848, contrairement à ce qui a été dit auparavant. Pour que notre pays ait une vraie politique étrangère, laissez au Conseil fédéral toute sa responsabilité. Et d'ailleurs, ça obligera le Conseil fédéral à ne pas, en quelque sorte, se décharger de sa responsabilité sur le Parlement, ou bien sur le peuple, ou bien sur Dieu sait qui, ce qu'il aurait déjà trop tendance à faire. Nous voulons un Gouvernement qui assume toute sa responsabilité collégiale en matière de politique étrangère, nous voulons un Gouvernement fort, face à un Parlement qui ensuite examine ce que le Gouvernement lui propose.

C'est pourquoi je crois qu'il est beaucoup plus sage et beaucoup plus dans l'intérêt de notre politique étrangère d'en rester à l'état actuel et d'adopter la proposition de minorité Dettling.

Vollmer Peter (S, BE): Ich habe gezählt: Es ist das sechste Mal, dass wir über diesen Artikel diskutieren. Wir haben ihn in der Subkommission SPK, in der SPK, in der APK, in der Subkommission Verfassungskommission und in der Verfassungskommission diskutiert. Und immer hat sich die Position, die hier die Mehrheit vertritt, klar durchgesetzt.

Wenn ich heute die Argumente der Minderheit Dettling höre, so muss ich sagen: Diese Argumente sind nicht besser geworden – im Gegenteil, sie werden für mich immer abenteuerlicher. Jetzt wird schon argumentiert, dass nach dem Antrag der Mehrheit die 246 Parlamentarier – ich muss Sie korrigieren, Herr Schluer – Aussenpolitik machen, verhandeln gingen usw. und damit die Handlungsfähigkeit unserer Regierung in Sachen Aussenpolitik in Frage gestellt werde.

Dem ist doch überhaupt nicht so. Lesen Sie doch bitte Absatz 1 von Artikel 156: «Die Bundesversammlung legt die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik fest» Und lesen Sie bitte auch Artikel 172 Absatz 1: «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten im Rahmen der von der Bundesverfassung und von der Bundesversammlung vorgegebenen grundlegenden Ziele; er vertritt die Schweiz nach aussen.» Das alles ist ganz klar festgelegt. Es kann gar nicht um die Handlungsfähigkeit unserer Regierung in ausserpolitischen Fragen gehen! Es kann nur darum gehen, dass wir sagen: Die grundlegenden Ziele muss die Bundesversammlung festlegen, weil wir jene sind, die die Resultate präsentiert erhalten.

Das ausserpolitische Konzept ist doch das Instrument; das muss das Parlament beraten. Darin legt es die grundlegenden Ziele fest. Da, meine ich, muss das Parlament mitwirken und sagen: «Jawohl, wir wollen jetzt nach Europa.» Oder: «Wir wollen nicht nach Europa.» Oder: «Jawohl, wir wollen jetzt in die Uno.» Das sind die grundlegenden Ziele unserer Aussenpolitik. Sie sind durch das Parlament festzulegen. Das ist das, was Ihnen die Mehrheit vorschlägt. Und jetzt wird gesagt, das seien rechtspolitische Neuerungen!

Herr Professor Ehrenzeller, in Sachen Verfassungsrevision ein wichtiger Berater des Bundesrates, hat eine Habilitationsschrift geschrieben. Ich habe sie noch einmal gelesen. Er hat darin nachgewiesen, dass es dem Parlament mit den heutigen Instrumenten möglich wäre, solche grundlegenden Ziele festzulegen. Das Parlament könnte nämlich solche grundlegenden Ziele in die Form eines Bundesbeschlusses kleiden. Das hätte die genau gleiche verbindliche Wirkung wie das, was wir jetzt diskutieren. Das hat Professor Ehrenzeller, der Berater von Bundesrat Koller in dieser Frage, in seiner damaligen Habilitationsschrift deutsch und deutlich festgehalten. Von rechtspolitischer Neuerung zu sprechen ist deshalb abenteuerlich!

Aber es geht ja eigentlich nur darum, dass wir heute einmal mehr feststellen: Wer hat eigentlich hier diese grundlegenden Ziele festzulegen? Es gibt heute eine Situation, in der wir feststellen, dass Innen- und Aussenpolitik immer mehr miteinander verzahnt, miteinander verknüpft sind. Das lässt sich nicht mehr einfach so trennen. Im letzten Jahrhundert konnte man sagen: Ja, Aussenpolitik, das sind da diese Regelungen an der Grenze über die Einfuhr von Gütern; das

überlassen wir dem Bundesrat, damit hat das Parlament nichts zu tun.

Heute hat sich diese Situation doch grundlegend verändert. Wenn der Bundesrat eine bestimmte aussenpolitische Strategie verfolgt, hat das tagtäglich Rückwirkungen auf unsere Innenpolitik, und deshalb ist diese Verzahnung, diese Verknüpfung, von allem Anfang an wichtig. Aber wie gesagt: Wir geben uns mit diesem Artikel keine operationellen Kompetenzen. Das bleibt Sache des Bundesrates. Er besorgt diese Geschäfte. Wir stellen nur die grundlegenden Ziele auf.

Jetzt muss ich Sie, die Damen und vor allem die Herren der SVP, an etwas erinnern: Als wir das aussenpolitische Konzept hier beraten haben, haben genau Sie hier Anträge gestellt und sich enerviert, dass man über dieses aussenpolitische Konzept nicht abstimmen könne. Sie wollten bestimmte Grundlinien festlegen. Sie wollten diese durch das Parlament beschliessen lassen, weil Sie gesagt haben: Das ist doch eine Angelegenheit dieses Parlamentes.

Jetzt, wo wir formell die Voraussetzung dafür schaffen wollen, dass dieses Parlament diese grundlegenden Ziele auch effektiv festlegen kann, sie eigentlich festlegen muss, wollen Sie plötzlich nicht mehr und sprechen von eingeschränkter Handlungsfähigkeit des Bundesrates. Darum kann es aber in keiner Weise gehen.

Noch ein letztes Argument: Ich habe rechtsvergleichend geschaut, was in anderen Staaten passiert. Ich kann Ihnen sagen: Ich habe keinen einzigen demokratischen Verfassungsstaat gefunden, in dem nicht ganz klar das Parlament als oberste Gewalt die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festlegt. Das hat doch gar nichts damit zu tun, dass nachher der Bundesrat diese Politik in seiner operationellen Kompetenz umsetzen muss. Wollen wir jetzt hier, indem wir auf den Antrag der Minderheit Dettling einschwenken, einen Rückschritt machen, oder wollen wir mit der Mehrheit das tun, was eigentlich heute längst klar vorgegeben ist und jetzt umgesetzt werden soll?

Fehr Hans (V, ZH): Zwischen Herrn Vollmer und Herrn Gross Andreas zu sprechen ist eine besondere Ehre. Man ist quasi zwischen Hammer und Sichel. (*Heiterkeit*) Herr Vollmer wird mir wahrscheinlich vorwerfen, keine Visionen zu haben, aber immerhin: Ein «Abenteurer» zu sein ist ja auch etwas.

Die meisten bisherigen Voten von Juristen, Soziologen, Sozialisten, Grünen – da sind die Grenzen zum Teil fließend – zeigen doch vor allem eines: Die Versuchung ist gross, auch ein bisschen in Aussenpolitik zu machen, auch ein bisschen in der Welt herumzureisen. Wir werden noch mehr selbsternannte kleine Aussenministerinnen und -minister haben, die das noch so gerne tun. Und diese Verfassungsnorm wird die Grundlage dafür legen, ob Sie das nun wollen oder nicht.

Was erreichen Sie damit? Sie erreichen mit diesem Passus eine Verwischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Sie entlassen den Bundesrat aus der Pflicht, weil Sie die Ziele festlegen. Sie legen nicht nur die Ziele fest, Sie wirken auch bei deren Gestaltung mit; Herr Vollmer und Herr Thür, das haben Sie vergessen. Dann können Sie den Bundesrat nicht mehr behaften, weil Sie das ja selbst gemacht haben; Sie können ihn nicht mehr zur Verantwortung ziehen. Alle werden in der Aussenpolitik für alles ein bisschen verantwortlich sein, also niemand mehr für etwas Bestimmtes. Das Resultat wird das Chaos sein.

Die gegenwärtige Kompetenzordnung, wonach der Bundesrat führt und die Aussenpolitik macht, scheint mir vernünftig. Danach ist es am Parlament und allenfalls am Volk, das Resultat zu beurteilen. Wir können dann den Bundesrat – das macht die SVP-Fraktion hin und wieder – scharf kritisieren. Er hat den Kopf hinzuhalten und wird zur Rechenschaft gezogen.

Auch wenn es ungeheuer verlockend ist, auch ein bisschen in Aussenpolitik zu machen, bitte ich Sie: Erliegen Sie dieser Versuchung nicht, und lehnen Sie den Antrag der Mehrheit ab!

Gross Andreas (S, ZH): Herr Fehr, ich würde Ihnen nie Abenteuerium unterschieben, aber ein bisschen verwirrt

scheinen Sie mir schon zu sein. Denn einerseits beklagen wir unsere ständig schwächer werdenden Möglichkeiten. Das hat damit zu tun, dass die Grenze zwischen aussen und innen je länger, je mehr verwischt wird, dass es keine Grenzen mehr gibt. Aber auf der aussenpolitischen Ebene besteht eine Dominanz, ein Monopol der Exekutive. Jetzt wollen wir diese Verschiebung ausgleichen, und jetzt sind Sie dagegen! Das heisst eigentlich: Sie wehren sich dagegen, dass wir die Demokratie erhalten, und Sie wehren sich dagegen, Mitverantwortung übernehmen zu müssen.

Weshalb könnten Sie sich dagegen wehren wollen, Mitverantwortung übernehmen zu müssen? Weil es einfacher ist, dagegen auszurufen, wenn man so tut, als ob man selber nichts dagegen tun könnte. Das könnte Ihre Logik sein, Herr Fehr und Herr Schlüer! Wenn man so tun kann, als ob es nur der Bundesrat wäre, der alles falsch macht, und dem Volk unterschlägt, dass man selber auch etwas dazutun könnte, dann ist es einfacher, auszurufen. Ich glaube, Sie haben Angst, Ihre Munition ginge Ihnen verloren. Dann wäre es wieder logisch, dass Sie jetzt dagegen sind.

Ich habe auch sehr gestaunt darüber, wie Herr Eggly argumentiert hat. Sie haben in der Aussenpolitischen Kommission sehr oft darunter gelitten, dass man zu Berichten einfach nur ja oder nein sagen konnte. Wir wollen uns jetzt hier die Möglichkeit geben, dass wir beispielsweise zum Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik präzise und differenziert Stellung nehmen können. Zum Beispiel – das ist jetzt wichtig, weil Herr Pelli auch gesagt hat, er könne sich nicht vorstellen, wie man das umsetzen könne – fassen wir nach der Publikation eines solchen Berichtes einen Beschluss, der versucht, die wesentlichen Dinge des Berichtes auf acht Artikel zusammenzufassen. Dann können wir differenziert über diese acht Artikel diskutieren, welche dem Bundesrat die Zielsetzung vorgeben. Das fördert hier eine differenzierte Argumentation statt einer Schwarzweissargumentation. Man kann z. B. dem Bundesrat sagen, welche begleitenden innenpolitischen Massnahmen er ergreifen muss, wenn er den Beitritt anvisiert, damit dann die Menschen vor diesem Entscheid weniger Angst haben.

Diese differenzierte Möglichkeit haben Sie heute nicht. Sie können sagen: Dieses Kapitel lehnen wir ab, diesem Kapitel stimmen wir zu. Das ist ein stumpfes Instrumentarium, das uns nicht erlaubt, selber sozusagen auch die Verantwortung zu übernehmen. Dieser Verfassungsartikel würde zu einer besseren Abstützung dessen führen, was heute exekutiv verantwortet wird, und das ist für eine bessere Abstützung einer anderen Aussenpolitik in der Bevölkerung sehr hilfreich.

Sie haben argumentiert, Herr Eggly, das führe zu «passions» und werde emotional. Das war genau die Art, wie die Aristokratie vor 200 Jahren gegen die Demokratie argumentiert hat, ganz sicher! Heute wird im Kanton Waadt die Befreiung gefeiert, aber damals haben die hohen Herren von Bern gesagt, Demokratie sei die Herrschaft der Strasse, des Pöbels, des Abschaums, der Emotionen. Die Demokratie hat immer zur Folge, dass wir auch etwas sagen dürfen und mitverantwortlich werden. Jetzt habe ich den Eindruck, Sie verzichten eigentlich auf das, was einem Parlament in einer erweiterten Aussenpolitik zusteht.

Herr Vollmer hat versucht, Ihnen zu zeigen, dass das zentrale Element der Argumentation der Kollegen Dettling und Pelli nicht stimmt. Wenn Sie den Bericht der Staatspolitischen Kommission lesen, dann ist die Arbeit des hochwohlgeborenen Professors Ehrenzeller hier zusammengefasst. Er zeigt Ihnen, dass die Formulierung der Mehrheit nicht mehr enthält als das, was dem Parlament heute schon zusteht. – Doch, Herr Dettling, Sie müssen lesen und nicht den Kopf schütteln! Denn das steht hier drin; und wenn Sie den Kopf gebrauchen, nachdem Sie ihn geschüttelt haben, (*Heiterkeit*) müssen Sie zugeben, dass es stimmt! Deshalb ist der Kern Ihrer Argumentation, wonach das ausserhalb der Nachführung sei, falsch. Denn sogar der wichtigste Mitarbeiter von Herrn Bundesrat Koller hat versucht, Ihnen das darzulegen. Herr Bundesrat Koller, ich habe Sie schon einmal gebeten, Ihre Mitarbeiter nicht nur dann ernst zu nehmen, wenn sie Ihre Meinung teilen, sondern auch dann, wenn sie aus-

nahmsweise vielleicht eine Meinung haben, die dem Parlament mehr hilft als dem Bundesrat. Letztlich ist aber diese Unterstützung des Parlamentes auch eine Unterstützung für Sie, denn die bundesrätliche Aussenpolitik ist besser abgestützt, wenn die Mitwirkung des Parlamentes besser und differenzierter möglich ist.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Ce débat a pris vraiment une certaine couleur. On peut ne pas le regretter, parce que c'est un sujet important, et puis, là, il y a vraiment une option à prendre.

J'aimerais partir tout tranquillement – je ne suis pas sûr de garder mon calme jusqu'au bout, mais au moins je commence –, en faisant des constations qui, je crois, devraient être partagées par tout le monde.

1. La Suisse, qu'on le veuille ou non, est toujours plus impliquée dans la politique étrangère. Vous ne pouvez pas éviter cette constatation: nous sommes toujours plus dépendants de ce qui se passe autour de nous, de ce qui se passe dans les autres pays.

2. Il n'y a pratiquement plus de domaine de la politique intérieure qui échappe à l'influence de la politique étrangère. C'est la conséquence de la première constatation: aujourd'hui, dans chaque domaine de notre politique intérieure, vous avez l'influence de la politique étrangère.

J'aimerais vous rappeler l'article 139 que vous avez adopté ce matin un peu rapidement parce qu'il n'était pas discuté. Cet article 139 dit à l'alinéa 1er: «L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons.» Et alors, Mesdames et Messieurs qui vous opposez à l'avis de la majorité de la commission, expliquez-moi comment vous arrivez à concilier cette affirmation que l'Assemblée fédérale est l'organe suprême de la Confédération, et le fait qu'elle ne doit pas avoir quelque chose à dire – je reviendrai sur les droits qui sont accordés par l'article 47bis a de la loi sur les rapports entre les Conseils. Mais elle n'a pas grand-chose à dire dans ce domaine qui est devenu fondamental, qui est le domaine de notre politique étrangère et de l'influence de cette politique étrangère sur la politique intérieure. Je dis que c'est tout simplement inconciliable: vous ne pouvez pas dire, d'une part, que l'Assemblée fédérale est l'organe suprême de la Confédération et, d'autre part, lui contester des droits d'intervention en matière de politique étrangère.

J'aimerais vous poser une question: lorsque nous avons voté, à l'unanimité je vous le rappelle, l'arrêté instituant la commission Bergier, est-ce que nous faisons une opération de politique intérieure ou une opération de politique étrangère? Théoriquement, bien sûr, c'était formellement de la politique intérieure. Mais c'était infiniment impliqué avec la politique étrangère. Et je ne suis pas du tout sûr que, si certains événements de politique étrangère ne s'étaient produits, de nous-mêmes nous aurions institué la commission Bergier, même si nous avons l'impression de l'avoir instituée de notre propre chef.

Malheureusement M. Ziegler n'est plus là, mais j'aimerais lui dire que ce n'est pas du tout une rupture avec le droit actuel: c'est l'application de l'article 139 alinéa 1er au domaine de la politique étrangère. C'est la politique étrangère qui a changé, c'est elle qui, aujourd'hui, est devenue quelque chose qui couvre l'entier de notre activité. Et si vous prenez au sérieux l'article 139 alinéa 1er, vous ne pouvez que suivre la proposition de la majorité de la commission sur ce point. J'espère que M. Ziegler me pardonnera cette remarque de juriste incestueux, mais je crois que, véritablement, il faut être cohérent dans l'ensemble de notre projet.

On a beaucoup cité le professeur Ehrenzeller. On l'a cité comme ça. Moi, j'aimerais vous lire ce qui a été écrit par le professeur Ehrenzeller, professeur à la Haute Ecole de Saint-Gall, et, on l'a rappelé, un expert du département fédéral concerné. On nous dit, dans le rapport de la Commission des institutions politiques: «Bernhard Ehrenzeller souligne également le manque de décisions de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique étrangère: 'La position de faiblesse – de faiblesse!, Monsieur Eggly – de l'Assemblée fé-

dérale, souvent relevée et parfois critiquée, est essentiellement due au manque de décisions législatives en matière de politique étrangère' L'arrêté fédéral simple devient ainsi l'instrument privilégié du Parlement en matière de politique étrangère Si en revanche – ça, ce n'est pas M. Ehrenzeller, mais la Commission des institutions politiques qui le dit – la constitution attribuait directement à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer les grandes orientations de la politique étrangère – comme cela est proposé ici –, le Parlement serait obligé de prendre une décision relative à ces objectifs, faute de quoi le Conseil fédéral ne saurait dans quelles limites il doit agir. En prenant des décisions sur les objectifs prioritaires de la politique étrangère, l'Assemblée fédérale leur conférerait également un appui politique plus solide, ce qui permettrait peut-être d'éviter certains échecs que l'on peut attribuer à la poursuite d'objectifs manquant de soutien politique.»

Alors, lorsqu'on nous dit: c'est l'Assemblée fédérale qui va conduire la politique étrangère – je crois que j'ai entendu cela dans la bouche de M. Schluer –, il faut ne pas avoir lu ce qui est proposé pour dire cela! Ce sont exclusivement les grandes lignes qui sont fixées par l'Assemblée fédérale. Par exemple, l'Assemblée fédérale peut souhaiter une politique plus active dans le domaine de l'intégration, ou le contraire – et je comprends mal les adversaires de l'intégration, qui auraient là un moyen considérable d'infléchir la politique du Conseil fédéral. S'ils étaient majoritaires dans cette Assemblée, ils pourraient dire: nous ne voulons plus que le Conseil fédéral continue sa politique d'intégration. L'Assemblée fédérale déciderait à la majorité!

S'opposer à la proposition de la majorité, c'est avoir des craintes de soi-même, avoir des craintes de la majorité de l'Assemblée fédérale. Il me paraît quand même un peu gênant que des parlementaires viennent exprimer ici qu'ils ont des craintes à l'égard de leur propre majorité.

On constate, dans les pays qui nous entourent, que la politique étrangère est souvent la seule chose sur laquelle on s'accorde. Je prends l'exemple de la France où la majorité et l'opposition s'opposent sur tout ce qui est imaginable et souvent se réunissent sur un seul point, la politique étrangère. Je pense qu'elle pourrait avoir le même effet dans notre pays.

M. Thür a évoqué la demande d'adhésion à l'Union européenne. J'ai appris que le Conseil fédéral avait décidé de déposer une demande d'adhésion à l'Union européenne, je l'ai appris comme ça, dans un bistrot, par quelqu'un qui avait obtenu cette information grâce à une fuite au Conseil fédéral. On a aussi vu comment les conseillers fédéraux avaient voté. J'apprends, comme ça, qu'une décision aussi importante que la demande d'adhésion à l'Union européenne qui, à mon avis – vous me permettez de le répéter ici –, tombait à un moment extrêmement mauvais, a été prise sans que l'Assemblée fédérale puisse donner le moindre avis à ce sujet. Cela a été la surprise complète, alors que nous étions en pleine discussion et en pleine préparation pour les modifications que nous devons apporter à notre propre législation en relation avec l'Espace économique européen. Si vous, vous estimez que cela est vraiment défendable, si vous estimez que c'est traiter correctement le Parlement que de se contenter non pas de l'informer, mais de lui apprendre par des voies détournées les options fondamentales que prend le Conseil fédéral en matière de politique étrangère, pour ma part, ce n'est pas ma propre représentation des relations entre le Parlement et l'exécutif.

Alors, Monsieur Eggly, vous pouvez vous contenter très honnêtement d'être informé, d'avoir des discussions, dont je ne doute pas du caractère extrêmement intéressant, à la Commission de politique étrangère, vous le pouvez sans doute, mais ce n'est quand même pas tout à fait le rôle du parlementaire de se contenter d'être informé et puis d'émettre des avis sans doute extrêmement distingués. J'aimerais vous dire qu'il me semblait avoir entendu ici ou là que certains parlementaires disaient que le Conseil fédéral devait fixer maintenant une limite dans les négociations bilatérales et qu'il arrive un moment où il devrait dire: «Si nous n'arrivons pas à les conclure jusqu'à telle date, nous devons rompre les négocia-

tions.» Ne venez pas nous dire que le Parlement doit être émasculé et être privé de la possibilité de fixer des orientations fondamentales. Encore une fois, il ne s'agit pas d'«accompagner» – M. Schlüer a employé l'expression – les négociations, il s'agit de fixer des grandes options de notre politique étrangère. Et ces grandes options, c'est à notre Parlement de les fixer, si on ne veut pas déprécier son rôle.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich muss, gestützt auf die Behandlung in der Kommission, zwei Ergänzungen machen:

Zum einen: Herr Professor Ehrenzeller ist zu Recht sehr viel zitiert worden, aber ich möchte immerhin festhalten, dass er loyal die Meinung des Bundesrates vertreten hat. Denn: Ganz unabhängig von seiner Habilitationsschrift könnte man auch den Schluss ziehen, dass eigentlich kein Anlass besteht, etwas am Status quo zu ändern, wenn ja, wie mehrfach gesagt, die notwendigen Instrumente schon heute bestehen. Zum zweiten: Wir haben darauf hingewiesen, dass wir bereits jetzt vermischte Kompetenzen haben. Daran ändert sich auch inskünftig nichts. Die Frage ist wahrscheinlich einzig die, wie das Wort «grundlegend» definiert wird. In der Kommission ist der Begriff «grundlegend» etwa wie folgt definiert worden – ich zitiere einfach einzelne Stichworte –: «Grundzüge des aussenpolitischen Konzeptes», «kein Einwirken auf die operative Tätigkeit», «nicht irgendwelche Verhandlungsmandate». Als Beispiele sind der Grundsatzentscheid EU-Beitritt und ein allfälliger Grundsatzentscheid zum Uno-Beitritt genannt worden. Aber auch die Mehrheit hat mit diesen grundlegenden Mitwirkungen nie ein operatives Mitwirken gemeint.

Noch eine letzte Ergänzung: In der Kommission hat die Fassung, die Sie als Antrag der Mehrheit auf der Fahne finden, mit 20 zu 16 Stimmen obsiegt.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich im Namen des Bundesrates festhalten, dass es auch uns vollständig klar ist, dass von einer Monopolisierung der Aussenpolitik in der Hand des Bundesrates heute keine Rede mehr sein kann. Insofern hat Herr Ziegler, der sich leider entschuldigen musste, auf falsche Ziele geschossen. Wir sind uns vollständig darüber im klaren, dass auf dem Gebiete der Aussenpolitik keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung möglich ist, sondern dass es sich hier, wie wir das in der Botschaft gesagt haben, vielmehr um parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten handelt. Bundesrat und Parlament sind daher auf Kooperation und Zusammenwirken angewiesen. Von einer Monopolisierung kann keine Rede sein.

Der Bundesrat steht auch voll hinter dem neuen Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes, der die Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik regelt. Diese Mitwirkungsrechte gehen bekanntlich recht weit. Der Bundesrat hat demnach die Ratspräsidenten sowie die Kommissionen regelmässig über seine Vorhaben, Verhandlungen und aussenpolitischen Absichten zu informieren. Er hat zudem die Kommissionen bezüglich der Verhandlungsmandate – bevor er sie festlegt oder abändert – zu konsultieren, und die Kommissionen können aus eigener Initiative ihre Stellungnahmen abgeben. Daran wollen wir nichts ändern. Ich glaube, der Bundesrat kann für sich auch in Anspruch nehmen, diesen neuen Artikel 47bis a konsequent durchgesetzt zu haben.

In unserer Botschaft vom 24. Februar 1993 (93.100) haben wir das ganze Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens offengelegt. 1995 haben wir in einem Zwischenbericht (Zwischenbericht vom 29. März 1995; 95.023) die Intentionen unserer weiteren Integrationspolitik dargelegt. Und im Bereich der bilateralen Verhandlungen erfolgen ja ständig Konsultationen und Informationen. Das können alle Mitglieder der Aussenpolitischen Kommissionen bezeugen. Genau das gleiche haben wir bei der Partnerschaft für den Frieden gemacht. Obwohl das rein kompetenzrechtlich in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates gelegen hätte, haben wir Sie ständig informiert und konsultiert, damit Sie diese Politik mittragen können.

Warum bekämpft der Bundesrat die Formulierung gemäss dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission? Es sind zwei Gründe: Einerseits wurde nie klar definiert, was mit diesen «grundlegenden Zielen» tatsächlich gemeint ist. Die obersten strategischen Ziele stehen in der Bundesverfassung selber, in Artikel 49; also kann es sich hier bei diesen grundlegenden Zielen ja nur um Konkretisierungen jener obersten allgemeinen strategischen Ziele handeln.

Es schien mir auch in dieser Debatte wieder einmal ganz typisch: Der einzige, der gleichsam die Katze aus dem Sack gelassen hat, war Herr Thür, der gesagt hat, für ihn wäre der EU-Beitritt auf jeden Fall ein solch grundlegendes Ziel gewesen. Wir geben ja rückblickend zu, dass in diesem Fall die Information und die Konsultation, wie sie Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes jetzt vorschreibt, nicht gespielt haben, und das wird sich auch nicht wiederholen. Aber denken Sie dieses konkrete Beispiel weiter, Herr Thür: Wenn die bilateralen Verhandlungen scheitern sollten – was wir ja nicht hoffen, aber diese Möglichkeit bestand ja vor allem Ende des letzten Jahres durchaus –: was ist dann das grundlegende Ziel dieses Parlamentes auf diesem Gebiet? Ist es ein Marschhalt? Sind es EU-Beitrittsverhandlungen, oder ist es ein Anschluss an den EWR?

Das zeigt Ihnen sehr genau: Wenn Sie diese Aufgabe übernehmen – und zwar verpflichtend –, dann laufen Sie immer Gefahr, in der Aussenpolitik entweder zu früh oder zu spät zu kommen. Das ist das, was der Bundesrat befürchtet, nämlich dass wir in der Aussenpolitik dann immer entweder zu früh oder zu spät kommen und die günstige Konstellation nicht nutzen können. Ich erinnere Sie an Bretton Woods. Warum ist der Beitritt zu Bretton Woods damals gelungen? Weil wir im Bundesrat und dann durch Herrn Bundesrat Stich eine günstige Konstellation genutzt haben, in welcher auch noch eine Ländergruppe zu formieren war, so dass wir in der Weltbank und im IWF tatsächlich einen Sitz erhalten haben.

Gerade auch das erwähnte Beispiel der bilateralen Verhandlungen zeigt sehr gut, dass unklar bleibt, was mit diesen grundlegenden Zielen gemeint ist. Wenn Sie Ihre Pflicht, dem Bundesrat die grundlegenden Ziele vorzulegen, nicht erfüllen: Was soll er dann tun? Soll er dann nichts tun? Dieses Konzept geht einfach nicht auf, und es ist nicht klar genug. Es wird daher unsere Aussenpolitik, die ja sonst schon schwierig genug ist, behindern.

Wir stehen voll hinter den Mitwirkungsrechten des Parlamentes, wie sie in Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes geregelt sind. Wir werden diese Politik, die wir in letzter Zeit immer betrieben haben, auch weiterführen. Hier aber laufen Sie Gefahr, dass die Schweiz die nötige Flexibilität und vor allem die Initiative in der Aussenpolitik verliert. Das scheint mir das Entscheidende.

Ich bin auch nicht von Ihrer Aussage überzeugt, Herr Vollmer, wonach die Mitwirkung des Parlamentes in diesem Rahmen rechtsvergleichend in anderen Ländern der Fall sei. Das Initiativrecht liegt, soweit ich die Dinge kenne, praktisch in allen Staaten bei der Exekutive. Natürlich gibt es Länder, die viel weiter gehende Mitwirkungsrechte des Parlamentes haben; ich denke etwa an den Senat in den USA, der bekanntlich alle diese Staatsverträge genehmigen muss. Aber entscheidend ist, dass die Regierung die Führung und die Initiative behalten kann, und das ist, wenn Sie der Mehrheit der Kommission zustimmen, unseres Erachtens nicht möglich.

Aus all diesen Gründen möchten wir Sie bitten, der Kommissionsminderheit und damit dem Bundesrat zuzustimmen.

Vollmer Peter (S, BE): Herr Bundesrat, ich erlaube mir, Ihnen eine Frage zu stellen. Sie haben jetzt ausgeführt, dass der Bundesrat nicht handlungsfäh wäre, wenn das Parlament im Rahmen der Zielsetzungen einen bestimmten Bereich nicht abdecken würde. Ich möchte Sie fragen, ob nicht mit dem ergänzten Artikel 172, den Sie ja auch zur Kenntnis nehmen konnten, genau diese Situation berücksichtigt wird, dass also der Bundesrat dort, wo die Bundesversammlung keine Ziele festlegt, aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenz handlungsfäh bleibt. Wir haben das in Artikel

172 festgehalten. Ich möchte Sie fragen, ob Sie das anerkennen oder nicht.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Vollmer, ich habe die Frage aufgeworfen, was zu tun wäre, wenn das Parlament diese Pflicht, der es sich bewusst und kategorisch – also nicht in Form einer Kann-Vorschrift – unterwirft, nicht erfüllt. Ich kann Ihnen versichern: Wir würden unsere Pflicht erfüllen. Aber ich wollte Ihnen damit zeigen, dass sich das Parlament überfordert, wenn es meint, es könnte auf dem ganzen Gebiete der Aussenpolitik rechtzeitig diese grundlegenden Ziele festlegen – wobei niemand klar sagen kann, was mit diesen grundlegenden Zielen genau gemeint ist.

Man hat ja viel von meinem ehemaligen Mitarbeiter, dem heutigen Professor Ehrenzeller, gesprochen. Ich glaube, gerade das Beispiel der Beschlüsse betreffend die Kommission Bergier untermauert seinen Standpunkt. Gerade wenn Sie einen «bockigen» Bundesrat haben – das kommt ja praktisch nie vor –, der Ihren einheitlichen Intentionen in der Aussenpolitik widerspricht, haben Sie die Möglichkeit, einen solchen Bundesbeschluss zu erlassen; das haben Sie mit dem Beschluss zur Einsetzung der Kommission Bergier bewiesen.

Art. 156 Abs. 1; 172 Abs. 1

Art. 156 al. 1; 172 al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	86 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	48 Stimmen

Art. 156 Abs. 2; 172 Abs. 2

Art. 156 al. 2; 172 al. 2

Präsidentin: Der Bundesrat hält an seiner Formulierung nicht fest.

Angenommen – Adopté

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.15 Uhr

La séance est levée à 19 h 15

Sechste Sitzung – Sixième séance

Donnerstag, 22. Januar 1998

Jeudi 22 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 101 hiervoor – Voir page 101 ci-devant

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)

Art. 157

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 158

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Föhn Peter (V, SZ): Artikel 158 wird niemals zu einem Schicksalsartikel. Die Minderheit beantragt nichts anderes, als den Entwurf des Bundesrates zu übernehmen und weiterhin von einem «General» zu sprechen bzw. festzuhalten, dass die Bundesversammlung bei Bedarf einen General zu wählen hätte.

Der Wahl einer Frau General steht überhaupt nichts im Wege, zumal bis dato – auch wenn heute beide Geschlechter Dienst in der Armee leisten – alle militärischen Grade in unserer Armee beibehalten wurden. Es gibt Frauen, welche den Grad eines Korporals oder eines Hauptmanns tragen. Es gibt auch die Frau Brigadier. Wie mir mitgeteilt wurde, besteht nicht die Absicht, diesbezügliche Namensänderungen vorzunehmen. Also ist es nur logisch, dass wir auch den Grad «General» stehenlassen und nicht durch «Oberbefehlshaberin oder Oberbefehlshaber» ersetzen.

Wir haben auch bei anderen traditionellen Titeln die rein männliche Form übernommen, und ich durfte bis anhin feststellen, dass sich diese Frauen in den entsprechenden Rollen oder Funktionen trotz althergebrachten Titeln sehr wohl und «zwäg» fühlen, wie zum Beispiel bei uns im Kanton Schwyz die Frau Landammann.

Folgende Gründe sprechen für den Entwurf des Bundesrates und den Antrag der Minderheit:

1. Der Name bzw. der Rang eines Generals ist in unserem Sprachgebrauch fest verwurzelt. Die Abschaffung von «General» könnte im Volk auf Unverständnis stossen und vielleicht nicht nur Kopfschütteln auslösen. Es lohnt sich nicht, eine Diskussion aufkommen zu lassen.

2. Man kann sich hier einmal mehr fragen: Weshalb es einfach machen, wenn es kompliziert auch geht? Besonders in der französischen Formulierung müsste «le général» durch sage und schreibe sechs Wörter ersetzt werden.

3. Die Mehrheit kam mit Stichentscheid des Präsidenten zustande, und dem Entwurf des Bundesrates dürfen wir auch noch ein bestimmtes Gewicht beimessen.

Demzufolge bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen, denn eine gewisse Tradition mit der für alle Leute verständlichen Bezeichnung «General» darf man weiterleben lassen, zumal sie niemanden diskriminiert und als reine Nachführung bezeichnet werden kann. Ich danke für die Zustimmung.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Verfassungskommission unseres Rates hatte sich ursprünglich auf die Fassung des Bundesrates festgelegt. In einer Abschlussphase unserer Verhandlungen wurden dann geringfügige Differenzen zu der Fassung der Kommission des Ständerates analysiert. Wo man sich ohne materielle Änderung anschliessen konnte, haben wir das Problem zur Diskussion gestellt. Hier geht es um eine derartige Änderung. Der Hauptgrund für den Antrag der Kommissionsmehrheit war das Ausräumen einer materiell unwesentlichen Differenz, sonst gab es keine speziellen Gründe. Der Antrag der Minderheit und der Antrag der Mehrheit sind materiell identisch. Sie haben zu entscheiden, welche Fassung Sie vorziehen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Ici se pose d'abord la question évoquée par le rapporteur de langue allemande, à savoir éliminer une divergence avec le Conseil des Etats, ou plutôt ne pas en créer une. C'est ce qui a motivé essentiellement la commission, qui a d'ailleurs pris sa décision par 12 voix contre 12 avec la voix prépondérante du président. On voit donc que les deux solutions sont défendables.

J'aimerais attirer votre attention sur le fait que, du point de vue linguistique, il n'y a pas d'amélioration, dans la version en français, que l'on dise «le commandant en chef» ou «le général», parce qu'on ne peut pas dire en français ni «la générale» ni «la commandante en chef». Les deux expressions sont inutilisables au féminin. Il est clair qu'une femme pourrait être nommée commandant en chef de l'armée ou général, puisque les conditions pour être commandant en chef de l'armée ou général sont d'être citoyen suisse et d'avoir fait du service militaire. Si une femme a fait du service militaire, elle peut très bien accéder au grade suprême de l'armée. L'Assemblée fédérale est libre de choisir qui elle veut nommer général ou commandant en chef de l'armée, pourvu que les deux conditions suivantes soient réalisées: avoir fait du service militaire et, forcément si on a fait du service militaire, être citoyen suisse.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich habe, ehrlich gesagt, ein gewisses Verständnis für den Minderheitsantrag Föhn. Wir sollten die nachgeführte Verfassung nicht den Sprücheklopfern überlassen. Sie können sich vorstellen, welche Sprüche da geklopft würden, wenn wir diese an sich gutgemeinte geschlechtsneutrale oder geschlechtsmässig offene Formulierung wählten. Ich könnte mir vorstellen, dass man allenfalls im Zweitrat – der Ständerat wird das auch noch behandeln – als Kompromiss eine neutrale Formulierung findet, indem man etwa sagen würde: «... sowie die Persönlichkeit, die im Aktivdienst den Oberbefehl über die Armee führt.» – Dann hätten wir eine Formulierung, die auch den Sprücheklopfern etwas das Handwerk legen würde.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit

67 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

27 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 159

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

*Antrag Sandoz Suzette**Abs. 1*

(gilt für jede Fassung)

«Die eidgenössischen Gerichte» ersetzen durch «das Bundesgericht»

*Antrag Bonny**Abs. 2*

Streichen

*Proposition Sandoz Suzette**Al. 1*

(quelle que soit la version votée)

Remplacer «les tribunaux fédéraux» par «le Tribunal fédéral»

*Proposition Bonny**Al. 2*

Biffer

Sandoz Suzette (L, VD): L'article 159 alinéa 1er doit en fait actualiser l'actuel article 85 chiffre 11, qui prévoit que l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur l'administration et sur la justice fédérale. Cela donne, actualisé, à l'article 159 alinéa 1er: «L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération.» Que l'on prenne l'une des formules ou l'autre, cela ne change pas considérablement.

Si je compare alors l'article 85 chiffre 11 et la nouvelle rédaction, je vois très bien que «l'administration» est remplacée par «le Conseil fédéral et l'administration fédérale ... les autres organes ... agissant pour la Confédération». Pour les termes «la justice fédérale», qui est actuellement exercée par le Tribunal fédéral, des commissions fédérales de recours et parfois, comme le dit très justement la page 403 du message, par le Conseil fédéral, ils sont remplacés par: «le Conseil fédéral», par des organes de la Confédération – je pense que cela correspond aux commissions –, mais également par «les tribunaux fédéraux».

Là se pose une question: ou bien il s'agit du Tribunal fédéral tel qu'il est mentionné à l'article 158 et dont nous élisons les juges. Alors, il y a une erreur de plume que nous pouvons corriger très facilement en remplaçant «les tribunaux fédéraux» par «le Tribunal fédéral». Ou bien il y a autre chose qu'une actualisation, c'est-à-dire une anticipation sur la modification éventuelle de la loi sur le Tribunal fédéral, avec l'éventuelle création d'un Tribunal pénal fédéral de première instance, d'un Tribunal administratif fédéral de première instance remplaçant les commissions fédérales de recours. On aurait donc déjà inclus ces futurs éventuels tribunaux, qui ne font de loin pas l'unanimité dans le cadre de la procédure de consultation, dans la formulation de la simple actualisation.

Il me semble qu'il serait intéressant de savoir, d'une part, si la commission a discuté de cette question, et, d'autre part, si nous pouvons accepter que l'on introduise apparemment déjà – je ne veux pas faire de procès d'intention aux membres de la commission ni au Conseil fédéral – par la petite porte ce qui serait une vraie modification du fonctionnement judiciaire, dont on peut discuter, mais qui devrait faire l'objet d'une modification de la constitution pour elle-même.

C'est la raison pour laquelle je vous propose de remplacer dans le texte, quel que soit le texte de la commission ou du Conseil fédéral que vous adoptiez pour finir, «les tribunaux fédéraux» par «le Tribunal fédéral» dont il est question à l'article précédent et dont chacun sait ce qu'il est.

Tschäppät Alexander (S, BE): Ich möchte Ihnen namens der Geschäftsprüfungskommission einige Erläuterungen darüber geben, wie wir uns die Oberaufsicht vorstellen. Sie ist eine der wichtigsten Funktionen dieses Parlamentes, eines jeden Parlamentes. Sie ist den übrigen staatlichen Funktionen gleichgestellt und bildet ein Element der Staatsleitung. Als solches muss sie auch in der Verfassung entsprechend ausgestaltet werden. Inhalt, Funktion und Anwendungsbe-

reich der parlamentarischen Oberaufsicht sind heute eigentlich unbestritten. Neu sollen auf Verfassungsebene die Informationsrechte verankert werden, und hier scheint sich nun von seiten des Bundesrates Widerstand zu regen.

Für die wirksame Wahrnehmung der Oberaufsicht sind griffige Informationsrechte eine absolute Voraussetzung. Bereits von Verfassung wegen haben die Aufsichtskommissionen deshalb auch Zugang zu jenen Informationen, die sie für eine sachgerechte Ausübung der Oberaufsicht benötigen. Die parlamentarische Oberaufsicht soll die kontrollierten Organe veranlassen, die Gründe ihres Verhaltens bzw. Unterlassens offenzulegen, durchschaubar und verständlich zu machen, die Ergebnisse zu rechtfertigen und dafür auch Verantwortung zu übernehmen.

Die parlamentarische Kontrolle tritt zur verwaltungsinternen Kontrolle hinzu. Sie hat eine demokratische Funktion zu erfüllen. Eine wirksame Oberaufsicht vermag das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Funktionieren der Verwaltung zu erhalten oder auch wiederherzustellen. Die Oberaufsicht setzt einen gegenseitigen Lernprozess zwischen den an der Staatsleitung beteiligten Organen in Gang. Die Oberaufsicht stellt fest und macht die Beaufsichtigten auf mögliche Mängel aufmerksam. Sie macht auch Vorschläge, wie solche Mängel in Zukunft verhindert werden könnten. Sie will und kann aber diese Mängel nicht selbst beheben.

Die Oberaufsicht dient also nicht dazu, anstelle der beaufsichtigten Behörden, anstelle des Bundesrates zu handeln. Die GPK kann, im Gegensatz zu gesetzgebenden Kommissionen dieses Rates, auch nicht damit rechnen, dass der Bundesrat sie in ihrer Kontrolltätigkeit vollumfänglich unterstützt und sie so die Informationen erhält, die sie zur Ausübung ihrer Oberaufsicht auch benötigt. Das ist kein Vorwurf an den Bundesrat, weil es an und für sich logisch ist, dass die kontrollierte Behörde nicht gerade grosses Interesse daran hat, der kontrollierenden Behörde allenfalls problematische Unterlagen freiwillig zu liefern.

Angeichts der teilweise defensiven Haltung des Bundesrates bezüglich der Aktenherausgabe sehen denn die Staatspolitischen Kommissionen auch einen Handlungsbedarf. Dies haben sie in ihrem Zusatzbericht zur Totalrevision der Bundesverfassung auch erklärt. Ich möchte Sie auch an die Initiative der PUK PKB (96.453) erinnern, die die entsprechenden Akteneinsichtsrechte im Gesetz präzisieren möchte. Wer immer auch Absatz 2 streichen möchte, dem sei die ganze, zum Teil auch leidige Geschichte der Informationsbeschaffung im Zusammenhang mit der Pensionskasse in Erinnerung gerufen.

Bei der heutigen Regelung leuchtet es aus der Sicht der Geschäftsprüfungskommissionen insbesondere nicht ein, weshalb der Bundesrat bestimmt, welche Informationen die Kontrollkommissionen für die sachgerechte Ausübung der Oberaufsicht benötigen. Den Entscheid darüber sollten die Aufsichtskommissionen selber fällen können, nachdem sie die Informations- und Geheimhaltungsinteressen sorgfältig gegeneinander abgewogen haben. Obsiegt dabei das öffentliche Interesse, muss sich die Oberaufsicht dann aber auch durchsetzen können. Um dies zu erreichen, schlägt Ihnen die Verfassungskommission Artikel 159 Absatz 2 vor. Den Aufsichtskommissionen können danach Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden. Die GPK unterstützt diese Haltung vorbehaltlos. Die Kontrollkommissionen werden die Instrumente zur Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktionen ständig überprüfen und wenn nötig auch weiter verbessern.

Wir bitten Sie aber bereits heute, der neuen Verfassung das oben geschilderte grundsätzliche Selbstverständnis der parlamentarischen Oberaufsicht zugrunde zu legen und allfälligen Gelüsten nach einer Streichung von Absatz 2 klar den Riegel zu schieben. Es muss für das Selbstverständnis dieses Parlamentes klar sein, dass wir das kontrollierende Organ sind und dass es nicht in der Kompetenz der Kontrollierten sein kann, welche Unterlagen sie uns im Streitfalle liefern möchten.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Tatsächlich sind in diesen wenigen Zeilen, die hier in der Verfassung Aufnahme

finden sollen, sehr grundsätzliche Probleme anzutreffen. Es handelt sich um Probleme, die die Funktion der Gewalten, insbesondere die Kontrolle der Gewalten, betreffen. Dabei wird oft der Vorwurf erhoben, die Kompetenzen würden vermischelt und damit die Führung erschwert, man erweise also dem Ziel, den Staat durch die Revision bereits im jetzigen Aktualisierungsverfahren handlungsfähiger zu machen, einen Bärendienst.

Dem ist entgegenzuhalten, dass das mit Sicherheit nicht die Absicht ist und diese klassische und sehr theoretische Trennung der Gewalten längst nicht mehr so funktioniert, wahrscheinlich auch nie so funktioniert hat, wie sie als Theorie doziert wird. Die Kunst ist jetzt, die Gewalten auf der einen Seite so handlungsfähig zu machen, dass sie zeitgerecht für das Volk Resultate erbringen können, und auf der anderen Seite jedoch die Kontrolle auf eine Art sicherzustellen, dass nicht Willkür oder Missbrauch dieser Kompetenzen entstehen kann.

Der renommierte Staatsrechtler Professor Eichenberger spricht in diesem Zusammenhang davon, dass heute eben Parlament und Regierung in einem kooperativ koordinierten System zusammenzuwirken haben. Alles andere sei fiktiv und entspreche nicht der Praxis. So wurden denn bisher in bezug auf diese Einsichtsmöglichkeiten, in bezug auf diese Aufsicht – später werden wir auch noch über die Evaluation sprechen – in alle neuen kantonalen Verfassungen spezielle Vorschriften aufgenommen.

Die SPK unseres Rates hat im Bericht vom 6. März 1997 auf Seite 40 festgehalten, dass nach modernen Vorstellungen über die Gewaltentrennung zwar dem Bundesrat ein breiter Bereich des Verwaltungshandelns gegeben werden soll, auf welches das Parlament keinen Zugriff haben soll, dass aber auf der anderen Seite die Durchgriffsmöglichkeiten, die Kontrolle im Rahmen der Oberaufsicht, verstärkt werden müssten. Es wird damit von einem Gewaltenteilungsmodell ausgegangen, das dem Parlament wie auch der Regierung entsprechende Kompetenzen und Rechte einräumt, für die sie primär zuständig sind, aber die sie in gewissen Bereichen mit ihrem «Partner» zu teilen haben.

Die GPK hat, wie ein Sprecher soeben ausgeführt hat, in einem Bericht über ihre Tätigkeiten in den Jahren 1996 und 1997, abgedruckt im Bundesblatt, speziell dazu Stellung genommen – ich erwähne das hier zuhanden der Materialien. Darin schlug sie auch vor, ausdrücklich zu verankern, dass die Oberaufsicht nicht nur nachträglich, sondern auch begleitend sein solle. Die Kommission hat dies allerdings nicht aufgenommen, nicht etwa deswegen, weil sie dieser Stellungnahme ablehnend gegenüberstünde und der Haltung des Bundesrates folgen möchte, vielmehr ist man gleicher Meinung, wie die Diskussionen zwischen den beiden Organen – GPK und Verfassungskommission – gezeigt haben; in der alltäglichen Praxis ist aber diese Art der begleitenden Aufsicht bereits heute eine Selbstverständlichkeit.

Soweit die allgemeinen Bemerkungen. Nun zu den Absätzen:

Bei Artikel 159 Absatz 1 ist die Bundesverwaltung nicht als eigene Gewalt aufgeführt; sie ist auch keine eigene Gewalt, sie gehört zum Bundesrat.

Zum Antrag Sandoz Suzette: Er lag in der Kommission nicht vor, weshalb ich hier nur meine persönliche Meinung zum Ausdruck bringen kann. Auf den ersten Blick erscheint er logisch und sehr konsequent. Allerdings wurde mir mitgeteilt, dass hier auch eidgenössische Rekurskommissionen einzuschliessen seien – deshalb der Begriff der «eidgenössischen Gerichte» –, und zwar Rekurskommissionen oder Schiedskommissionen, die effektiv der Oberaufsicht des Parlamentes unterstünden. Aus diesem Grunde ist der Antrag logischerweise abzulehnen. Ich gehe davon aus, dass Herr Bundesrat Koller darauf noch eingehen wird.

In bezug auf Absatz 2 habe ich im allgemeinen Teil bereits Bemerkungen gemacht. Wir halten dafür, dass es sich hier um Nachführung handelt. Allerdings soll der Entscheid, was dem Amtsgeheimnis und den weiteren Geheimhaltungspflichten untersteht, nicht mehr beim Bundesrat liegen, sondern unseres Erachtens zwingend in die Kompetenz der Auf-

sichtskommissionen fallen. Es stellt sich höchstens noch die Frage, ob diese Bestimmungen neben Artikel 144 Absatz 4, wo wir diese Einsichtsrechte bereits im allgemeinen Teil regeln, überhaupt nötig sind. Wir glauben, das sei so, und zwar weil wir hier speziell eine Formulierung wählen, die festlegt, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Oberaufsicht allfällige Geheimhaltungsbedürfnisse nicht entgegenhalten kann. Das bedingt auch ein spezielles Verfahren für die Organe der Oberaufsicht, die sich ihrerseits einer entsprechenden Geheimhaltungsverpflichtung unterstellen müssen. Hingegen ist bei Artikel 144 Absatz 4 ein weiterer Katalog von Vorbehalten aufgeführt, die der Gesetzgeber machen darf. In der Kommission – abgestimmt wurde gemeinsam mit Artikel 144 Absatz 4 – wurde diesem Vorschlag mit 22 zu 10 Stimmen zugestimmt.

Ich bitte Sie, hier das gleiche zu tun.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Comme je ne souhaite pas exercer de haute surveillance sur les propos tenus par le rapporteur de langue allemande, je me rallie entièrement aux considérations qu'il a émises. Je précise simplement, pour la langue française, que la commission a longuement discuté de savoir ce qu'était la haute surveillance, puisqu'on peut, en doctrine, distinguer trois formes, ou en tout cas trois temps, dans la haute surveillance: la haute surveillance préalable, la haute surveillance concomitante ou la haute surveillance a posteriori.

La Commission des institutions politiques a proposé d'introduire la haute surveillance concomitante, c'est-à-dire – en allemand, le terme «*begleitend*» est meilleur – une haute surveillance qui accompagne l'activité de l'administration. Encore une fois, cette question a fait l'objet de longues discussions. Finalement, le Conseil fédéral s'oppose à cette notion de haute surveillance concomitante et il préfère s'en tenir à la haute surveillance a posteriori. La commission n'a pas suivi ici le projet du Conseil fédéral, mais elle a voulu éviter d'engager une polémique et un débat quasi philosophique, en tout cas juridico-philosophique, dans le cadre de la constitution. Il est clair que cela dépend naturellement des objets. L'exemple le plus évident qui a été cité, c'est les transversales alpines, les NLFA: il est absolument évident que la Commission de gestion ne va pas commencer à s'occuper du problème des NLFA, lorsque le premier train roulera dans le premier tunnel construit. Il est clair que, pour un objet qui dure des années et qui concerne des milliards de francs, le Parlement a l'obligation de s'intéresser à cet objet, même si celui-ci n'est pas achevé. Cela paraît tout à fait évident.

En revanche, il est aussi évident que le Parlement doit éviter d'interférer dans les décisions de l'exécutif. Simplement, il doit contrôler à quoi mènent les décisions de l'exécutif. Cela, c'est dans une certaine mesure une haute surveillance accompagnante ou simultanée. Voilà la précision qu'il fallait apporter.

En ce qui concerne la proposition Sandoz Suzette, qui n'a pas été discutée en commission, vos rapporteurs étaient, dans un premier temps, de l'avis qu'au fond, cette proposition pouvait être admise en tenant compte du fait que, partout ailleurs dans la constitution, on parle du «*Tribunal fédéral*» et jamais des «*tribunaux fédéraux*». Cependant, à y regarder de plus près, on s'est aperçu que, vraisemblablement, il fallait entendre par «*tribunaux fédéraux*» non pas les intentions que prête ou ne prête pas Mme Sandoz au Conseil fédéral, mais qu'il fallait inclure toute autorité judiciaire exercée par la Confédération. On trouve deux appuis à cette thèse:

1. Dans le message, à la page 403 de la version française – Mme Sandoz y a fait allusion –, on peut lire: «*La haute surveillance sur la justice concerne les tribunaux fédéraux, mais aussi le Conseil fédéral dans la mesure où ce dernier assume des fonctions judiciaires.*» Il est donc bien clair que ce qu'on a voulu viser ici, c'est la haute surveillance sur les fonctions judiciaires.

2. On trouve – Mme Sandoz étudie toujours les textes avec beaucoup de précision – un deuxième argument dans ce sens, c'est l'utilisation des capitales. Vous avez à l'article 158 alinéa 1er: «*L'Assemblée fédérale élit les membres du Con-*

seil fédéral, le chancelier de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral» avec un T majuscule.

A l'article 159, il s'agit de «.... l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux» avec un t minuscule. Il ne s'agit donc pas du Tribunal fédéral, tel qu'il est appelé dans les autres passages de la constitution, mais des tribunaux fédéraux, c'est-à-dire, dans le langage commun, des organes qui exercent la justice au niveau fédéral.

Je crois que c'est l'interprétation que l'on doit donner. Sans doute pourrait-on objecter que, avec cette interprétation, les commissions fédérales de recours pourraient tomber sous l'expression «les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération», ce qui provoquerait alors une petite difficulté avec le texte allemand qui parle de «Träger von Aufgaben des Bundes».

Le texte ici est très précis. Il est correct à condition que, lors de l'édition définitive de la constitution, on fasse attention où on met les lettres majuscules et où on ne les met pas. La seule hésitation que j'ai personnellement, c'est que comme Mme Sandoz a pu peut-être ne pas voir cette différence, le lecteur ordinaire, à plus forte raison, risque de ne pas la voir. Mais je crois que ce qui est voulu ici est assez clair.

Je dirai enfin à Mme Sandoz que cette question sera discutée dans le cadre du projet C. C'est dans ce cadre que l'on a un «Tribunal fédéral» que soutient la commission – le Tribunal pénal fédéral – et, selon des propositions de minorité, d'autres tribunaux fédéraux régionaux. Ces propositions n'ont pas été reprises par la majorité de la commission. Mais cette discussion de savoir s'il n'y a qu'un Tribunal fédéral ou plusieurs tribunaux fédéraux reviendra dans le cadre du projet C. C'est là que la discussion devra vraiment s'engager. Je vous laisse apprécier si vous voulez donner suite à la proposition Sandoz Suzette. On peut dire qu'en tout cas, il n'y a pas de doute: ce que l'on vise ici, c'est l'ensemble des organes qui exercent la justice au niveau de la Confédération.

Sandoz Suzette (L, VD): Vous savez, majuscule ou minuscule, de nos jours la typographie prend des libertés que le lecteur approuve ou non! Ce qui m'étonne un tout petit peu, c'est que des juristes puissent appeler «tribunal» le Conseil fédéral quand il exerce une fonction judiciaire, voire des commissions de recours. On sait, en effet, que toute la démarche qui a pu être suivie, notamment dans des cantons, c'était de remplacer des commissions de recours par des tribunaux, parce que précisément ça n'est pas la même chose.

Néanmoins, étant donné que la certitude a été annoncée au Bureau – et je pense que M. le conseiller fédéral le confirmera – qu'il n'y avait pas de sous-entendus concernant un engagement de ce Parlement à l'égard d'une modification éventuelle du fonctionnement de la justice fédérale, je suis prête à retirer ma proposition parce que, véritablement, je crois qu'on a déjà entendu le pire de la part de certains, le meilleur de la part d'autres, sur l'interprétation de la notion de tribunal.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Oberaufsicht der Bundesversammlung ist zweifellos ein wichtiges Element der Gewaltenteilung. Sie ist politische Kontrolle durch das Parlament, welches Genugtuung und Kritik äussert und Empfehlungen für künftiges Handeln abgibt. Das Parlament kann jedoch nicht anstelle der beaufsichtigten Organe handeln oder deren Entschiede aufheben. Gerade darin liegt der Unterschied zwischen Oberaufsicht und Aufsicht.

Oberaufsicht bedeutet Prüfung der Rechtmässigkeit des Handelns von Bundesrat und Verwaltung, ebenso Überprüfung der Zweckmässigkeit und des richtigen Gebrauchs von Entscheidungsspielräumen. In der Regel ist die Oberaufsicht nach Auffassung des Bundesrates aber auf nachträgliche Kontrollen beschränkt. Ich sehe hier auch gar keinen grundlegenden Gegensatz zwischen Parlament und Bundesrat, denn der Bundesrat hat alles Interesse an einer effizienten Oberaufsicht.

Wir geben uns nicht der Illusion hin, dass der Bundesrat die gesamte Verwaltung alleine effizient beaufsichtigen könnte, deshalb haben Parlament und Regierung hier eine wichtige

gemeinsame Aufgabe zu erfüllen. Wogegen sich der Bundesrat wehrt, ist eine Verwischung der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten. Darauf werden wir bei der Behandlung des sogenannten Auftrages als neues Instrument im Detail eingehen.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Präsident: Der Antrag Sandoz Suzette zu Absatz 1 und der Antrag Bonny zu Absatz 2 sind zurückgezogen worden.

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

Abs. 3 – Al. 3

Präsident: Wir werden den Antrag der Minderheit Dettling zu Absatz 3 zusammen mit Artikel 161 behandeln.

Verschoben – Renvoyé

Art. 159a

*Anträge der Kommissionen: BB
Propositions des commissions: FF*

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Frage nach der Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Massnahmen gewinnt vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität der öffentlichen Aufgaben immer mehr an Bedeutung. Haben die von den Behörden getroffenen Massnahmen überhaupt Wirkung? Zeigen sie die beabsichtigte Wirkung? Stehen sie in einem sinnvollen Kosten-Nutzen-Verhältnis? Das sind u. a. Fragen, die zu stellen sind, will man den Staat auch in Zukunft dem Bürger gegenüber glaubwürdig betreiben und nicht jede Aufgabe perpetuiert weiterführen, ohne sie allenfalls veränderten Verhältnissen anzupassen.

Das ist auch der Hintergrund, vor dem sich die Kommission praktisch einstimmig zu diesem Konzept gestellt hat, das ursprünglich von der SPK entworfen worden war. Die Verfassungskommission hat diesem Text mit 30 zu 1 Stimmen zugestimmt, wobei man – entgegen dem ursprünglichen Antrag der SPK – diesen Text aus Artikel 159 herausgelöst und einen eigenen Artikel gemacht hat. Das hat auch seinen Grund. Es ist ein separater Tatbestand.

Nun noch drei Punkte, die in der Diskussion bisher oft zu Missverständnissen geführt haben:

Zum ersten: Es wird etwa eingewendet, dass die Evaluation Teil der Oberaufsicht sei und daher nicht extra erwähnt werden müsse. Die Evaluation geht aber insofern mindestens weiter als die Oberaufsicht, als damit eigentlich vom Verfassungsgeber her auch ein Auftrag an den Gesetzgeber ergeht, seine eigene Tätigkeit zu evaluieren.

Zum zweiten: Es wird etwa gesagt, dass die Evaluation nicht nur Aufgabe des Parlamentes sei, sondern auch vom Bundesrat wahrgenommen werden könne. Selbstverständlich ist das so. Die Evaluation ist auch vom Bundesrat wahrzunehmen; immerhin führt er die Verwaltung. Das Parlament hat aber als übergeordnetes Organ dafür zu sorgen, dass zweckmässig, permanent und auch sinnvoll evaluiert wird.

Zum dritten: Es ist darin etwa bereits der Ansatz für eine vierte Gewalt im Staat gesehen worden. Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob hier bereits eine Verfassungsgrundlage für einen Rechnungshof geschaffen würde. Da ist die Kommission klar der Auffassung, dass der Rechnungshof damit keine verfassungsmässige Abstützung hätte, dass hier also keine Verfassungsgrundlage für ein derartiges neues Institut geschaffen würde.

Dies noch ein paar Bemerkungen zum Kommentar der Überprüfung der Wirksamkeit gemäss Artikel 159a.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Sur proposition des Commissions des institutions politiques, votre commission vous propose d'introduire à l'article 159a l'évaluation de l'efficacité. Il apparaît effectivement que, avec le développe-

ment considérable qu'a subi notre Etat depuis 1848, on peut parfois se poser des questions sur l'efficacité de l'administration, mais aussi sur l'efficacité des décisions prises par le Parlement lui-même et des conséquences que les décisions que nous prenons ont sur la vie économique et sociale de notre pays. Il nous paraît indispensable que cet aspect qui dépasse la simple haute surveillance du Conseil fédéral et de l'administration, que cet aspect qui concerne l'efficacité, soit expressément mentionné à l'article 159a. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, contrairement à la première version de la commission, nous en avons fait un article séparé – et non pas un alinéa 3 à l'article 159 –, pour bien montrer qu'il s'agit d'autre chose que de la haute surveillance: il s'agit vraiment du contrôle de l'efficacité des décisions prises par le Parlement, des décisions prises par le Conseil fédéral et de l'application de ces décisions par l'administration.

Une divergence subsiste avec le Conseil des Etats, sur ce point, ou en tout cas avec la Commission des institutions politique du Conseil des Etats, dans la mesure où celle-ci introduit le mot «indépendante», à savoir qu'une autorité indépendante devrait contrôler cette efficacité. Votre Commission des institutions politiques et votre Commission de la révision constitutionnelle ont biffé le mot «indépendante», non pas parce que – il faut bien le préciser aussi pour le Bulletin officiel – cette autorité ne doit pas être indépendante, mais elle pourrait fort bien avoir sa place dans le cadre de l'administration fédérale. Je crois d'ailleurs que ce n'est pas non plus l'idée du Conseil des Etats de vouloir en faire forcément une autorité qui serait à l'extérieur de l'administration, mais il insiste sur la notion d'indépendance, en ce sens qu'il faut évidemment que cette autorité ne soit pas brimée dans ses possibilités d'examen ou d'expression par l'autorité hiérarchique. Tout le monde est d'accord là-dessus. Il nous apparaît pourtant que si l'on ajoutait le mot «indépendante», on donnerait l'impression qu'on veut avoir une haute Cour des comptes ou une Cour des comptes. Ce n'est pas du tout l'idée que nous voulons introduire ici. Il s'agit d'une solution plus helvétique, mais qui est connue dans d'autres pays où, à l'intérieur même de l'administration, il est possible d'avoir un organe qui, de manière indépendante, porte des jugements sur l'efficacité des décisions prises par le Parlement et des décisions prises par le Conseil fédéral et l'administration.

Koller Arnold, Bundesrat: Artikel 159a ist von Ihrer Kommission neu eingefügt worden. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Evaluation in einer separaten Verfassungsbestimmung erscheint auch dem Bundesrat als richtig. Damit kommt zum Ausdruck, dass die Wirksamkeitsprüfung über die Oberaufsicht hinausgeht.

Die Evaluation wird heute zunehmend als eine zentrale staatliche Aufgabe verstanden. Sie soll insbesondere das Verhältnis zwischen den beabsichtigten und den tatsächlich eingetretenen Wirkungen aufzeigen und auch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung ermöglichen. So gesehen ist es richtig, wenn die Verfassung diese Aufgabe ausdrücklich in einem eigenen Artikel erwähnt.

Durch die Formulierung, wonach die Bundesversammlung für die Evaluation sorgt, wird auch klargestellt, dass die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes nicht exklusiv dem Parlament zusteht. Der Bundesrat wird daher in seinem Bereich weiterhin selber für die Durchführung und Auswertung der Evaluation zuständig bleiben.

In diesem Sinne können wir diesem neuen Artikel zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 160

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Sie sehen, dass hier das Wort «beaufsichtigen» von der Kommission durch den Ausdruck «sorgen für» ersetzt wurde. Absicht war nicht eine materielle Änderung, höchstens eine Präzisierung. Der

Begriff «Aufsicht» ist hier unseres Erachtens nicht angebracht, weil damit keine spezielle Oberaufsichtskompetenz begründet wird, es geht eher um eine Begleitung dieser Zusammenarbeit.

Sonst aber besteht kein materieller Unterschied zur Fassung des Bundesrates.

Angenommen – Adopté

Art. 161

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Vollmer Peter (S, BE): Die Minderheit beantragt, etwas Sachlogisches zu tun und in diesem Artikel, bei dem die Kompetenzen und die Aufgaben der Bundesversammlung festgehalten werden, das zu streichen, was eigentlich gar nichts mit Kompetenzen und Aufgaben zu tun hat, sondern was Staatsziele sein könnten. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich nicht viel Herzblut vergiessen werde, weil wir uns in der Kommission eingehend darüber unterhalten haben.

Konkret geht es um die Frage, ob es Sinn macht, hier bei den Aufgaben und Kompetenzen der Bundesversammlung auch noch festzuhalten, dass die Bundesversammlung offenbar die Neutralität verteidigen und sichern müsse. Neutralität ist nämlich an sich auch gar kein Staatsziel, sondern sie ist ein Instrument, ein Mittel, mit dem wir in der Vergangenheit die Unabhängigkeit unseres Landes sichern konnten. Lesen Sie in Artikel 2 nach, den wir in der nächsten Runde der Verfassungsrevision behandeln werden! Sie werden dort die Staatszielbestimmung finden, in der steht, dass es die Aufgabe der Eidgenossenschaft sei, die Freiheit der Bürger zu schützen, die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes zu wahren. Die Neutralität war – so wurde es immer verstanden, auch vom Bundesrat in seinem Neutralitätsbericht – ein Instrument, um diese Unabhängigkeit zu sichern.

In Artikel 161 übernehmen wir ein historisches Fossil, das eigentlich gar nicht hineingehört. In der Kommission wurde mir gesagt, diese Argumente seien klar und bestechend, dagegen könne man sachlogisch gar nichts einwenden, aber es wäre psychologisch fatal und der ganzen Diskussion um die Bundesverfassung nicht zuträglich, wenn wir jetzt hier die Neutralität herausstreichen würden. In der Kommission wurde gesagt, wenn wir das streichen würden, schafften wir damit auf Raten gerade noch die Armee ab, und dann hätten wir riesige Diskussionen. Ein hoher Beamter hat in der Kommission sogar gesagt, wir müssten diesen Satz hier unbedingt drinlassen, denn damit retteten wir die reformierte Bundesverfassung vor dem Volk. Ein Ratskollege hat gesagt: «Denken Sie einmal daran, wenn wir in der 'Arena' stehen – in dieser berühmt-berüchtigten Fernsehsendung – und die Bundesverfassung verteidigen müssen: Was bringen Sie dann als Argument, wenn die Gegner sagen, dass Sie in dieser Verfassung in Artikel 161 die Neutralität herausgestrichen haben? Dann können Sie ja gar nichts sagen, weil in der 'Arena' keine sachlogischen Argumente gelten; dort geht es um Emotionen. Deshalb müssen wir diesen Artikel hier drin behalten.»

Sie sehen ungefähr das abenteuerliche Niveau der Debatte um diesen Artikel, um diesen Begriff. Ich bin mir dessen abolut bewusst. Ich möchte eigentlich nicht die Verfassung gefährden, aber ich finde es an sich traurig, dass wir hier eine Verfassungsdiskussion führen müssen, dass wir bestimmte Begriffe offenbar in die Verfassung übernehmen und beibehalten müssen – einfach weil wir Angst haben, uns einer sachlogischen Diskussion zu stellen.

Ich glaube, es ist jetzt hier sicher auch nicht der Ort, um über die Neutralität eine grosse Debatte vom Zaun zu brechen; aber ich erlaube mir trotzdem, Ihnen noch eine kleine historische Reminiszenz darzulegen. Die Neutralität war nämlich in der Verfassung von 1848 – wir feiern ja jetzt 150 Jahre Bundesverfassung und Bundesstaat – nicht drin. Damals verankerte man die Neutralität nicht in der Verfassung. Sie kam erst zwei Jahre nach dem Deutsch-Französischen Krieg in die Verfassung, weil man damit eigentlich innenpolitisch den

Zusammenhalt stärken wollte. Die Neutralität war ein Instrument der innenpolitischen Kohärenz, indem man sie innenpolitisch gegenüber Deutschland und Frankreich sichern konnte.

Ich glaube, heute sind wir in einer völlig anderen Situation. Die Neutralität hat nach heutigem Verständnis – wenn überhaupt – eine aussenpolitische Bedeutung und keine innenpolitische Bedeutung mehr. Sie ist wahrscheinlich nicht mehr das identitätsstiftende und staatsbildende Element unserer Schweizerischen Eidgenossenschaft. Insofern wäre es eigentlich richtig und logisch – wenn wir schon von Nachführung sprechen –, hier diese Begriffe, diese als Aufgabe deklarierten Formulierungen, zu streichen und damit auch eine entsprechende Klärung herbeizuführen.

Ich weiss, Sie werden jetzt alle anderen Argumente bringen, mit Emotionen und weiss nicht was. Ich kann das sehr gut verstehen, ich habe sehr viel Verständnis dafür – aber es ist in der Sache trotzdem falsch. Sie werden darüber entscheiden. Ich werde dann bei Artikel 173, wo die analoge Bestimmung betreffend die Kompetenz des Bundesrates steht, auch nicht mehr darauf zurückkommen. Wenn Sie das jetzt hier streichen, haben Sie dort nochmals eine Definition der Neutralität. Ich meine, es wäre unsere Aufgabe, von der sachlogischen, richtigen Formulierung auszugehen und hier nicht über einen Aufgabenbegriff bei der Kompetenzausscheidung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat vermeintliche Staatsziele festzuschreiben.

Ich bitte Sie deshalb: Lassen Sie Ihren Verstand spielen und stimmen Sie diesem Minderheitsantrag zu.

Engelberger Edi (R, NW): Im Namen der einstimmigen FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Vollmer zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstaben a und b abzulehnen. Einmal mehr sind es die in Artikel 161 und 173 aufgeführte Neutralität und die innere Sicherheit, die hier zur Diskussion gestellt werden – zwei Elemente offenbar, die trotz den Beschönigungen von Herrn Vollmer in ihrem inneren Wert ein Dorn im Auge der SP-Fraktion sind.

Mit der Streichung des ganzen Buchstabens a geht man jedoch noch bedeutend weiter. Es sind hier auch die «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit» und eben der Neutralität der Schweiz als Aufgaben und Befugnisse der Bundesversammlung wie auch des Bundesrates gemeint.

Herr Vollmer hat gestern bei Artikel 156 Herrn Dettling den Vorwurf gemacht, man diskutiere das nun schon zum sechsten Mal. In diesem Fall hier geschieht das, meines Wissens, schon bedeutend öfter als nur sechsmal, und Sie wollen immer noch nicht wahrhaben, dass wir das so nicht wollen. Wie bereits angetönt, wurde in der Subkommission und in der Kommission mehrmals eingehend darüber diskutiert und debattiert und schlussendlich immer wieder mit grosser Mehrheit der Fassung des Bundesrates zugestimmt.

Obwohl die Begründungen von Herrn Vollmer – vor allem im Zusammenhang mit der Neutralität, die er in den Vordergrund gestellt hat – recht plausibel anzuhören sind, sind wir der Meinung, dass wir die Forderung nach Streichung zurückweisen müssen. Für uns besteht zum jetzigen Zeitpunkt keine Veranlassung dazu, auf die Buchstaben a und b zu verzichten, keine Veranlassung dazu, auf die Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität in der Nachführung zu verzichten, und zwar weder bei den Aufgaben der Bundesversammlung noch bei jenen des Bundesrates. Wir sind ganz klar für die Beibehaltung der Neutralitätsbestimmungen in der geltenden Bundesverfassung, wie sie heute in den Artikeln 85 und 102 verankert sind. Eine Streichung dieser fundamentalen Aufgaben und Befugnisse unserer Sicherheitspolitik in den Artikeln 161 bzw. 173 wäre einerseits nicht im Sinne der Nachführung, würde diese sprengen und würde andererseits das von Herrn Bundesrat Koller beschworene Prinzip der Nachführung auf das schwerste verletzen.

Ich möchte trotzdem noch auf zwei Punkte hinweisen: Die Neutralität und der Neutralitätsgedanke sind im Volk tief ver-

ankert, und es wäre falsch, hier eine punktuelle Streichung der Neutralität vorzunehmen. Das könnte und würde auch den Abstimmungskampf gefährden. Das haben viele Reaktionen von Bürgerinnen und Bürgern gezeigt, und das musste auch Herr Bundesrat Koller schon mehrmals zur Kenntnis nehmen. Wir wissen und stehen auch dazu: Wir sind nach wie vor ein neutraler Staat, in dem Sinne, wie die Neutralität im Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren umschrieben ist.

Ich erinnere Sie an die Worte von Kollege Mühlemann vom letzten Dienstag bei der Eintretensdebatte, als er sagte, die Neutralität sei nach wie vor eine aktive Kraft der heutigen Aussenpolitik, und für die Beibehaltung dieser Neutralität in irgendeiner Form und an verschiedenen Stellen in der Bundesverfassung plädierte.

Das gleiche gilt auch für die innere Sicherheit, die 1994 und 1995 im Zusammenhang mit dem neuen Militärgesetz im Parlament eingehend diskutiert und im Rahmen des Ordnungs- und Aktivdienstes auch geregelt worden ist. Bis zum heutigen Zeitpunkt gibt es für mich keine grundlegenden Änderungen in der Beurteilung dieser Frage und deshalb auch keine Veranlassung, in Artikel 161 Absatz 1 den Buchstaben b zu streichen – vor allem wenn man weiss, wie der Ordnungsdienst gehandhabt wird und dass nur die Bundesversammlung und in einem dringlichen Fall auch der Bundesrat den Ordnungsdienst anordnen könnten. Wir haben hier keine Katze im Sack, sondern es geht um die logische Weiterführung der geltenden Bundesverfassung und bestehenden Rechtes.

Ich bitte Sie, bei Artikel 161 Absatz 1 Buchstaben a und b dem Antrag der Mehrheit zugunsten der Fassung des Bundesrates zuzustimmen, und auch bei Artikel 173 Absatz 1 bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird der Mehrheit zustimmen und lehnt die Minderheitsanträge ab. Ich möchte mich nicht weiter in epischer Breite zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe a, der Neutralität, äussern. Er ist ein emotionaler Stolperstein, und wie es in der Begründung von Herrn Vollmer zu hören war, hat er das auch zugegeben. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, dass man hier den pragmatischen Weg beschreitet.

Interessanterweise hat sich aber Herr Vollmer praktisch nicht zum Buchstaben b geäussert. Er ist leider notwendig; diesen Notstandsartikel brauchen wir. Wir sind Menschen, und gerade auch in unserem schweizerischen Zusammenleben haben wir gesehen, wie schwierig das Zusammenleben sein kann. Unsere heutige Eidgenossenschaft ist ja vor 150 Jahren aus einer Krise entstanden, die auch kriegerische Bereiche mit einbezog. Darum ist dieser Notstandsartikel unbedingt notwendig. Wenn wir ihn schon haben, müssen wir wissen, wo das Gewaltmonopol angesiedelt wird. Ist es dem Zufall überlassen oder der Regierung, oder ist es der Bundesversammlung zugeordnet? Es scheint uns wichtig und richtig, dass das Parlament das Gewaltmonopol ausüben kann. In bestimmten Zeiten besonderer Verhältnisse, in besonderen Notzeiten, müssen wir auch hier von dieser Basis aus einen Ordnungsdienst bestimmen können, denn der Bundesrat, der ja als kleines Gremium auch gewisse Kompetenzen hat, ist in einer solchen Lage viel mehr politischen und anderen Winden ausgesetzt als das Parlament.

Deswegen argumentieren wir, dass Buchstabe b unbedingt erhalten bleiben soll.

Schlür Ulrich (V, ZH): Zunächst zur Art und Weise, wie der Antrag der Minderheit Vollmer – nämlich: die Neutralität völlig aus der Bundesverfassung verschwinden zu lassen – vorgebracht wird. Interessanterweise liegt ein Protokoll der Staatspolitischen Kommission vor, gemäss welchem es ausgerechnet Herr Vollmer war, der dafür plädierte, dass die Neutralität sicher nicht zu einem Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, zu einem Staatsziel, erklärt werde, sondern dass sie zu den Instrumenten gehöre, für die Parlament und Bundesrat je in ihrer eigenen Weise zuständig seien. Dort, in der SPK, erfolgte dieser Antrag bezüglich richtiger Platzierung der Neu-

tralität bei den Instrumenten, nicht aber bei den Staatszielen. Heute sind wir mit dem Minderheitsantrag des gleichen Antragstellers konfrontiert, die Neutralität ausgerechnet bei den Instrumenten aus der Verfassung zu kippen.

Es ist im übrigen bezeichnend, dass mit der Neutralität auch die Unabhängigkeit und die Verpflichtung zur Wahrung der äusseren Sicherheit aus der Verfassung gekippt werden sollen. Der Zusammenhang ist dem Antragsteller klar; er ist auch jedem Schweizer und jeder Schweizerin klar. Wenn wir die Neutralität aus der Verfassung kippen, hat dies entscheidende Auswirkungen auf unsere Unabhängigkeit und auf unsere äussere Sicherheit. Und wenn dann unter Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe b auch gleich noch die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit als Aufgabe von Bundesrat und Bundesversammlung gestrichen werden, dann wird einigermassen klar, dass man hier auf einen völlig neuen Staat zustrebt, auf eine völlig neue Schweiz, die eine völlig andere Position in der Welt und in Europa hätte.

Welches ist die Position, welche die Schweiz in der Welt hat? Die aussenpolitische Aufgabe der Schweiz ist die, sich als Friedensinsel Schweiz zu etablieren. Die Schweiz hat zu zeigen, dass ein Land mit grösstmöglicher Mitsprache des einzelnen in der direkten Demokratie dieses Beispiel einer Friedensinsel leben kann.

Mit dem Instrument der Neutralität haben Bundesversammlung und Bundesrat die Möglichkeit, diese Politik zu verwirklichen. Mit dieser Politik haben sich unser Land und sein Volk identifiziert. Die Neutralität – dies ist mit aller Entschiedenheit festzuhalten – ist für den Grossteil der Schweizer Bevölkerung die Versicherung, dass uns unsere Instrumente der direkten Demokratie erhalten bleiben. Das ist der untrennbare Zusammenhang, an dem wir festhalten wollen.

Deshalb beantrage ich Ihnen im Namen der SVP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag Vollmer zu verwerfen.

Sandoz Suzette (L, VD): Le groupe libéral trouve que la minorité Vollmer, à l'article 161 alinéa 1er, a à la fois raison et tort. Raison parce que, en effet, la neutralité n'est qu'un moyen. C'est un moyen d'atteindre un but, et comme tel il n'est pas souhaitable qu'il soit définitivement ancré dans une constitution. Sous cet angle-là, M. Vollmer a raison.

Nous dirions que M. Vollmer n'a pas tout à fait raison, qu'il a même tort, lorsqu'il dit que ça n'est pas un élément de la sécurité intérieure. Pourquoi? Parce que, à tort ou à raison – et cela, c'est un autre débat –, la neutralité est devenue un élément d'identité pour ce qui est probablement encore une forte majorité de la population. Or, au nom d'une actualisation, biffer ce qui, encore une fois à tort ou à raison, est devenu un élément d'identité, équivaldrait à exprimer du mépris à l'égard d'une majorité de nos concitoyens. Et cela, à aucun moment, le groupe libéral ne pourrait y souscrire. C'est la raison pour laquelle il soutient la proposition de la majorité.

Ostermann Roland (G, VD): Il est de bon ton de considérer la neutralité comme une notion intellectuellement ringarde. Sans doute, et M. Vollmer a parfaitement raison, son apparition dans la constitution comme valeur à préserver a de quoi surprendre. On en vient à évoquer le stéréotype de la vierge effarouchée pour notre robuste Helvetia. On aimerait voir figurer plus avant dans le texte cette notion et qu'elle soit présentée effectivement comme un instrument, une attitude et un moyen d'action politique, une façon d'envisager nos relations extérieures, une directive diplomatique. C'est vrai que la neutralité n'est plus ce qu'elle était; je pense, par exemple, au survol du territoire suisse par les forces de la communauté internationale, dans le cadre de conflits lointains. La neutralité s'est heureusement dégagée de sa gangue de filiosité, il lui arrive de composer; je pense en particulier aux sanctions économiques.

De fait, la neutralité n'est rien si elle ne fait pas l'objet d'une reconnaissance par autrui. C'est en cela qu'à mes yeux, elle peut conserver sa valeur. En répétant notre principe de neutralité, nous n'affirmons pas un désintérêt pour les conflits qui

peuvent atteindre des proches, mais au contraire nous témoignons d'un désir de conciliation. En nous déclarant neutres, nous disons aux autres qu'en cas de conflit notre premier souci n'est pas de prendre parti, d'entrer dans la lutte, mais d'offrir nos bons offices pour tenter de régler pacifiquement un différend ou pour venir en aide aux deux parties, indifféremment et indistinctement.

La reconnaissance et l'acceptation par autrui de cette attitude nous permettrait de continuer à apporter notre aide caritative, en accord avec les parties. La reconnaissance de la neutralité facilite sans aucun doute l'action des oeuvres humanitaires que nous abritons. Elle peut favoriser notre collaboration avec les organisations non gouvernementales.

Je vous propose donc de conserver cette allusion à la neutralité dans notre constitution. Elle est, en quelque sorte, la raison sociale de notre volonté d'entraide non partisane.

Je pense que la notion de neutralité est évolutive. Il n'est donc pas judicieux de créer un affrontement musclé, dans le cadre de cette mise à jour, en supprimant toute mention à ce qui est encore ressenti comme une vertu par certains ou considéré tout simplement comme un mode de conduite politique par d'autres.

Je suis donc partisan de conserver la notion de neutralité dans la constitution que nous mettons à jour, à cet article, pour l'instant, faute de mieux, quitte à y revenir dans la première partie de la constitution, où elle aurait nettement mieux sa place.

Mühlemann Ernst (R, TG): Wir sprechen über einen Artikel, der sinngemäss aus der bisherigen Bundesverfassung übernommen worden ist. Es ist ganz eindeutig, dass die Kompetenz der Bundesversammlung in der Aussenpolitik immer eingeschränkt war. Es gab einen Artikel, der den Mitgliedern des National- und Ständerates das Recht gab, in der Aussenpolitik mitzuwirken. Das war dieser Artikel in der Bundesverfassung, der uns das Mitspracherecht in Neutralitätsfragen gab. Die wenigen Aussenpolitiker in den Räten haben diesen Artikel immer ausgenützt, um beim Bundesrat mehr Einfluss zu gewinnen. Die verstärkte Einflussnahme ist erst viel später nach dem verhängnisvollen EWR-Nein erfolgt. Seither haben wir eine sinnvolle Art der Mitwirkung. Ich würde es begrüssen, wenn wir hier in dieser Art weiterfahren könnten.

Wenn Sie diese Bestimmung jetzt verändern und sogar streichen, dann ist das ein Rückfall, Herr Vollmer. Aber Sie wollen wahrscheinlich etwas anderes. Für Sie ist der Begriff Neutralität ominös. Die Neutralitätspolitik gehört nach wie vor zu den möglichen Instrumenten unserer Aussen- und Sicherheitspolitik. Natürlich haben wir ursprünglich die Neutralitätspolitik als Schutzmassnahme gegen die Bedrohung unserer Unabhängigkeit aufgebaut. Aber mittlerweile haben wir entdeckt, dass das auch eine Chance ist, im Sinne der Solidarität mitzuwirken, um äussere Sicherheit zu erreichen.

Vielleicht könnte man diesen Artikel etwas anders formulieren, indem man sagt, die Neutralitätspolitik sei ein Mittel, um einen Beitrag zur äusseren Sicherheit und zum Frieden zu leisten und gleichzeitig unsere Unabhängigkeit zu bewahren. Hier ist eine Akzentverschiebung zu einer Neutralitätspolitik eingetreten, die nicht nur den Anstrich des Egoismus hat, sondern auch einen Solidaritätsgedanken beinhaltet. Man kann sich vielleicht überlegen, ob der Artikel noch etwas umgebaut werden soll.

Aber ich warne Sie davor, der Minderheit Vollmer zu folgen und diesen Passus zu streichen. Das wäre keine Nachführung mehr, sondern wir würden zu Ungunsten der Bundesversammlung etwas Entscheidendes der bisherigen Verfassung weglassen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Buchstaben a, b und c von Artikel 161 Absatz 1 gehören zusammen, und wir haben sie zu Recht auch gemeinsam diskutiert. Die Buchstaben a und b begründen eine Kompetenz der Bundesversammlung, Buchstabe c bezeichnet die Erlassform, in der diese Kompetenz wahrzunehmen ist.

Mehrheit und Minderheit waren sich an sich einig darüber, dass diese Bestimmungen eigentlich nicht mehr nötig sind.

Nun sage ich aber «eigentlich» in dem Sinn, dass sich selbst dann, wenn sie gestrichen würden, an der inhaltlichen Kompetenz der Bundesversammlung nichts ändern würde. Gemäss den Buchstaben a und b hat das Parlament diese Kompetenz im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz ohnehin. Um in Notfällen sofort handeln zu können, steht ihm auch das Dringlichkeitsrecht gemäss Artikel 155 zur Verfügung. Damit steht diese Interpretation nicht im Gegensatz zu der hier dargestellten Position der Kommissionmehrheit, sondern verstärkt diese eher.

Nun könnte durch Parlamentsverordnungen gemäss Litera c allenfalls das beim Dringlichkeitsrecht – vergleichen Sie dies bei Artikel 155 – bestehende nachträgliche Referendum umgangen werden, und das wäre nach Ansicht der Kommissionmehrheit fragwürdig. Denn wie wir gesehen haben, sollte gerade dieser Umstand durch die angenommene Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» Ende der vierziger Jahre verhindert werden.

Die Kommission beantragt mit 30 zu 4 Stimmen Streichung von Buchstabe c.

Die Mehrheit vertritt nun in bezug auf Buchstabe a und b mit 21 zu 13 Stimmen – also deutlich – die Ansicht, dass hier wenn auch keine rechtliche, so doch eine politische Funktion zum Ausdruck kommt. Nur hier und bei der analogen Kompetenzzuweisung an den Bundesrat in Artikel 173 des Entwurfes kommt das Wort «Neutralität» in der Verfassung noch vor. Eine Streichung könnte nach Ansicht der Mehrheit die Nachführung erheblich belasten, was angesichts der Wirkung, die beim Belassen dieses Textes in der Verfassung festzustellen ist, eigentlich nicht zugänglich ist.

Empfindlichkeiten gibt es ganz offensichtlich hüben und drüben, also auf allen Seiten. Wir werden auch in anderen Bereichen auf Begriffe stossen, die rein dem Rechtssinne nach nicht absolut nötig wären, aber sinnvollerweise doch Aufnahme finden sollten, weil die Verfassung auch einen informativen Gehalt hat.

Ich bitte Sie deshalb, im Sinne der Mehrheit die Buchstaben a und b von Absatz 1 zu belassen und den Minderheitsantrag abzulehnen, hingegen Buchstabe c zu streichen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Sur le fond, nous l'avons dit en commission, M. Vollmer et la minorité de la commission ont raison, mais sur la forme, ils ont tort dans la mesure où on ne priverait pas l'Assemblée fédérale de quoi que ce soit, si l'on biffait les lettres a à c de l'alinéa 1er.

En revanche, il est évident que si vous faites disparaître le mot «neutralité» de la constitution, je crois que nous pouvons arrêter l'exercice tout de suite et rentrer à la maison. Je crois qu'il y aura une telle opposition à ce nouveau texte – parce que peut-être le mot «neutralité» n'est pas compris exactement comme il doit l'être –, que, véritablement, ce serait courir au suicide que de biffer ce mot dans la constitution.

D'ailleurs, on peut trouver une interprétation au mot «neutralité», même si l'on admet que la neutralité n'est qu'un moyen, et je crois que personne ne conteste que c'est un moyen. Comme l'a dit Mme Sandoz, c'est un moyen aussi qui unit le peuple suisse. Je crois qu'on peut trouver un sens ici, en disant que dans la mesure où la Suisse se déclare neutre, elle doit remplir les obligations qui sont imposées aux Etats neutres par la convention de La Haye. Par conséquent, elle doit prendre des mesures pour que ces obligations soient respectées. Dans cette acception, il est parfaitement normal que l'Assemblée fédérale puisse permettre de prendre ces mesures – je rappelle que c'est notamment l'interdiction d'ouvrir son territoire au passage de troupes belligérantes, c'est l'interdiction d'avantager un Etat par rapport à l'autre en lui accordant des facilités, etc.

La commission a décidé, par 21 voix contre 13, de maintenir les lettres a et b. En ce qui concerne la lettre c que la commission a biffée à l'énorme majorité de 30 voix contre 4, il faut dire ceci: tout d'abord, cette disposition, notamment la deuxième phrase de celle-ci, ne figure pas dans la constitution actuelle. Elle est reconnue, le message le dit, de manière générale par la doctrine.

Mais je me pose la question, Monsieur le Conseiller fédéral, de savoir si, là, on n'introduit pas une nouveauté, parce qu'en réalité, vous avez les dispositions actuelles de l'article 89bis qui s'appliquent de manière générale. Ces dispositions, introduites en 1949, imposent, chaque fois qu'on recourt au droit d'urgence, deux conditions:

1. la majorité dans les deux Conseils;
2. soumettre au référendum a posteriori les décisions d'urgence prises par l'Assemblée fédérale.

J'ai l'impression que cette disposition est en contradiction avec l'article 155 du projet du Conseil fédéral qui prévoit expressément qu'on doit soumettre au référendum les dispositions qui sont prises en vertu du droit d'urgence. Je remarque d'ailleurs que, si on voulait maintenir l'article 161 alinéa 1er lettre c, il faudrait naturellement faire une correction formelle puisqu'on parle ici d'arrêtés fédéraux de portée générale et que nous avons biffé cette notion.

On remplacerait ces derniers par quoi? On remplacerait cette notion par «lois fédérales», auquel cas on revient à la possibilité de faire du droit d'urgence avec le référendum a posteriori, obligatoire ou facultatif, suivant que l'acte législatif déroge ou non à la constitution, ou bien alors on tombe dans des décisions spéciales, c'est-à-dire des arrêtés fédéraux simples. Comme, dans le cas des arrêtés fédéraux simples, il n'y a pas de référendum, la question ne se pose donc pas. L'Assemblée fédérale peut prendre des dispositions du jour au lendemain puisqu'il n'y a pas de référendum et qu'il n'y a pas de délai d'attente pour mettre en vigueur les décisions prises en urgence.

Il m'apparaît donc que, d'une manière ou d'une autre la lettre c est ou bien contraire à la systématique de la constitution, ou bien inutile puisque l'Assemblée fédérale dispose déjà de cette possibilité, notamment en vertu du droit d'urgence. On peut dès lors renoncer sans dommage à la lettre c.

C'est pourquoi, au nom de la majorité de la commission, je vous propose le maintien des lettres a et b et la suppression de la lettre c de l'article 161 alinéa 1er.

Präsident: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Kommissionmehrheit unterstützt.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Leuba hat es klar gesagt: Es ist hier nicht der Ort, eine grosse Neutralitätsdebatte zu führen. Für den Bundesrat ist auf jeden Fall klar, dass die Neutralität nicht ein Ziel ist – deshalb haben wir sie auch nicht unter den Staatszielen aufgenommen –, aber ein wichtiges Mittel unserer Aussen- und Sicherheitspolitik. Gemäss Absatz 1 Buchstabe a hat die Bundesversammlung die Aufgabe, «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz» zu treffen. Gestützt auf Buchstabe b kann sie «Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit» treffen. Es geht hier also um die Sicherstellung der grundlegendsten Normen des friedlichen Zusammenlebens, um den Schutz unserer Institutionen und die Abwendung auch solcher Notstände. Ausser diesem polizeirechtlichen Aspekt hat die Frage eine sicherheitspolitische Seite, welche auch universale Dimensionen – wie beispielsweise die Ökologie – mit einbezieht.

Eine Kommissionminderheit, angeführt von Herrn Vollmer, beantragt die Streichung der Buchstaben a und b. Der Bundesrat stimmt diesem Antrag nicht zu. Die Kompetenz der Bundesversammlung sollte in der Verfassung unbedingt explizit erwähnt werden, weil es sich in diesem Bereich – der ja ein sehr zentraler Staatsbereich ist – ganz klar um eine parallele Zuständigkeit von Parlament und Bundesrat handelt. Würde nur noch die Zuständigkeit des Bundesrates erwähnt, käme diese Parallelität der Kompetenzen nicht mehr genügend zum Ausdruck. Zudem möchte der Bundesrat, wie schon gesagt, hier keine weitere Diskussion über die Neutralität führen. Das wäre ja auch eine Neuerung gegenüber der hier nur nachzuführenden Verfassung.

Gemäss Buchstabe c kann die Bundesversammlung beim Vorliegen ausserordentlicher Umstände in eigener Kompetenz – gemäss neuer Terminologie, die Sie gestern beschlos-

sen haben – Parlamentsverordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass Sie diese Litera c nicht streichen sollten. Zwar ist die Bundesversammlung bereits gemäss Artikel 155 zum Erlass von Dringlichkeitsrecht befugt, aber nur in der Form des Bundesgesetzes, während es hier, nach der neuen Terminologie, um den Erlass von Parlamentsverordnungen geht. Eine solche Kompetenz liesse sich möglicherweise auch aus den Buchstaben a und b ableiten. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass die Kompetenz der Bundesversammlung zum abschliessenden Erlass, also unter Ausschluss des Referendums, aus Transparenzgründen ausdrücklich kenntlich gemacht werden sollte. Denn es ist klar: Wenn das Parlament direkt auf die Verfassung gestützte Notverordnungen zum Schutze sowohl der äusseren Sicherheit als auch der inneren Sicherheit – darum geht es ja – erlassen muss, dann sind das sehr sensible Politikbereiche. Deshalb zieht es der Bundesrat vor, wenn man unmissverständlich festhält, dass tatsächlich eine entsprechende Kompetenz zu verfassungsmittelbaren Parlamentsverordnungen besteht. Im übrigen hat auch die ständerätliche Kommission aus diesen Gründen an Litera c festgehalten.

Art. 161 Abs. 1 Bst. a, b – Art. 161 al. 1 let. a, b

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	46 Stimmen

Art. 161 Abs. 1 Bst. c – Art. 161 al. 1 let. c

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	116 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	26 Stimmen

Art. 161 Abs. 1 Bst. d–g, gbis, gter

Art. 161 al. 1 let. d–g, gbis, gter

Angenommen – Adopté

Art. 161 Abs. 1 Bst. gquater, Art. 159 Abs. 3

Art 161 al. 1 let. gquater, art. 159 al. 3

Präsident: Wir behandeln nun gleichzeitig mit Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater noch den pendenten Absatz 3 von Artikel 159.

Detting Toni (R, SZ): Unser Minderheitsantrag zu Artikel 159 Absatz 3 ist tatsächlich in Zusammenhang mit Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater zu sehen; er steht in einem engen Konnex mit diesem Artikel. Sie finden nämlich in beiden genannten Anträgen – sowohl im Antrag der Mehrheit zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater als auch in unserem Minderheitsantrag zu Artikel 159 Absatz 3 – die gleiche Formulierung für die Verankerung des Auftrages. Unsere Minderheit möchte den Auftrag aber systematisch bei der «Oberaufsicht» – siehe den Randtitel zu Artikel 159 – einfügen, während die Mehrheit den Auftrag dem generellen Aufgabenkatalog der Bundesversammlung zuordnet.

Ich darf zunächst festhalten, dass ich mich ganz klar für die Verankerung des Auftrages ausspreche. Er ist ein wichtiges, ja unerlässliches Instrument, um meines Erachtens in erster Linie Fehlentwicklungen in der Politik durch die Bundesversammlung relativ rasch und wirksam zu korrigieren. Dies ist deshalb notwendig, weil die herkömmlichen Instrumente, wie parlamentarische Initiative, Motion, Postulat oder Interpellation, vielfach zu kurz greifen, in der Regel vor allem aber auch einen sehr langen Umsetzungszeitraum beanspruchen.

Gerade im Zuge des sogenannten New Public Management (NPM) ist das Instrument des Auftrages von grosser Bedeutung; denn gerade hier muss das Parlament, welches ja bekanntlich im Zuge des NPM einen Teil seiner herkömmlichen Kompetenz an die Exekutive delegiert und nur mehr die Ziele und den Rahmenkredit bewilligt, die Möglichkeit haben, via das Instrument des Auftrages jederzeit korrigierend einzugreifen. Nicht zuletzt deshalb haben wir im erst kürzlich erlas-

senen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz den Auftrag verankert – notabene damals schon gegen den heftigen Widerstand des Bundesrates. Insoweit handelt es sich also beim Auftrag nicht um eine Neuerung, sondern um ein auf Gesetzesstufe bereits eingeführtes Instrument, dessen Bedeutung und Tragweite gerade im Zuge des Aufbaus des NPM zweifellos zunehmen wird.

Aus diesem Grund bin ich für das Instrument des Auftrages als ein wichtiges, zentrales Steuerungsinstrument des Parlamentes; denn man kann sich nicht immer über die Stumpfheit der parlamentarischen Instrumente aufhalten und dann ausgerechnet im entscheidenden Moment vor einer Effizienzsteigerung der parlamentarischen Interventionsinstrumente zurückschrecken. Soviel zum Grundsätzlichen des Auftrages.

Zu unserem Minderheitsantrag: Wie Sie auf der Fahne bei Artikel 159 Absatz 3 und insbesondere aus dem Randtitel der beiden massgeblichen Bestimmungen ersehen, möchte ich den Auftrag unter dem Abschnitt «Oberaufsicht» einfügen. Dies in der klaren Meinung, dass der Auftrag, wie es bereits das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz heute vorsieht, nicht generell, sondern lediglich im Zuge der Oberaufsicht zur Anwendung gelangen kann.

Meines Erachtens ist dies ein guter Kompromiss. Die Fassung der Kommissionsmehrheit geht zu weit, indem sie den Auftrag unbeschränkt einführt und damit die nicht ganz unbegründete Gefahr schafft, dass der Auftrag in Aktionismus des Parlamentes mündet und letztlich die Exekutive lahmlegt. Hingegen hat der Auftrag im Rahmen der Oberaufsicht durchaus seine Berechtigung.

Deshalb ersuche ich Sie, meine Minderheit in Artikel 159 Absatz 3 zu unterstützen.

Fehr Hans (V, ZH): Ich bin wieder einmal in der seltsamen Lage, dass ich eine bundesrätliche Haltung unterstützen muss oder darf und bezüglich Artikel 161 Absatz 1 Litera gquater im Sinne der Kommissionsminderheit für die Fassung des Bundesrates votieren werde.

Sie erinnern sich: Wir haben es gestern in diesem Parlament mit den positiven, staatstragenden Kräften zustande gebracht, die vermaledeiten grundlegenden Zielfestsetzungen durch das Parlament und die Mitwirkung des Parlamentes in Sachen Aussenpolitik zu stoppen. Heute sind Sie, mindestens die bürgerliche Ratsseite, gefordert, mit diesem – ich sage es – vermaledeiten Instrument des Auftrages in eine ähnliche Richtung zu gehen.

Ich bitte Sie, diesen Passus zu streichen. Warum? Es wäre falsch, wenn das Parlament dem Bundesrat in irgendwelchen Bereichen irgendwelche Aufträge erteilen könnte; auch wenn sie nachher wieder relativiert werden, sind es doch Aufträge. Erstens ist das schlicht und einfach keine Nachführung. Zweitens verwässern Sie damit die Kompetenzen und die Verantwortlichkeiten, die klar zugewiesen sind, und Sie nehmen dem Bundesrat die Handlungsfreiheit und damit auch die Verantwortung. Das ist in einer funktionierenden direkten Demokratie grundlegend falsch! Der Bundesrat muss doch zeitgerecht handeln können, und das Parlament – allenfalls auch das Volk – ist nachher aufgerufen, das Resultat zu beurteilen. Wir als Parlamentarier haben ausreichende parlamentarische Instrumente – Vorstösse und dergleichen –, um in die von uns gewünschte Richtung zu wirken.

Wenn Sie die Litera gquater stehenlassen, werden Sie, ob Sie wollen oder nicht, Tür und Tor öffnen, damit das Parlament beispielsweise seine Tendenz Richtung zusätzliche Mehrwertsteuerprozente für das Vorantreiben sozialpolitischer Exzesse verstärken kann. Sie werden die Tendenzen zur Forderung nach sofortigen Verhandlungen für einen EU-Beitritt verstärken. Sie werden die Tendenzen Richtung Uno, Richtung Anbindung an die Nato verstärken. Sie werden die Tendenz zu einer Ratifizierung der europäischen Sozialcharta verstärken. Sie werden die sozialistische Umverteilungspolitik verstärken. Sie werden die Tendenz, die Energie zu verteuern, weiter verstärken. Deshalb bitte ich Sie, diese Missgeburt des allgemeinen Auftrages in Artikel 161 klar abzulehnen.

Auch der Antrag der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3 passt mir nicht. Ich kann aber damit leben, wenn Sie dieses Institut des Auftrages unbedingt irgendwo verankert haben wollen. Ich möchte es aber auf keinen Fall im Rahmen von Artikel 161, sondern, wenn schon, höchstens im Rahmen der Oberaufsicht des Parlamentes gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung verankert haben. Ich werde aber auch diesen Passus ablehnen.

Zusammengefasst: Entscheidend für das Funktionieren dieses Parlamentes, der Regierung und unserer Strukturen wird sein, dass Sie Artikel 161 Absatz 1 Litera quater ganz klar ablehnen.

Pelli Fulvio (R, TI): Même dans un pays dans lequel Gouvernement et Parlement sont appelés à strictement collaborer dans la conduite de l'Etat, cette collaboration doit faire l'objet d'une réglementation. Une fois définies les compétences de l'une et de l'autre autorité, il faut que ces compétences – on pourrait dire les règles du jeu – soient respectées. Si elles ne le sont pas, le risque d'un mauvais fonctionnement du système augmenterait, 1. soit à cause de la confusion de responsabilités qui nécessairement se crée: l'on sait que quand deux personnes ont la compétence d'une affaire, le responsable est toujours l'autre; 2. soit à cause de la confusion qu'on produit dans l'opinion publique, qui peut ne plus arriver à comprendre le fonctionnement du système.

Le mandat du Parlement au Conseil fédéral représente l'institutionnalisation du droit du Parlement de violer les règles du jeu. C'est ce qu'en allemand on appelle un «Systembruch». Très gentiment, lors de la présentation à la presse du résultat de la discussion en commission à Flims, les Services du Parlement ont dit:

«Die Ratsmitglieder wollen in Vertretung der Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler auf die Bundespolitik Einfluss nehmen können, unabhängig davon, ob es sich um den formalen Kompetenzbereich des Parlamentes oder der Regierung handelt.»

En effet, l'introduction de cette institution représente, à mon avis, une démonstration claire du niveau de méfiance qui règne dans ce Parlement vis-à-vis du Gouvernement. Un Gouvernement que l'on élit pour pouvoir immédiatement commencer à s'en méfier!

Mais à part mes objections de nature personnelle envers cette institution, une deuxième raison me porte à combattre la proposition de la majorité. Encore une fois, lors de la mise à jour, on veut anticiper la réforme de la conduite de l'Etat. Peut-être veut-on empêcher le Gouvernement qui travaille sur cette réforme d'être libre dans ses propositions? Ou peut-être veut-on occulter le fait que le Parlement et son système de fonctionnement aussi, et pas seulement celui du Gouvernement, sont à l'origine des difficultés de fonctionnement de notre Etat?

Il faut donc attendre la présentation du message sur la réforme de la conduite de l'Etat avant d'approfondir le discours sur ces nouveaux instruments que l'on appelle mandats. Lors de cette discussion, on devra être ouvert et prêt aussi à des changements importants. Devront y être prêts à la fois le Gouvernement et le Parlement.

Pourtant, la majeure partie du groupe radical-démocratique votera contre la proposition de minorité Dettling à l'article 159 alinéa 3 et en faveur de la proposition de minorité Fehr Hans à l'article 161 alinéa 1er lettre quater, suivant les indications de la commission du Conseil des Etats.

Bircher Peter (C, AG): Die CVP-Fraktion ist in beiden Fällen für die Linie des Bundesrates. Wir können diesem neuen Instrument «Auftrag» nichts abgewinnen. Wir glauben nicht daran, dass dadurch – wie hier Vorredner sagten – die Einflussnahme des Parlamentes erhöht oder die Zuständigkeiten sowohl des Bundesrates wie des Parlamentes klarer definiert würden. Im Gegenteil, es ist zu befürchten, dass hier einiges verwischt würde, dass ein Wirrwarr entstünde, dass zum Beispiel kurz nach der Verabschiedung eines Gesetzes das Parlament über den überhaupt nicht definierten «Auftrag» – das ist ja ein sehr umfassender Begriff – wieder auf

den Vollzug einwirken könnte. Um das zu illustrieren, nenne ich zwei, drei Beispiele, wo das Parlament zum Schluss kam, es müsse eingreifen, und sich auch entsprechend durchgesetzt hat: Beim Krankenversicherungsgesetz zeigte sich, dass in zwei, drei Punkten Modifizierungen, vermutlich auf Verordnungsebene, nötig waren. Es hat sich damals ein entsprechender parlamentarischer Vorstoss mit breiter Abstützung durchgesetzt, und der Bundesrat musste handeln. Dann hatten wir eine komplexe Abstimmung beim Moorschutz zu den Ökobeiträgen in der Landwirtschaft. Das war eindeutig eine Angelegenheit auf Vollzugsebene. Da wurde die Innenministerin direkt gefragt, ob sie bereit sei, die Verordnung in diesem relativ kleinen Punkt zu ändern. Sie sicherte das zu. Damit war die Sache erledigt, und sie hat das dann wirklich auch umgesetzt. Ein anderes kleines Beispiel betrifft die Unterhaltsregelung bei den Autobahnen, Belagserneuerungen, Finanzierungsschlüssel usw. Da wurde das Parlament aktiv, und die Umsetzung erfolgte doch recht kurzfristig.

Aufträge sehe ich immer wieder vor allem auf der Kommissionsebene. Ich gehöre der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen an. Was wir da in den letzten zwei, drei Jahren dauernd an Aufträgen formuliert haben und was da für uns an entsprechenden Unterlagen – sei es von seiten des Departementes oder der entsprechenden Sachbearbeiter – beschafft wurde! Wie wollen Sie diese breite Fülle von Auftragsmöglichkeiten überhaupt sinnvoll einordnen? Was soll ein Auftrag als parlamentarisches Instrument sein? Uns steht heute eine ganze Palette von Vollzugs- und Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. Es wurde hier gesagt, diese seien zu stumpfen Waffen geworden; ich bin nicht dieser Meinung. Es ist an uns, diese Instrumente mit Kraft und Engagement einzusetzen, die nötige Rückendeckung für einen Vorstoss zu formieren, das ist ja immer wieder die entscheidende Aufgabe der Fraktionen in diesem Parlament.

Wir sehen also auf der ganzen Linie keinen Sinn darin, hier eine so gewichtige Ausweitung – nebenbei bemerkt im Rahmen der Nachführung der Verfassung – vorzunehmen und sowohl generell als auch bereits bei der Oberaufsicht diese ganze Geschichte mit dem Auftrag in das Reformwerk aufzunehmen.

Gross Andreas (S, ZH): Es ist sehr schwierig, politisch die Übersicht zu behalten, weil die FDP-Fraktion im Nationalrat gesagt hat, sie wersetze sich einer Neuerung, die der «Chefstaatsphilosoph» der FDP im Ständerat als absolut notwendig und richtig unterstützt. Es ist seltsam, wenn eine Partei, die eine starke Regierung möchte, das gleiche verlangt wie die Partei, die am liebsten schwache politische Institutionen hat, damit ihre starken Männer in der Gesellschaft ausrufen und sozusagen die Politik diskreditieren können. Da stimmt etwas nicht.

1. Herr Fehr Hans hat in diesem Sinne recht: Es geht darum, ob man Teil eines Entscheidungsprozesses ist, ob man Mitverantwortung übernehmen und sich damit auch binden will oder ob man das Heil der eigenen Existenz in der Bindungslosigkeit sieht, die einem erlaubt, um so mehr alle demagogischen Register gegen die Institutionen zu ziehen.

2. Das Hauptargument von Herrn Pelli war wiederum, der Auftrag sei eine Neuerung, er sei ein Systembruch. Es ist schon seit 1848 so, dass das Parlament nach dem Volk sozusagen die oberste Autorität ist und dass das Parlament das Recht hat, dem Bundesrat Leitplanken zu setzen. Seit 1848 gibt es einen Streit um die sogenannten unechten und echten Motionen. Und genau die Parteien, CVP und FDP, die sonst immer sagen, sie brauchten korrekte Verfahren, wollen jetzt an einem unkorrekten, diffusen Zustand festhalten, indem sie den Auftrag ablehnen, der aus dieser unbefriedigenden, unechten Motion eine klare, korrekte, echte Motion macht.

3. Wir haben bisher in der vorberatenden Kommission immer darauf hingewiesen, dass die Vorstellung «Parlament hier, Regierung da, und beide haben nichts miteinander zu tun» ein vormoderner Zustand ist. Heute redet man von einem kooperativen Staatsleitungsmodell, in dem beide miteinander zusammenarbeiten. Das ist schliesslich selbst bei den Volks-

rechten so: Die besten, erfolgreichsten politischen Unternehmen sind die, bei denen die Gewalten zusammenarbeiten. Der Auftrag ist ein entscheidender Beitrag zu diesem kooperativen Staatsleitungsmodell – ohne eine Neuerung einzuführen, in der Logik des bisherigen faktischen Rechtes, im Sinne der sogenannten Nachführung also.

Sie müssen unterscheiden, Herr Pelli: Es gibt zwei verschiedene Aufträge. Sie werden in den Erklärungen der Staatspolitischen Kommission – die ich Sie wirklich bitte, zur Kenntnis zu nehmen – klar dargelegt. Im Kompetenzbereich des Bundesrates darf das Parlament einen Auftrag geben, von dem der Bundesrat abweichen kann, er muss es nur begründen. Das ist die sogenannte Richtlinie. Sie wirkt wie eine Leitplanke – das Wort ist vielleicht nicht günstig, weil die Richtlinie in der EU bindend ist. Im Bereich der echten Motion, im Kompetenzbereich der Bundesversammlung, hat der Auftrag hingegen Weisungscharakter. Der Bundesrat muss sich an sie halten.

Es geht also nicht darum, mit diesem neuen Instrument etwas sachlich Neues zu schaffen, sondern darum, einen unbefriedigenden, ungelösten, unpräzisen bisherigen Zustand zu klären. Das sollen ausgerechnet jene verhindern wollen, die bisher immer gesagt haben, sie seien an klaren Verfahren interessiert? Ich kann mir das wiederum nur durch den Satz erklären, der in der Weisung steht, dass nur jene etwas dagegen einwenden könnten, die die Mitverantwortung nicht übernehmen wollen, die die Konsequenz dieser Kooperation ist. Wer kooperiert, der kann sich nicht aus der Verantwortung stehlen, der kann nicht von aussen auf diejenigen schimpfen, die die Verantwortung übernehmen.

Deshalb bitte ich Sie, sich diesem Instrument nicht zu widersetzen, es nicht auf eine nachträgliche Korrektur zu reduzieren, wie das die Minderheit Dettling möchte, sondern ihm als gemeinsamem Gestaltungselement des Parlamentes und der Regierung, als Ausdruck des kooperativen Staatsleitungsmodells, zuzustimmen und damit der Mehrheit zu folgen.

Thür Hanspeter (G, AG): Es stellt sich hier die Frage, ob es zutrifft, dass wir einen Systembruch begehen, wenn wir diese Möglichkeit der Auftragserteilung dem Parlament übergeben. Herr Pelli hat behauptet, dass man hier mit dem Bisherigen brechen und etwas Neues schaffen würde.

Ich bin anderer Ansicht. Ich gehe davon aus, dass der Antrag der Mehrheit in Litera gquater eine Konsequenz dessen ist, was wir bereits mit der Motion haben. Wir können dem Bundesrat über die Motion Aufträge erteilen, und Sie wissen, dass das Parlament – mindestens der Nationalrat – es jeweils bezüglich der Frage, ob das Gebiet nun in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fällt oder ob es im eigenen Zuständigkeitsbereich liegt, nicht so genau nimmt. Hier besteht mit Bezug auf die Handhabung der Motion eine Differenz zum Ständerat. Der Ständerat verfolgt diese Unterscheidung viel konsequenter.

Wenn wir uns mit dieser Frage auseinandersetzen, müssen wir zuerst klären, was für Instrumente wir uns als Parlament generell geben wollen. Es ist ja vermutlich niemand hier im Saal, der die Auffassung vertreten würde, dass das Parlament dem Bundesrat über die Motion keinen Auftrag erteilen können sollte. Wenn Sie sich nun auf dieser Schiene befinden, ist es nur logisch, wenn Sie dem Parlament ganz generell, unabhängig davon, ob dies nun mit dem Mittel der Motion getan wird, unabhängig davon, mit welchem Instrument das erreicht werden soll, diese Möglichkeit der Auftragserteilung geben.

Herr Gross Andreas hat darauf hingewiesen, dass es unterschiedliche Verbindlichkeiten gibt – je nachdem, ob man einen solchen Auftrag im eigenen Bereich oder im Bereich des Bundesrates gibt. Wenn man mit einem solchen Auftrag in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eindringt, dann ist er für den Bundesrat nur als Richtlinie zu betrachten, also nicht verbindlich. Das ergibt sich schon aus dem beantragten Verfassungstext. Es wäre auch so, wenn man es nicht schreiben würde.

Ich verstehe eigentlich die Argumente jener, die sich dieser Möglichkeit widersetzen wollen, nicht. Aus meiner Sicht steht

eine obrigkeitgläubige Auffassung dahinter. Der Bundesrat meint ja eigentlich, darum widersetzt er sich diesem Antrag, dass es einen exklusiven Bereich gebe, auf den das Parlament keinen Einfluss nehmen könne und solle. Ich akzeptiere einen solchen exklusiven Bereich nicht. Jedenfalls sollte das Parlament nicht eine solche Auffassung vertreten, erst recht nicht, wenn man berücksichtigt, dass die Gesetze, die wir machen, immer offener sind und immer mehr Freiräume in bezug auf die Umsetzung geben. Denn wir schaffen immer mehr Rahmengesetze, die der Exekutive einen grossen Spielraum geben. Wenn wir die Theorie der Freiräume, diese Ansicht, es gebe einen exklusiven Bereich der Exekutive, vertreten würden, schränkten wir uns unnötig ein. Wir nehmen aber vor allem nicht zur Kenntnis, dass es immer wieder Fälle gab, wo sich das Parlament hinterher mit Dingen auseinandersetzen musste, die schief gelaufen waren, wo das Parlament sich selber nicht die Instrumente geben konnte, um einzugreifen. Ich erinnere Sie an die Auseinandersetzung um die PUK PKB, wo die PUK feststellen musste, dass sie praktisch keine Möglichkeiten hatte, dem Bundesrat in diesem Zusammenhang konkrete Aufträge zu erteilen. Sie sagt klipp und klar – das war eine der Schlussfolgerungen der PUK PKB –, es brauche ein Instrument wie den Auftrag, um in solchen Fällen konkreter, exakter und auch zielgerichteter Richtlinien erteilen zu können. Das war die Feststellung der PUK PKB.

Nun will man das umsetzen, auf Verfassungsstufe festlegen, und nun kommen Sie und sagen, das sei ein Systembruch! Sie wollen offensichtlich die Erkenntnisse, die wir aus unserer eigenen Aufsichtstätigkeit erworben haben, in dieser Verfassungsrevision nicht umsetzen! So werden wir dann in einer der nächsten PUK erneut darüber jammern, dass wir über keine ausreichenden Instrumente verfügen. Da würden wir tatsächlich die nötigen Lehren nicht ziehen.

Ich bitte Sie aus diesem Grund, in Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater die Mehrheit zu unterstützen.

Die Minderheit Dettling will in Artikel 159 Absatz 3 im Prinzip das gleiche, geht aber weniger weit, indem sie diese Möglichkeit der Auftragserteilung nur im Bereiche der Oberaufsicht geben will. Ich bin der Auffassung, dass das Parlament sich diese Möglichkeit ganz generell geben sollte. Wenn Sie der Mehrheit bei Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater aber nicht folgen, dann sollten Sie wenigstens der Minderheit Dettling bei Artikel 159 Absatz 3 die Stimme geben. Dann haben Sie wenigstens im Bereiche der Oberaufsicht das getan, was die PUK PKB vorgeschlagen hat!

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass es ein Akt der Ehrlichkeit sei, diesem Problem einen Namen zu geben. Regieren besteht aus zwei Bereichen, aus Exekutive und Legislative, und da gibt es nicht in allen Bereichen klare Grenzen, sondern in vielen Bereichen gibt es Überschneidungen. Deshalb haben wir ja fortlaufend die Problematik, dass wir über sogenannte unechte Motionen streiten – die Zahl ist mehr oder weniger gross –, und hier wird nun ein Gefäss zur Lösung dieses Problems geschaffen.

Das Instrument des Auftrages stösst natürlich beim Bundesrat nicht auf Gegenliebe, verständlicherweise! Aber das Parlament findet ja immer Aus- und Umwege, um irgendwo in einer Form dem Bundesrat dreinzureden beziehungsweise ungelöste Fragen, die an und für sich in den Kompetenzbereich des Bundesrates gehören würden, einer Lösung zuzuführen. Genau deswegen brauchen wir dieses Instrument. Das gab es ja schon immer, und wir haben immer wieder Aufträge erteilt, nur hatten wir dieses Instrument nicht festgeschrieben. Es scheint uns ein Akt der Ehrlichkeit zu sein, den Auftrag so zu formulieren. Wir führen die Grundrechte auch ein, obwohl sie bis jetzt ja nicht in dieser Form in der Verfassung aufgeschrieben sind. Mit demselben Problem haben wir es hier zu tun.

Das Instrument des Auftrages ist eine Hilfe, um zu klären, was die Regierung tun kann und was das Parlament tun kann.

Daher scheint es uns richtig zu sein, dass der Auftrag in Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater eingeführt wird.

Schlimmstenfalls können wir auch dem Antrag der Minderheit Dettling bei Artikel 159 Absatz 3 zustimmen.

Sandoz Suzette (L, VD): L'introduction de la notion de mandat dans la constitution pourrait en fait présenter deux aspects: est-ce une compétence nouvelle de l'Assemblée fédérale? Ou est-ce une clarification d'une compétence existante?

Si on considérait, ou si l'on considère que c'est une compétence nouvelle:

1. on ne devrait pas l'introduire dans la simple mise à jour;
2. à tout le moins, on devrait admettre le moyen limitatif de la proposition de minorité Dettling à l'article 159 alinéa 3 et le limiter à la haute surveillance.

Si, en réalité, et c'est la position du groupe libéral, on considère qu'il s'agit de clarifier une situation existante et qui est quelquefois mal utilisée dans le cadre de la motion, alors:

- a. il est normal de l'introduire maintenant dans la simple mise à jour de la constitution;
- b. il est évidemment nécessaire de clarifier la situation par rapport à toutes les compétences que l'Assemblée fédérale exerce de manière, je dirais, complémentaire ou concurrente par rapport au Conseil fédéral, et non pas de limiter cet éclaircissement à la haute surveillance.

Considérant qu'il s'agit bien d'un éclaircissement et que cet éclaircissement est fait en faveur d'ailleurs de l'activité et du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité de la commission à l'article 161 alinéa 1er lettre gquater.

Gross Jost (S, TG): Es ist etwas seltsam, dass der Streichungsantrag der Minderheit Fehr Hans gerade von dieser Seite kommt, also von einer Partei, die in der Regel versucht, den aussenpolitischen Handlungsspielraum des Bundesrates einzuschränken. Ich denke, das sei nicht ganz kongruent, wenn man etwa an das Stichwort «EU-Beitritt als strategisches Fernziel» denkt. Das passt nicht zusammen.

Nun aber zu den Argumenten im einzelnen: Herr Dettling hat eigentlich unter Bezugnahme auf den Bericht der Staatspolitischen Kommission in sehr klarer Weise gesagt, dass es hier nicht darum geht, in den Kompetenzbereich des Bundesrates einzugreifen. Die Aufträge haben im Bereich der Kompetenzen des Bundesrates nur Richtliniencharakter; der Bundesrat muss begründen, weshalb er diesen Weisungen nicht folgen will. Nur im Bereich der Kompetenzen der Bundesversammlung selber wirkt der Auftrag bindend.

Deshalb versteht die sozialdemokratische Fraktion auch nicht, weshalb dies auf den Bereich der Oberaufsicht beschränkt werden soll. Oberaufsicht bedeutet ja immer nur nachträgliche Korrektur, nachträgliches Einwirken, nicht die prospektive Einflussnahme, die wir in vielen Bereichen bereits haben, die durchaus ein eingeführtes Modell der Oberaufsicht der Bundesversammlung ist. Insofern trifft es auch nicht zu, Herr Bircher, wenn Sie sagen, das sprengt den Charakter der Nachführung.

Ich erinnere beispielsweise daran, dass durch die Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes die Kompensation für die Verselbständigung der Verwaltungseinheiten gerade das Mittel des Auftrages war. Das war das Mittel, um auf die selbständiger gewordenen Verwaltungseinheiten einzuwirken. Deshalb denke ich, man könne nicht davon sprechen, dass hier die Gewaltenteilung tangiert werde, sondern wir verstehen die Gewaltenteilung als eine moderne, gegenseitige Gewaltenbeschränkung. Wir vertreten eine moderne Auffassung der Gewaltentrennung, wie sie sich z. B. auch im Rechtssetzungsverfahren durchgesetzt hat. Auch dort hat ja der Bundesrat wesentliche Kompetenzen im Verordnungsrecht. Insofern ist das klar im Rahmen dessen, was wir jetzt schon praktizieren. Das darf, Herr Dettling, nicht nur auf die nachträgliche, korrigierende Oberaufsicht beschränkt werden.

Deshalb ersucht Sie die sozialdemokratische Fraktion – auch wenn der von Herrn Dettling versuchte Brückenschlag gut gemeint ist –, den Antrag der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3, vor allem aber den Streichungsantrag der

Minderheit Fehr Hans zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater abzulehnen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich erlaube mir den Hinweis, dass wir nicht das erste Mal über den Auftrag diskutieren. Im Rahmen der Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes haben beide Kammern den Auftrag – beschränkt auf die Problematik der Leistungsaufträge – anerkannt und eingeführt. Schliesslich haben ebenfalls beide Kammern, gestützt auf entsprechende Anträge der PUK PKB, eine parlamentarische Initiative (96.452) überwiesen und dort ausdrücklich gesagt – ich erlaube mir, Sie daran zu erinnern –, dass dieses Instrument nötig sei. Schliesslich mache ich ebenfalls als Vorbemerkung den Hinweis, dass sich die Geschäftsprüfungskommission, die eigentlich permanent im Vorfeld von allfälligen besonderen Untersuchungskommissionen die Verwaltungstätigkeit zu verfolgen und zu überprüfen hat, klar für den Auftrag ausgesprochen hat. Bessere Anwälte, nebst der Mehrheit dieses Rates, könnte ich eigentlich nicht präsentieren, um im Namen der Mehrheit dieses Institut zu erklären.

Weshalb ist die Angelegenheit liquid, weshalb ist evident, dass etwas geschehen muss? Es geht in erster Linie darum – da hatte Frau Sandoz mit ihrem Hinweis recht –, eine alte verfassungsrechtliche Streitfrage zu klären. Mit der vorgeschlagenen Verankerung des Instrumentes des Auftrages wird verfassungsmässig geklärt – nicht verwischt, sondern geklärt –, inwieweit die Bundesversammlung in die Zuständigkeit des Bundesrates einwirken kann. Dies stellt an sich noch keine Neuerung dar, aber es wird klargestellt, dass die Einflussnahme in den originären und delegierten Zuständigkeitsbereich des Bundesrates mit einer Richtlinie nicht die gleiche Wirkung haben kann wie eine Weisung, die zwingend ist; sie betrifft Bereiche der Zuständigkeit des Parlamentes.

Lange Zeit war das im übrigen gar kein Problem, weil nämlich seit dem 19. Jahrhundert die Praxis eine andere war; sie wurde erst 1979 geändert. Damals waren es Juristen und nicht das Parlament, die die Triage gemacht haben, indem ein Gutachten der Justizabteilung die Unzulässigkeit der Motion im ausschliesslichen und zusätzlich im delegierten Kompetenzbereich des Bundesrates festgesetzt hat.

Schliesslich liess sich der Ständerat 1986 – so lange ist es noch gar nicht her – von dieser Auffassung überzeugen, der Nationalrat hingegen stimmte einer entsprechenden Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes nie zu und hält damit weiter an dieser problematischen Praxis fest, indem Motionen – oder, wie oft gesagt wird: «Mostulate» – überwiesen werden, d. h. Weisungen, die nur in Postulatsform überwiesen werden könnten. Während der Ständerat in Artikel 25 Absatz 1 seines Geschäftsreglementes festgehalten hat, dass eine Motion eine Massnahme verlangt, die sich «weder auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates oder der Bundesversammlung» noch auf den «an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich» bezieht – also genau der Inhalt des damaligen Gutachtens –, kennt der Nationalrat eben keine entsprechende Regelung.

Schliesslich mag darauf hingewiesen werden, dass man, unabhängig von dieser an sich klaren Ausgangslage, stets wieder gesündigt hat, d. h. in der Praxis ist die klare Abgrenzung dann gleichwohl nicht permanent durchgezogen worden. So gibt es eine Motion zur Subventionspraxis der Denkmalspflege, die im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates agiert; es gibt eine Motion des Nationalrates zu einem Impulsprogramm im Energiesparen; es gibt eine Motion zur Bekämpfung des Drogenhandels; es gibt eine Motion zum Bereich Drogenmissbrauch und nationale Präventionskampagne. Das sind alles Beispiele – aufgeführt im Bericht der Experten der SPK –, die zeigen, dass man hier so tut, als ob. Die Tagespolitik ist dann halt doch oft stärker, als die Verfassung es erlauben würde – mindestens wenn das Gutachten der Justizabteilung korrekt ist, und daran kann nicht gezweifelt werden. Aber wir gehen nun davon aus, dass hier Klarheit zu schaffen ist.

Da wird etwa gesagt, das Gewaltenteilungsverständnis, das von der Realität ausgehe, dass diese beiden Gewalten unab-

hängig voneinander handeln sollen, würde dadurch verletzt. Ich wage zu behaupten, dass eine Klärung diese Gewaltenteilung eher stärkt als verletzt: Wenn der Bundesrat später in einem Bereich, in dem er kompetent ist – sei es jetzt originär oder delegiert –, ausführt, er könne diesen Auftrag höchstens als eine Richtlinie anerkennen und aus diesen oder jenen Gründen die Richtlinie nicht befolgen will, dann ist das eine politische Äusserung, eine politische Differenz. Gerade Unklarheiten verwischen Kompetenzen, aber nicht Klarheiten! Deswegen halte ich dafür, dass genau dieser Vorwurf nicht richtig ist, im Gegenteil!

Man sagt, das sei nicht mehr Zweck der Nachführung. Wenn eine seit Jahren bestehende Konfliktsituation geklärt ist, habe ich etwas Mühe damit, wenn man Unklares weiter andauern lassen will; wir sollten jetzt bei dieser Gelegenheit vorerst nichts anderes als das Prinzip klären, dass dieser Auftrag möglich ist, und zwar als Richtlinie im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und als Weisung im Parlamentsbereich. Für die Kommissionsmehrheit war dies das klare Ziel der Nachführung, mindestens wenn man unter der Nachführung auch die Klärung der sich stellenden Probleme versteht. Es ist schliesslich auch darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat wahrscheinlich zunehmend Freiräume hat, dass er zunehmend Kompetenzen zugewiesen erhalten wird, weil der schnelle Wechsel der Verhältnisse das Parlament mehr und mehr zwingt, sich im Gesetzgebungsverfahren auf Rahmen zu beschränken, und weil wegen dem rascheren Reaktionsbedarf die Exekutive eher gestärkt werden muss. Das ist nach meinem persönlichen Dafürhalten durchaus richtig. Aber das bedingt, dass sich das Parlament gleichzeitig Instrumente gibt, die sich in bezug auf diese grösseren Freiräume der Exekutive wirksam anwenden lassen. Die Ausgestaltung des Instrumentes des Auftrages ist dabei noch nicht definitiv. Wir klären die Situation, indem in der Verfassung stehen wird, dass diese Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie gelten, von der abgewichen werden könne. In den anderen Fällen gelten sie als Weisung. Wir klären also die Situation, aber welches formelle Verfahren wir diesem Auftrag schliesslich geben wollen, das wird die Diskussion über das Geschäftsverkehrsgesetz später ergeben. Mit anderen Worten: Das bisherige Instrument der Motion – es ist ja auch nicht in der Verfassung, sondern im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt – wird durch den Auftrag ergänzt oder ersetzt, das können Sie nehmen, wie Sie wollen; dies mindestens mit einem Hinweis, dass klar ist, wer wie, wann und weshalb zuständig ist und wer die entsprechenden Aufträge zu vollziehen hat. Nach unserem Dafürhalten ist die Reform, die Aktualisierung der Verfassung, eine einmalige Chance, um diese bisherige unglückliche Lösung zu korrigieren.

Es wird auch gesagt, das Parlament binde sich damit selbst. Ja, wie bindet sich dann das Parlament, wenn es Motionen überweist? Da ändert doch nichts an der Sache! Auch mit der Motion wird ein Auftrag erteilt. Die Exekutive erfüllt den Auftrag. Ich habe, mindestens in meiner kurzen Zugehörigkeit zu diesem Rat, noch nie erlebt, dass man sich in der Gesetzesberatung hier drinnen nicht frei gefühlt hätte! Auch dieser Einwand der Selbstbindung ist unseres Erachtens unzutreffend. Ein weiterer Grund: Es wird oft gesagt, das Instrument des Auftrages greife ins Gewaltengefüge ein und müsse deshalb im Rahmen der Staatsleitungsreform geprüft werden. So wie der Text hier vorliegt und die Materialien das zeigen, führt das zu keiner Veränderung der Gewaltenteilungsverhältnisse. Es führt zu einer Klärung der heute an sich bestehenden Zuständigkeiten. Von einer Verschiebung ist nach meinem Dafürhalten hier nichts zu sehen. Deshalb kann der Auftrag durchaus auch jetzt grundsätzlich gutgeheissen werden. Zum Antrag der Minderheit Dettling: Herr Dettling beschränkt den Auftrag auf den Bereich der Oberaufsicht. Das kann man selbstverständlich machen, allerdings muss ich darauf hinweisen, dass unklar bleibt, was Oberaufsicht ist. Letztlich könnte sich das Parlament wahrscheinlich alles zum Gegenstand der Oberaufsicht machen. Er hat hier die Korrektur oder Einflussnahme auf Entwicklungen oder Fehlentwicklungen als Beispiel genannt. Gerade aus dieser offenen Defini-

tion wird deutlich, dass das Problem kaum gelöst wäre. Ich bin eigentlich nicht erstaunt darüber, dass sich der Bundesrat gegen diese Neuerung wehrt. Das gehört zum Rollen- und Kräftespiel zwischen Exekutive und Legislative. Ich bin aber etwas erstaunt über die teilweise grundsätzliche Opposition des Parlamentes. Gerade wenn dem Parlament daran gelegen ist, diese Streitfrage hier zu klären, wenn es darum geht, Kompetenzen und auch Verantwortlichkeiten klar auszuscheiden, dann müssen Sie dem Instrument des Auftrages zustimmen, wie es die Mehrheit in Artikel 161 vorsieht. Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Je dois vous avouer que lorsque la Commission des institutions politiques a commencé à étudier la question du mandat, j'étais réservé pour le moins et même probablement, au départ, assez adverse de cette nouvelle institution. Il me semblait que nous courions le risque de créer une confusion et d'avoir – on a parlé d'activisme – peut-être de l'activisme de la part du Parlement. Il a fallu que, véritablement, je réfléchisse longuement à cette institution et que je voie comment elle pouvait fonctionner pour changer d'avis et me convaincre que le mandat était une bonne institution, comme l'a jugé d'ailleurs à une grande majorité, par 26 voix contre 11 – j'aimerais répéter ce chiffre: 26 voix contre 11 –, votre commission.

Il faut partir de la situation actuelle, et ceux qui s'opposent à l'introduction du mandat doivent, par conséquent, considérer que la situation actuelle est satisfaisante. J'aimerais dire que cette situation est tout sauf satisfaisante. Tout d'abord, nous avons déjà une particularité: les deux Chambres n'ont pas la même définition de la motion. Au Conseil des Etats, l'article 25 du règlement du Conseil des Etats exclut que la motion puisse porter sur un domaine de compétence qui relève du Conseil fédéral. Il n'empêche que le Conseil des Etats, à plusieurs reprises, a renvoyé au Conseil fédéral des motions qui concernaient le domaine de compétence du Conseil fédéral et, plus remarquable encore, le Conseil fédéral a parfois accepté ces motions, quand bien même le règlement du Conseil des Etats interdisait ce genre de motions.

La situation est encore beaucoup plus incroyable à notre Conseil. Je me souviens très bien que, lorsque nous avons discuté de notre règlement en 1990, il y a eu une énorme discussion pour savoir si la motion pouvait concerner le domaine de compétence du Conseil fédéral ou celui qui lui est délégué, c'est-à-dire les compétences législatives déléguées au Conseil fédéral, ou si la motion ne devait concerner que des domaines de compétence du Parlement. Comme nous ne sommes pas du tout arrivés à nous mettre d'accord sur une formule soit interdisant soit autorisant la motion dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, on en est resté à une situation de pat et nous n'avons rien dit. Il en résulte que le Conseil fédéral, au gré – je ne veux pas dire à la tête du client, mais c'est presque ça – de celui qui dépose la motion, entre en matière sur des motions concernant sa compétence, les accepte parfois, alors qu'il proteste pour d'autres motions en rappelant qu'elles touchent un domaine de compétence du Conseil fédéral. Il entre en matière, mais refuse de recevoir des instructions dans ce domaine. Nous sommes donc ici dans un complet nuage et aucune règle stricte n'est fixée. Le mandat essaie de remédier à cette situation.

Je remarque d'abord que la question se pose, et Mme Sandoz l'a posée: est-ce une mise à jour ou non? Je suis d'avis que la question des relations entre le Parlement et le Conseil fédéral se pose aujourd'hui, maintenant, ce n'est pas une nouveauté qu'on introduit. Si nous essayons de mettre de la clarté dans les relations entre le Parlement et le Conseil fédéral, nous sommes naturellement dans le cadre de la mise à jour, nous ne pouvons pas être dans un autre domaine. Nous n'inventons aucun nouvel instrument. Ce sont les rapports entre le Parlement et le Conseil fédéral que nous essayons de régler, et de régler de manière plus satisfaisante. La méfiance que proclament certains à l'égard de cette nouvelle institution me semble relever un peu du doute qu'ils ont en eux-mêmes. Ils ont peur de ne pas avoir le courage de re-

pousser un mandat, si celui-ci leur paraît inadéquat, leur paraît injustifié. Finalement, vous êtes chacun responsables des décisions que vous prenez et vous êtes libres de prendre les décisions que vous prenez lorsque vous voulez intervenir dans le domaine des compétences, le cas échéant, du Conseil fédéral. Il faut que ce Parlement ait le courage de ses opinions et non qu'il se retranche derrière une prétendue séparation des pouvoirs pour faire, de toute manière, de fausses motions sur lesquelles, finalement, le Conseil fédéral entre quand même en matière.

L'argument qu'on nous a sorti hier – M. Fehr Hans a comparé ce débat à celui qui a eu lieu hier à propos de la politique étrangère – qu'il ne faut pas exposer les questions de politique étrangère au grand public, avant que le Conseil fédéral n'ait eu le temps de négocier, n'a aucune valeur ici, parce que nous parlons de la politique générale de la Confédération et non de la politique étrangère. Par conséquent, cet argument me paraît tout à fait injustifié.

Le problème se pose donc aujourd'hui et non pas lors d'une prochaine révision. La majorité de la commission vous propose simplement un principe, c'est celui du mandat. A cet égard, j'aimerais rappeler ce que disait le rapport de la Commission des institutions politiques: «Dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, le mandat a valeur d'instruction, c'est-à-dire qu'il est impératif pour le Conseil fédéral qui est appelé à soutenir l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses compétences propres.» Le Conseil fédéral doit, par exemple, élaborer un projet de loi. C'est clair, c'est ce que nous appelons aujourd'hui la «vraie motion». Dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, le mandat a valeur de directive, ce qui signifie que l'Assemblée fédérale fixe les principes et les critères dont le Conseil fédéral doit tenir compte pour prendre des réglementations ou accomplir des actes d'exécution, à l'exception des actes de justice – il est clair que ces derniers sont de toute façon exclus. Le Conseil fédéral n'est cependant pas lié par le mandat. S'il prend une décision qui s'écarte de la directive, il est simplement tenu de justifier son choix devant le Parlement. On ne peut pas dire que c'est une confusion des pouvoirs, lorsqu'on demande simplement au Conseil fédéral, s'il ne veut pas suivre une directive du Parlement, d'expliquer pourquoi il ne veut pas le faire! Ce n'est pas la confusion des pouvoirs! C'est simplement demander au Conseil fédéral, dont chacun est venu dire ici qu'il veut un Conseil fédéral fort, d'avoir le courage des positions qu'il prend dans le domaine de ses compétences.

Il s'agira ensuite de savoir si le mandat remplace ou se place à côté de la motion. C'est la loi qui devra régler ce problème. Nous ne le réglons pas aujourd'hui. Nous vous demandons simplement de permettre à la loi d'instituer cette disposition qu'est le mandat. Le mandat devra être naturellement, pour qu'il ait une valeur, approuvé par les deux Chambres, et ça, c'est quand même une limite considérable. C'est un barrage considérable aux réactions émotionnelles que certains craignent, comme par exemple dans la situation où, tout d'un coup, le Parlement se saisit d'une question et impose les directives au Conseil fédéral. Il faudra que la deuxième Chambre donne son accord au mandat. Par conséquent, il y a ce bon système helvétique qui veut que la deuxième Chambre soit la Chambre de réflexion – ça peut parfois être le Conseil national d'ailleurs – et qu'elle examine si vraiment le mandat voté par la première Chambre doit être confirmé ou transformé sous une autre forme. Par conséquent, les garanties sont données, à moins que vous ne doutiez des compétences du Parlement. Si c'est le cas, il faut arrêter de discuter des compétences du Parlement.

La proposition de la majorité de la commission est ouverte. Elle nécessitera naturellement une réglementation. Si nous estimons que, véritablement, il y a des risques de confusion des pouvoirs, nous serons parfaitement en mesure, dans la législation d'application, de mettre des barrières s'il le faut. Par exemple, une des barrières imaginables, c'est le fait que le simple député ne peut pas déposer de mandat; il faut que ce soit un groupe politique ou bien une commission qui dépose un mandat. C'est une hypothèse tout à fait plausible. On peut aussi imaginer que tous les députés, ou un certain nom-

bre de députés, pourraient déposer un mandat, mais il en faudrait un certain nombre. Enfin, on peut imaginer différentes solutions. Ces solutions sont toutes ouvertes. Ce qui est important, c'est d'avoir ici une disposition qui crée l'institution qui, ensuite, devra être naturellement façonnée.

J'en viens à la proposition de minorité Dettling. Peut-être aurais-je dû commencer par là. Que propose M. Dettling? Il est en principe d'accord avec l'idée du mandat, mais il veut limiter ce mandat uniquement dans le domaine de la haute surveillance du Parlement. Alors, M. Dettling me permettra de lui dire que c'est un peu de l'eau tiède que l'on fait là. On institue le mandat qui existe déjà. Je vous rappelle que dans la loi sur l'organisation de l'administration, nous avons introduit ce mandat dans le domaine tout à fait particulier des mandats de prestations. Nous avons, dans ce domaine des mandats de prestations, un mandat de l'Assemblée fédérale, qui peut donc déjà donner des instructions dans ce domaine précis. Véritablement, si l'on se contente de la solution de M. Dettling, on vide la proposition de la majorité de la commission de son sens, puisque cette proposition sera surtout efficace dans le domaine législatif.

C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission, encore une fois par 26 voix contre 11, vous propose d'introduire le principe du mandat, étant entendu que les modalités devront être discutées et que le Conseil fédéral sera naturellement entendu lorsqu'il fera des objections quant aux modalités d'application de ce mandat.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat gegenüber der generellen – ich betone: der generellen – Einführung dieses neuen Instrumentes des Auftrages grösste Bedenken. Wir sind zwar durchaus der Meinung, dass die Lösung des Problems nicht in einer reinen Gewaltenteilung bestehen kann, sondern dass die verschiedenen Gewalten des Staates auch miteinander zusammenarbeiten müssen. Aber wie Herr Pelli zu Recht gesagt hat: Diese Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive muss klar geregelt sein. Das ist hier – ich werde nachher sagen, weshalb – unseres Erachtens nicht der Fall. Wir befürchten daher, dass die generelle Einführung dieses Instrumentes des Auftrages zu einer Verwischung der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten im Bereich der Staatsleitung führen würde, die letztlich in niemandes Interesse ist und wohl nur die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen würde.

Zwar unterscheidet man beim Auftrag, ob es sich um eine Weisung im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes oder im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates handelt. Im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates hätte der Auftrag nur die Funktion einer Richtlinie, von der der Bundesrat in begründeten Fällen abweichen könnte. Auf der anderen Seite betont man die Bedeutung des Auftrages schon in der Art seines Zustandekommens. Anwendung soll das Gesetzgebungsverfahren finden. So kennen wir doch die Politik: Wenn ein von der Mehrheit beider Räte bereinigter Auftrag vorliegt und der Bundesrat nachher davon abweicht, dann haben wir im Normalfall nicht Kooperation, sondern Konfrontation. Auch von diesem Ansatz her verstehe ich den Auftrag im Bereich der Zuständigkeit des Bundesrates nicht.

Es kommt noch etwas anderes hinzu: Es ist nicht gute Gesetzgebung, wenn man zwei unterschiedliche Instrumente mit dem gleichen Begriff belegt – es sei denn, man wolle diese beiden unterschiedlichen Instrumente bewusst miteinander vermischen.

Wo liegt die Problematik im einzelnen? Das Legalitätsprinzip verlangt, dass das Parlament den politischen Prozess grundsätzlich über die Gesetze steuert; das ist das Konzept des Legalitätsprinzips, wie wir es auch hier in der Verfassung haben. Deshalb kann ein Weisungsrecht des Parlamentes von Anfang an im Gesetzgebungsbereich nicht in Frage kommen, sondern höchstens dort, wo sich der politische Prozess über Gesetzgebung nicht steuern lässt. Deshalb war natürlich die Einführung des Auftrages im Bereich der Führung mit Leistungsauftrag durchaus überlegenswert, weil das Gebiete der Verwaltung sind, wo man den Prozess bewusst nicht über die Gesetzgebung steuert.

Geht man aber davon aus, dass das Parlament den politischen Prozess grundsätzlich im Sinne der Gewaltenteilung über Gesetze zu steuern hat, ist es höchst fragwürdig, wenn der Gesetzgeber im Rahmen der Gesetzgebung der Exekutive immer mehr Ermessen einräumt, nachher aber dieses Ermessen durch Aufträge doch wieder leiten will. Das ist widersprüchlich in sich und gefährdet übrigens in einem gewissen Masse auch die Volksrechte. Es besteht durchaus eine Gefahr, dass das Parlament durch immer vagere und immer mehr Ermessen einräumende Gesetze tatsächlich versucht sein könnte, im Rahmen des weiten Ermessensbereiches den politischen Prozess durch Aufträge zu steuern, auf Kosten der Volksrechte, die dadurch ausgehöhlt würden.

Wir sind der Meinung, dass der Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates klar zu einer Verwischung der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Bundesrat führt.

Im übrigen möchten wir Ihnen folgendes zu bedenken geben: Wenn Sie die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates in seinem im Gesetz bewusst offengelassenen Ermessensbereich einschränken, dann übernehmen Sie auch Verantwortung und schränken damit diejenige des Bundesrates ein. Dies führt zu geteilter Verantwortung. Wenn die Kompetenzen nicht mehr klar getrennt, sondern verwischt sind, wird das, wenn die Sache schief läuft – wir kennen die Politik –, schliesslich zu gegenseitigen Beschuldigungen führen. Wenn eine gewichtige Sache missrät, wird der Bundesrat sagen, er habe einen Auftrag des Parlamentes befolgt, und das Parlament wird geltend machen, der Bundesrat habe seinen Auftrag nicht richtig erfüllt. Sie sehen, dass diese Verwischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten fast automatisch auch zu gegenseitigen Schuldzuweisungen führen wird. Dies kann keine gute Regelung der Zusammenarbeit der Gewalten sein.

Der Bundesrat ist zurzeit daran, ein weiteres Reformpaket, die sogenannte Staatsleitungsreform, vorzubereiten. Ein wichtiger Teil dieser Staatsleitungsreform wird die Zusammenarbeit zwischen den beiden Gewalten, zwischen Bundesrat und Parlament, sein. Der Bundesrat ist durchaus bereit, dieses Problem im berechtigten Bereich, also dort, wo Sie den politischen Prozess eben nicht über Gesetze steuern können, mit Ihnen erneut anzugehen. Aber der undifferenzierte Vorschlag der Einführung eines generellen Auftrages auch im Bereich der Zuständigkeit des Bundesrates schießt eindeutig übers Ziel hinaus und führt lediglich zu Konfusion der Kompetenzen und der Verantwortungen.

Deshalb möchten wir Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen und bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

Präsident: Der Text des Antrages der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3 ist identisch mit dem Text des Antrages der Mehrheit zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater. Entscheidend ist aber, wo dieser Text steht: ob unter dem Titel «Weitere Aufgaben und Befugnisse» bei Artikel 161 oder unter dem Titel «Oberaufsicht» bei Artikel 159.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit (Art. 159)	81 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Art. 161)	73 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit (Art. 159)	99 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Art. 161)	56 Stimmen

Art. 161 Abs. 1 Bst. h, i, Abs. 2, 3

Art. 161 al. 1 let. h, i, al. 2, 3

Angenommen – Adopté

Art. 162

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 163

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Grendelmeier

Abs. 2bis

Eine Gesamterneuerung des Bundesrates findet ausserdem statt auf Begehren der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung.

Proposition Grendelmeier

Al. 2bis

Un renouvellement intégral du Conseil fédéral intervient par ailleurs si la majorité des membres de l'Assemblée fédérale le demande.

Zwygart Otto (U, BE): In Artikel 163 Absatz 1 beantragt die Kommissionsminderheit, die Anzahl der Bundesratsmitglieder auf neun zu erhöhen.

Nach dem Scheitern der Vorlage zur Einführung der Staatssekretäre in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 ist die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates eine der logischen Möglichkeiten, um viele Probleme zu lösen oder mindestens zu verkleinern.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt deutlich, dass die Entwicklung im politischen Bereich immer komplexer, rascher und vielfach unvorhersehbarer verläuft. Die Führungsrolle des Bundesrates wird dadurch zwangsläufig schwieriger; es ist daher unausweichlich, dass wir auf institutioneller Ebene eine dieser Entwicklung adäquate Antwort finden müssen. Stellung und Entscheidung des Bundesrates beruhen auf dem Kollegialprinzip. Dies gilt nach geltender Verfassung, ist aber auch in der neuen ausdrücklich vorgesehen. Das Kollegialprinzip – das beweisen Beispiele aus jüngerer und jüngster Zeit – kennt aber Grenzen. Die Frage, wie der Bundesrat sich äussert, in den Medien auftritt, ist eines dieser Probleme.

Es ist auch so, dass das Departementalprinzip in gewissen Momenten transparenter erscheinen sollte. Und dies macht auf vielfältige Weise Arbeit erforderlich. Darum hat der Bundesrat in seinen Schubladen unter anderem zwei Vorstösse, welche die Zahl der Bundesräte auf neun – oder sogar elf – erhöhen wollen: das Postulat Schmid Peter (94.3448), überwiesen am 5. Oktober 1995, und die Motion Kühne (96.3252), überwiesen am 19. September 1996. Diese Vorstösse sind hier diskutiert worden – zum Teil in epischer Breite –, und man stellt immer wieder das gleiche fest: Ausgangspunkt ist die Überlastung der Departementsvorsteher. Wir haben zwar jetzt mit Reformen und Umlagerungen vielleicht gewisse Härten gemildert, aber gewisse Departemente sind nach wie vor zu gross, zu unübersichtlich, so dass eine gründliche Sachkenntnis der Vorsteher über die ganze Breite hinweg nicht möglich ist.

Die Bundesräte sind zu stark auf Impulse aus der Verwaltung angewiesen, können also zu wenig führen, aber auch zu wenig kontrollieren. Zudem sind die einzelnen Bundesräte zu sehr mit ihrem eigenen Departement beschäftigt, ist das aktive Mitarbeiten in anderen Bereichen beschränkt. Die Geschäfte des Gesamtbundesrates sind aber ebenso wichtig wie die des einzelnen Bundesrates. Mit der Erhöhung der Anzahl Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun ist eine Möglichkeit gegeben, da eine Entlastung zu finden, aber auch, sich dem Präsidialprinzip anzunähern. Denn der Präsident hat in unserem Staat ja eine besondere Funktion, und dementsprechend müssen wir auf Lösungen hinarbeiten.

Die Diskussion über die Anzahl der Bundesräte betrifft ja auch noch andere Bereiche. Ich meine, dass in unserer Schweiz die Vertretung der Regionen und der Parteien ein Problem ist. Auch diesbezüglich kann es hilfreich sein, die Anzahl der Bundesräte zu erhöhen.

Ich erlaube mir, noch auf Punkte einzugehen, die mir hier sicher entgegengehalten werden:

Man wird mir entgegengehalten: keine Nachführung! Bitte, wir haben diese Regel längst verlassen, gerade auch mit dem Entscheid von vorhin, ein neues Instrument einzuführen, das

an sich schon besteht, mit der Einführung eines zweiten Vizepräsidenten bzw. einer zweiten Vizepräsidentin gemäss Artikel 143, mit der Wählbarkeit von Geistlichen und Beamten gemäss den Artikeln 133 und 134.

Man wird mir weiter entgegenhalten, dass die Staatsleitungsreform komme und dass man dort auch über die Anzahl der Bundesräte diskutieren könne. Diese Reform ist zwar versprochen, aber wir sind jetzt bei der Behandlung der Verfassung, und es scheint uns, dass die Erhöhung der Anzahl der Bundesräte zwingender ist als alles andere. Dementsprechend ist es auch richtig, dass wir uns mit dieser Frage hier und jetzt beschäftigen und sie nicht auf die lange Bank schieben.

Ich bitte Sie, bei Absatz 1 den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

Vollmer Peter (S, BE): Unser Minderheitsantrag zu Absatz 2bis beschlägt etwas völlig anderes als das, was jetzt durch Herrn Zwygart vorgetragen wurde, und auch als das, was dann noch durch Frau Jeanprêtre vorgestellt wird; das sind völlig verschiedene Dinge.

Unsere Minderheit möchte, dass drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung eine Gesamterneuerung des Bundesrates verlangen können. Mit anderen Worten: Drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung sollten in die Lage versetzt werden, einen Bundesrat allenfalls aus dem Amt zu nehmen.

Ich weiss, wenn man so was sagt, so denken sehr viele Leute an die Regelungen in einem parlamentarischen Regierungssystem, wo das Parlament per Misstrauensantrag die Vertrauensfrage stellt, und dann wird die Regierung abgewählt. Bei meinem Minderheitsantrag geht es um etwas völlig anderes. Ich bin persönlich durchaus der Meinung, dass wir uns dann in Zukunft bei der Staatsleitungsreform darüber unterhalten müssen, ob unser Regierungssystem noch adäquat ist. Ich bin persönlich ein Anhänger des parlamentarischen Systems. Aber mit diesem Antrag bleiben wir völlig in der Logik unseres Regierungssystems. Das ist eine Art Impeachment, wie wir das in den Vereinigten Staaten auch kennen. Es ist für aussergewöhnliche Situationen vorgesehen, damit das Parlament die Möglichkeit hat, in aussergewöhnlichen Situationen allenfalls die Regierung, die Bundesräte oder einen Bundesrat auszuwechseln.

Wir haben dieses Instrument heute nicht. Wir sind darauf angewiesen, dass in bestimmten Krisensituationen ein Bundesrat von sich aus zur Vernunft kommt und dann seinen Rücktritt persönlich einreicht. Das ist in der Vergangenheit mehr oder weniger gut gegangen. Der letzte Fall ist wahrscheinlich jener von Frau Kopp, die dann mit entsprechendem Druck aus ihrer Fraktion noch dazu gebracht wurde, zur Vernunft zu kommen und zu demissionieren, weil sie als Bundesrätin nicht mehr tragbar war. Wenn aber Frau Kopp hier persönlich stur geblieben wäre – wir haben in der Geschichte andere Beispiele –, dann hätte das Parlament keine Möglichkeit gehabt, irgend etwas zu unternehmen. Es ist auch möglich, dass ein Bundesrat sich irgend etwas zuschulden kommen lässt – es könnten sogar strafrechtliche Verfehlungen sein –: das Parlament hat keine Möglichkeit, irgendwie darauf Einfluss zu nehmen. Mit dieser Impeachment-Möglichkeit möchten wir hier der Bundesversammlung dieses Instrument geben.

Damit dieses Instrument aber nicht einfach zum politischen Instrument verkommt, mit dem man politisch missliebige Bundesrätinnen oder Bundesräte abwählen will – die Lust dazu ist ja in diesem Rat immer wieder spürbar –, haben wir diese sehr hohe Hürde von drei Vierteln der Mitglieder der Bundesversammlung eingebaut. Auf diese Weise kann nicht irgendwie eine politische Minderheit eliminiert werden. Es ist eigentlich eine so hohe Hürde, dass sie ausschliesslich bei solchen Sonderfällen zur Anwendung kommen kann. Wir schaffen damit eine Möglichkeit. Wir verfügten dann über ein Instrument, das allenfalls in einer möglichen Krisensituation – ich sage es jetzt so – zur Anwendung kommen könnte.

Es ist argumentiert worden, dass das in der Geschichte unseres Bundesstaates noch nie notwendig gewesen wäre,

dass das noch nie hätte angewendet werden müssen, weil die betroffenen Personen die Kurve immer noch im letzten Moment gekriegt hätten. Wir haben vorhin über die Notverordnungsrechte gesprochen. Auch das Parlament hat noch nie von seiner Notverordnungskompetenz Gebrauch gemacht. Trotzdem haben wir diese Disposition in der Verfassung, denn es könnte einmal eine Situation eintreten, in der dieses Instrument eben benötigt würde. Hier schaffen wir die Voraussetzung für ein solches Instrument. Die Impeachment-Möglichkeit hat auch eine präventive Wirkung, nämlich die, dass ein Regierungsmitglied in bestimmten Situationen weiss, dass ihm die Bundesversammlung mit der Mehrheit von drei Vierteln zuvorkommen kann, wenn es den notwendigen Entscheid nicht selbst fällt.

Deshalb meine ich, dass es ein Instrument der Stabilität ist – nicht etwa der Instabilität, indem der Bundesrat dann immer abgewählt werden kann. Mit diesem Instrument wollen wir verhindern, dass plötzlich die Situation entsteht, dass ein Bundesrat nicht zur Vernunft kommt und es auch die Kollegen nicht schaffen, ihn zum Rücktritt zu bewegen. Das würde eine politische Instabilität schaffen. Das beantragte Instrument ermöglicht es uns, in einem solchen Fall einzugreifen. Es ist auch gefragt worden, wie es sich mit dem Verfahrensrecht bei beiden Kammern verhält. Das könnte im Gesetz durchaus näher ausgestaltet werden, wobei die Disposition, wie sie jetzt in der Verfassung vorgesehen ist, schon sehr determinierend und bestimmend ist. «Drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung» – das heisst, dass drei Viertel das Begehren unterschreiben müssen, so wie heute ein Viertel eine Sondersession verlangen kann. Es gibt keine Abstimmung, sondern drei Viertel erklären, dass sie das wünschen, und dann tritt dieses Verfahren in Kraft.

Die Hürde ist also sehr hoch. Es ist ein Instrument, mit dem wir eigentlich vorausschauend mögliche Krisen, mögliche Instabilitäten verhindern.

Die Verfassungskommission hat diesen Antrag nur mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt. Die Staatspolitische Kommission wie auch die Subkommission, welche diese Artikel vorberaten haben, haben diese Bestimmung gutgeheissen und für tauglich erklärt.

Ich möchte Sie bitten: Stimmen Sie dieser Möglichkeit zu! Wir hebeln damit nicht unser Regierungssystem aus, sondern verfügen in zukünftigen – vielleicht schwierigen – Situationen über ein Instrument, schaffen damit Stabilität. Es ist kein Instrument des politischen Hickhacks. Es ist ein Instrument, wie es der amerikanische Kongress mit dem Impeachment hat, das in Notsituationen zur Anwendung kommen kann. Weil es sich nicht um eine grundlegende Änderung unseres Systems handelt, ist die Nachführung der Verfassung der richtige Ort, dieses Instrument zu platzieren. Es ist eine vernünftige Disposition.

Ich bitte Sie, dieser Ergänzung und damit dem Antrag der Minderheit zu Absatz 2bis zuzustimmen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Ich gebe offen zu, ich habe meinen Antrag erst gestellt, als ich denjenigen der Minderheit Vollmer gelesen habe; es ist eigentlich ein Gegenantrag. Ich gebe weiterhin zu, dass ich nicht der Ansicht von Herrn Vollmer bin, dass das nun dringend in die Nachführung gehörte; das ist ein neues Instrument. Sollte der Antrag der Minderheit Vollmer aber durchkommen, will ich, dass man zwischen zwei Systemen entscheidet, denn das ist es nicht, was ich möchte.

Der Landesring möchte seit 15 Jahren ein neues Staatsleitungssystem, aber ganz sicher nicht das, welches Herr Vollmer jetzt vorschlägt. Er hat selber gesagt, das sei das echte Impeachment-Verfahren. Drei Viertel des Parlamentes können einen Präsidenten – aber in Amerika eben auch einen Bundesrichter – abberufen. Und jetzt kommt das Entscheidende, Herr Vollmer: Es muss eine fast kriminelle Tat vorliegen. Es muss ein persönliches Fehlverhalten der abzubereitenden Person vorliegen. Nicht ein Instrument für diesen Fall streben wir im Landesring an. Was wir – wenn schon – anstreben, ist das Misstrauensvotum, wo ehrenwerte Männer und Frauen in der Regierung sitzen und eine Politik verfol-

gen, die wir nicht unterstützen. Diese möchten wir ändern können und nicht wiederum eine Art Tribunal einführen.

Da muss ich Ihnen schon sagen, Herr Vollmer: Das so schnell, schnell in der Nachführung unterzubringen, scheint mir falsch zu sein. Wenn Sie Ihren Minderheitsantrag zurückziehen, ziehe ich meinen Antrag auch zurück. Dann streiten wir uns im Rahmen der Staatsleitungsreform, dass die Fetzen fliegen; darauf freue ich mich bereits.

Aber hier finde ich es auch falsch, mein Antrag ist für mich eine Sicherheitsbremse. Sollte Ihr Antrag wider Erwarten durchkommen, für diesen Fall habe ich einen Gegenantrag gestellt.

Deshalb bitte ich Sie, wenn schon, meinen Antrag zu unterstützen. Aber vor allem bitte ich Herrn Vollmer, den Minderheitsantrag zurückzuziehen. Ich ziehe meinen Antrag dann auch zurück und verschiebe ihn auf die Beratungen zur Staatsleitungsreform.

Jeanprêtre Francine (S, VD): L'article 163 alinéa 3 prévoit toujours que le Conseil fédéral ne peut compter plusieurs membres du même canton. La proposition – d'une faible minorité – que je fais, inversement proportionnelle dans le nombre et dans son caractère hétérogène, peut-être même hétéroclite, a la force de l'actualité. Il faut avoir un peu de mémoire et de cohérence en politique. La situation ne nous est pas inconnue. En 1993, pour prendre le cas le plus récent de la succession de M. Felber, nous nous souvenons des péripéties que cela a entraîné, de la très grande mobilisation politique, et, dans la foulée, des multiples initiatives parlementaires qui ont été déposées par des collègues de l'époque: les initiatives du groupe AdI/PEP (93.402) par exemple, Wanner (93.403), Haller (93.419), Ducret (93.422), toutes initiatives qui ont été portées devant les Commissions des institutions politiques.

En date du 28 octobre 1993, la Commission des institutions politiques de notre Conseil, par sa présidente Mme Zölch, déposait un rapport concernant la suppression de la disposition relative à l'appartenance cantonale des conseillers fédéraux, qu'elle approuvait par 14 voix contre 2. Cette commission s'est même proposé de rédiger un arrêté fédéral concernant la modification des conditions d'éligibilité, où il était prévu non pas de modifier, mais de supprimer justement la disposition constitutionnelle en vigueur (art. 96 al. 1er) correspondant à cet alinéa 3. La commission avait entendu les auteurs des initiatives et avait déclaré qu'il fallait s'attaquer immédiatement à ce problème, sans attendre la révision de la Constitution fédérale.

En remontant dans le temps – et c'est très intéressant –, en 1976 déjà, on avait déclaré, au cours du débat sur une initiative de la commission visant à abroger la clause cantonale (BO 1976 N 930), que la révision de l'article 96 de la constitution devrait se faire dans le cadre d'une révision totale de cette constitution et non isolément. Avec perspicacité, l'ancien conseiller fédéral Kurt Furgler avait préconisé une solution rapide disant: l'important est de prendre enfin une décision; un nouveau retard semble intolérable au Conseil fédéral. En dépit du soutien du Conseil fédéral, la commission n'avait pas pu convaincre alors la majorité du Conseil de la nécessité de supprimer cet article.

L'appartenance cantonale constitue donc un critère déterminant lors d'élections au Conseil fédéral. L'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération définit ce qu'il faut entendre par appartenance cantonale. Jusqu'en 1986, la citoyenneté d'origine déterminait cette appartenance, ce qui, vu la mobilité croissante de la population, devenait de moins en moins acceptable. Par la révision du 9 octobre 1986 de cette loi, on a créé une nouvelle réglementation différenciée, selon laquelle la carrière politique du candidat est à prendre en considération en premier lieu.

Selon cette réglementation, le canton où ils ont été élus est déterminant pour les candidats qui font partie de l'Assemblée fédérale, d'un gouvernement cantonal ou d'un parlement d'un canton, tandis que le domicile au moment de l'élection ou, si l'intéressé n'a pas de domicile en Suisse, le droit de cité

acquis en dernier, sont pris en considération pour les autres candidats.

L'abrogation ou l'assouplissement de la clause de l'appartenance cantonale, je le répète, ont été régulièrement demandés, et depuis longtemps, après des élections de remplacement au Conseil fédéral. Le problème est donc resté entier, et il reste entier pour l'Assemblée fédérale. L'article 96 alinéa 1er 2e phrase de la constitution actuelle est une disposition qui était incontestablement nécessaire en 1848, lors de la création de l'Etat fédéral dont les assises n'étaient pas encore suffisamment solides et qui éveillait des réserves dans de nombreux cantons. Actuellement, la situation est entièrement différente. L'Etat fédéral existe depuis presque 150 ans, au cours desquels les anciens conflits entre les cantons se sont estompés. Les membres du Conseil fédéral représentent aujourd'hui essentiellement le Gouvernement national, et non leur canton d'origine. A cela s'ajoute le fait qu'en raison de la mobilité qui caractérise notre société moderne, il n'est souvent pas très aisé de déterminer à quel canton une personne appartient, comme on a pu le constater maintes fois lors de remplacements au Conseil fédéral.

Je rappelle que les initiatives parlementaires avaient été largement approuvées par les Commissions des institutions politiques. Notre Conseil avait accepté aussi le principe d'un arrêté fédéral, mais le Conseil des Etats, par contre, l'a mis dans un tiroir ou l'a «schubladié», comme on dit en mauvais français.

En conclusion: alors qu'aujourd'hui nous avons affaire au phénomène de la mobilité, alors qu'il est plus souvent question de régions que de cantons, cette clause devient toujours plus restrictive et anachronique. Une suppression permettrait à tous les partis politiques, qu'on souhaite empreints de tradition, notamment respectueux des minorités, d'aborder la situation avec plus de sérénité. A mon avis, il est grand temps de reprendre le sujet et l'actualité nous le démontre, le but essentiel de toute élection étant plus que jamais de privilégier la compétence et non la provenance.

Heim Alex (C, SO): Wir sind bis jetzt eigentlich sehr konsequent den Weg der Nachführung gegangen; ich bitte Sie im Auftrag der CVP-Fraktion, das auch bei Artikel 163 zu tun.

Zu Absatz 1: Bei der Erhöhung der Anzahl der Bundesräte auf neun sind wir der Meinung, dass wir damit vom Weg der Nachführung sehr stark abweichen würden. Ich bitte Sie, hier dem Antrag der Mehrheit zu folgen. Das ist eine Frage, die unbedingt im Rahmen der Regierungsreform, die ja zur Beratung ansteht, gelöst werden muss.

Zu Absatz 2bis: Wir sind schon der Meinung, Herr Vollmer, dass das etwas mit Misstrauen zu tun hat. Es wäre eine totale Änderung unseres Regierungssystems, wenn ein Misstrauensvotum gegen einen Bundesrat – oder gegen eine Bundesrätin, müsste man vielleicht auch noch anfügen – oder gegen den Gesamtbundesrat eingebracht und darüber abgestimmt werden könnte. Das kannten wir bis jetzt in unserem System noch nicht. Auch das wäre eigentlich eine Frage, die im Rahmen der Regierungsreform an die Hand genommen werden müsste. Allerdings müssten ja drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung mit dem Misstrauensbegehren einverstanden sein; ich glaube, wir müssten in einer totalen Krise sein, damit es so weit kommt. Sie haben ja selber gesagt, Herr Vollmer, bis jetzt wäre es eigentlich noch nie nötig gewesen. Es sind bis jetzt immer noch alle zur Einsicht gekommen zurückzutreten, wenn es an der Zeit gewesen ist.

Zu Absatz 3: Wenn ich richtig orientiert bin, hat der Nationalrat diese Frage bereits entschieden, und der Ständerat hat sie, glaube ich, wieder schubladiert. Wir sind auch hier der Meinung, dass es eigentlich im Rahmen der Regierungsreform möglich sein sollte, diese Frage zu klären. Für die nächsten Bundesratswahlen – wo es ja gut sein könnte, wenn man den Kreis der Kandidatinnen und Kandidaten etwas erweitern könnte – reicht es allerdings sicher nicht.

Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, bei den Absätzen 1 und 2bis der Mehrheit zu folgen; bei Absatz 3 ist unsere Meinung geteilt.

Vallender Dorle (R, AR): Die FDP-Fraktion lehnt alle Minderheitsanträge ab. Ich werde mich besonders mit Artikel 2bis befassen.

Der Antrag der Minderheit Vollmer und der Antrag Grendelmeier – letzterer ist allerdings nur halbherzig – haben gemeinsam zum Ziel, die Gesamterneuerung des Bundesrates auch ausserhalb der ordentlichen Legislatur zu ermöglichen. Die FDP-Fraktion lehnt dies aus folgenden Überlegungen ab: Unser Regierungssystem ist auf Konstanz ausgerichtet, unsere Exekutive hat im Unterschied zu anderen Ländern die Gewissheit, während vier Jahren in relativer Sicherheit ihre Arbeit tun zu können. Diese Konstanz des Regierens hat sich in der Vergangenheit bewährt. Wir müssen das Problem der Gesamterneuerung aber auch genauer ausleuchten. Es ist nämlich zwischen persönlichen und politischen Gründen zu unterscheiden, aus denen ein Rücktritt wünschbar wäre. Mit Bezug auf die persönlichen Gründe zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass diejenigen Regierungsmitglieder, die sich in einer persönlich prekären Situation befanden, unter jeweils mehr oder weniger sanftem Druck von sich aus zurückgetreten sind.

Wenn wir von den persönlichen und politischen Gründe unterscheiden, müssen wir folgende Überlegung machen: Nehmen wir an, einer Mehrheit im Parlament passe die politische Linie, die in einem Departement vertreten wird, nicht. Wie soll die Gesamterneuerung aussehen? Es gilt zu beachten, dass der Bundesrat eine Kollegialbehörde ist und schliesslich den Gesamtbundesrat in einen Entscheid einbindet. Diese politische Verantwortung ist gar nicht teilbar und daher auch nicht einem einzelnen Bundesrat durch Abwahl anzulasten. Die logische Konsequenz wäre dann einzig die Abwahl des Gesamtbundesrates. Diese logische Konsequenz zeigt nun aber auch, dass die Anträge in Tat und Wahrheit ein anderes politisches System, ein anderes Regierungssystem wollen, nämlich ein parlamentarisches Regierungssystem. Die Anträge reichen damit weit über die Nachführung hinaus. Sie beinhalten eine scheinbar punktuelle Änderung; in Tat und Wahrheit wären sie aber ein Angriff auf unser von kollegialer, politischer Verantwortung getragenes Regierungssystem. In Gesamtwürdigung der Anträge ist zwar zuzugeben, dass ihre Umsetzung sehr medienwirksam wäre und auch ganze Titelseiten füllen würde. Eine Verbesserung des Regierungssystems als Ganzes hätten wir aber nicht erreicht. Wir müssen doch die Reform der Staatsleitung in ihrer Gesamtheit anschauen – eine Aufgabe, die uns auch noch bevorsteht.

Ostermann Roland (G, VD): Lorsque la question des secrétaires d'Etat a été évoquée, d'aucuns l'ont combattue en prétextant qu'il serait préférable de renforcer le pouvoir politique. Nous voici donc au pied du mur: si l'on veut décharger le Conseil fédéral sans renforcer le pouvoir administratif, la seule possibilité qui s'offre, c'est l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux. Elle permettrait de donner plus de temps à chacun pour lui permettre d'être mieux le membre d'un collège. Certes, cette proposition dépasse le cadre de la mise à jour, mais il nous semble que nous sommes dans une zone où les idéologies n'ont pas nécessité de s'affronter d'une façon partisane. La surcharge directoriale des membres du Conseil fédéral ne va pas se résoudre par une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ni par le partage du fardeau entre le Conseil fédéral et les Conseils d'Etat.

Concernant la deuxième proposition de minorité (Vollmer): il nous paraît que ce que le Parlement a fait, le Parlement doit pouvoir le défaire, dans des cas de crise majeure et avec des cautions strictes, garantissant la continuité de l'action politique.

J'en viens à la suppression de la clause interdisant la présence au Conseil fédéral de deux ressortissants d'un même canton (proposition de minorité Jeanprêtre à l'alinéa 3). Il faut rappeler que cette clause a déjà été aménagée, voire astucieusement contournée. Même sous sa forme actuelle, elle conduit à des calculs ou à des décisions forcées, aux conséquences qui ne sont pas anodines. Pensons à la consternation des uns si un Valaisan occupait déjà et pour quelque

temps encore un poste au Conseil fédéral. Je vous laisse imaginer les grandes manoeuvres que cela déclencherait! Il est vrai qu'en la matière, la consternation des uns ferait le bonheur des autres. Mais comme j'ai le sentiment de flatter la majorité, je me risque à utiliser l'argument! Le maintien de cette clause peut avoir des effets pervers et différés. C'est à cause d'elle que, selon toute vraisemblance, le Conseil fédéral va se trouver cruellement privé de Vaudois qui, n'ayant pu pour un temps être deux, ne seront probablement plus.

Les conditions à remplir pour accéder au Conseil fédéral augmentent: répartition régionale, respect des minorités linguistiques, équilibre politique, représentation équitable des deux sexes. Ces conditions entrent souvent en conflit les uns avec les autres. Il faut donc fixer des priorités, ce qui nous conduit à proposer l'abandon de la clause cantonale. Cela n'empêchera pas le Parlement d'en tenir compte dans ses choix libres et souverains, mais elle ne lui serait plus imposée comme une contrainte.

Les Verts vous proposent donc d'adopter les trois propositions de minorité.

Steinemann Walter (F, SG): Die Fraktion der Freiheits-Partei der Schweiz unterstützt bei Absatz 1 die Mehrheit, bei Absatz 2bis die Minderheit.

Zu Absatz 3 möchte ich mich ausführlicher äussern. Hier unterstützen wir die Minderheit. Diese Kantonsklausel ist 1931 als einengende Bestimmung in die Verfassung aufgenommen worden, und seit Jahren wird sie vor Bundesratswahlen kritisiert. Immer wieder haben wir erlebt, dass wegen dieser Bestimmung, wie übrigens auch wegen anderen Kriterien, qualifizierte Kandidaten von einer Bundesratswahl ausgeschlossen wurden. Man sieht es auch heute wieder: Die verkrustete Zauberformel und zu viele einengende Kriterien lassen eine echte Auswahl an guten Kandidaten gar nicht zu. Es spielt objektiv doch keine Rolle, wenn es einmal dazu käme, dass zwei oder gar drei Bundesräte aus dem gleichen Kanton gewählt würden. Wenn damit die wirklich Besten in diesem Land zur Wahl stehen können, dürfen kleinkarierte Einschränkungen dies doch nicht verhindern. Mit dem alten Zopf ist es jedoch heute kaum möglich, Personen mit erstklassigen Voraussetzungen, also sogenannte «AAA-Kandidaten», zu Bundesräten zu machen, obwohl dies heute dringend notwendig wäre. Zu oft müssen sich Parlament und Schweizer Volk daher mit Regierungsmitgliedern zweiter oder gar dritter Wahl begnügen.

Die SPK des Nationalrates hatte, wie Ihnen schon Frau Jeanprêtre ausführte, zu dieser Frage eine Vorlage ausgearbeitet, der vom Nationalrat zweimal zugestimmt wurde. Der Ständerat ist dann leider darauf nicht eingetreten. Zurzeit liegt der Vorstoss in zweiter Phase in unserem Rat, ist aber wegen der Verfassungsreform sistiert respektive schubladisiert.

Die Möglichkeit der Umgehung dieser Bestimmung wurde uns übrigens bei der Wahl der «Genfer Bundesrätin» am 10. März 1993 krass vor Augen geführt, als in letzter Minute ihre Papiere als geheime Verschlussache per Boten von Bern nach Genf gezügelt werden mussten.

Nach diesem unrühmlichen Akt hat man zur Kantonsklausel eine Vernehmlassung durchgeführt. Eine Mehrheit der Kantone sprach sich dabei für die Streichung aus, die wir da vertreten. Auch die Subkommission der Verfassungskommission des Ständerates hat sich mit Stichteschied des Präsidenten Mitte September 1997 für eine Streichung dieser Bestimmung – durch Vorlage als Variante, allenfalls mit Teilrevisionen – ausgesprochen.

Ich bitte Sie, im Interesse des Schweizer Volkes diesem Streichungsantrag zuzustimmen. Die Wahl der Besten hat doch Vorrang vor bald 70 Jahre alten Einschränkungen.

Gross Andreas (S, ZH): Es ist eigenartig: Diesen drei Minderheitsanträgen wird verbal eine Bedeutung beigemessen, die sie eigentlich gar nicht haben; dass sie sie nicht haben, lässt sich gleichzeitig daran erkennen, dass sich sehr wenige Leute dafür interessieren. Da gibt es einen Widerspruch zwischen unseren Reden und unserem Handeln. Man könnte auch sagen, es sei fast eine Definition eines morschen Sy-

stems, dass man sich dogmatisch, verbal auf etwas versteift, obwohl in der Realität faktisch alle wissen, dass es anders gehandhabt wird.

Ich würde diese drei Minderheitsanträge in ihrer Bedeutung wirklich ein bisschen «tiefer hängen» und ein bisschen gelassener darüber reden. Denn keiner dieser drei Anträge würde auch nur einen Systemwechsel bedeuten, geschweige denn eine Revolution oder einen Umsturz. In dem Sinne zeigt die mangelnde Präsenz, dass das Thema gar nicht so zentral ist und wir durchaus den Mut haben könnten, diese kleinen Schritte zu tun.

Zur Zahl der Regierungsmitglieder gibt es in der SP-Fraktion verschiedene Meinungen. Viele denken, es sei richtig, die zu grosse Arbeit, die die Personen im Bundesrat auch sichtlich schneller altern lässt, als das üblicherweise der Fall ist, auf mehr Menschen zu verteilen. So könnten alle Betroffenen bessere Arbeit leisten und würden auch weniger erschöpft. Viele Leute vermissen die Kreativität, die Innovationskraft in der Regierung. Diese entstehen nur aus einer gewissen Ruhe heraus, wenn die Möglichkeit zu einer gewissen Kontemplation vorhanden ist, und nicht unter diesem Stress; Stress verunmöglicht Kreativität. Das wäre ein Argument dafür, der Minderheit Zwyzgart zuzustimmen.

Der Antrag der Minderheit Vollmer wurde am meisten dramatisiert. Dabei geht es hier wirklich nicht um einen Systemwechsel. Das ist der Unterschied zwischen dem Antrag Grendelmeier und dem Antrag der Minderheit Vollmer. Der Antrag Grendelmeier möchte einer einfachen Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung die Möglichkeit geben, eine Gesamterneuerung des Bundesrates zu verlangen. Das wäre ein Umbau zu einem parlamentarischen demokratischen System, und das wäre mit der direkten Demokratie nur schwerlich kompatibel. Das ist der eigentliche Systemwechsel, den ein ehemaliger Kollege von Frau Grendelmeier, Herr Jaeger, seit Jahren verwirklichen wollte. Der Landesring ist schon lange auf diesem Kurs.

Die SP-Fraktion möchte an der direkten Demokratie und in dem Sinne gewissermassen auch am Konkordanzmodell festhalten, möchte aber dem Parlament ein kleines Instrument zur Verfügung stellen, damit es nicht völlig ohnmächtig vom Beschluss des einzelnen Bundesrates, wann er zurücktreten möchte, abhängig ist. Das ist das Paradoxe an unserem System: Jedes Mitglied der Regierung kann so lange bleiben, wie es will, und wir sind völlig ohnmächtig, wenn wir finden, es sei langsam genug. Laut Antrag der Minderheit Vollmer braucht eine Gesamterneuerung ein enorm hohes Quorum; deshalb hat diese Bestimmung Ausnahmecharakter. Das ist der Unterschied zum Antrag Grendelmeier, wo es einfach ist, diese Gesamterneuerung zu verlangen. Das wollen wir nicht, wir wollen den Ausnahmecharakter. Ob man das dann «impeachment» nennt oder Misstrauensantrag, das ist egal.

Wir denken nicht an eine strafrechtliche Verfehlung, dann würde dieses Mitglied auch ohne ein solches Instrument zurücktreten müssen. Wir denken an eine politische Sackgasse, wo wir nicht mehr weiterkommen, und wir finden, wir müssten eine Neuwahl verlangen können. Diese Möglichkeit haben wir heute nicht, und diese möchten wir uns im Rahmen des bisherigen Systems geben, ein kleines Instrument für gewisse Ausnahmefälle.

Absatz 3 ist nun wirklich das Symbol der Bigotterie, der Falschheit unserer rechtlichen Darlegungen. Die einen gehen von Bern nach Genf, die anderen gehen von Genf nach Neuenburg, und die dritten zügeln von Zürich nach Neuenburg. Das zeigt, dass die Kantonsklausel real gar nicht mehr gilt. Deshalb ist es richtig, sie zu streichen. Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir hier schon eine Mehrheit dafür hatten. Es war der Ständerat, der dann diese Veränderung verteilt hat. Der Nationalrat hat schon in der letzten Legislaturperiode gesagt, er sei dafür, diesen alten Zopf der Kantonsklausel abzuschneiden. Wir sollten nach wie vor den Mut dazu haben.

In bezug auf die Nachführung ist die entscheidende Frage jene, ob wegen einem dieser Gründe irgendein Bürger oder irgendeine Bürgerin die ganze Verfassung ablehnen würde,

und diese Frage lässt sich ganz klar verneinen. Nur wir glauben, das sei so wahnsinnig wichtig. Die Bürger und Bürgerinnen wollen, dass wir unsere Arbeit machen. Wie wir diese Arbeit organisieren, ist den Bürgern relativ egal, wenn wir sie nur gut machen.

Die Bürgerinnen und Bürger können den Inhalt dieser drei Minderheitsanträge auf eine gesunde Art relativieren. Deshalb sollten wir sie nicht zu hoch gewichten und ihnen im Bewusstsein, dass sie konsensfähig sind, zustimmen.

Scheurer Rémy (L, NE): A l'article 163 alinéa 2bis, la minorité Vollmer et Mme Grendelmeier nous proposent sous des formes différentes ce qui, en fait, reviendrait à l'introduction de la question de confiance dans les relations entre le Parlement et le Conseil fédéral. C'est particulièrement sensible dans la proposition Grendelmeier, mais ça l'est tout de même aussi dans la proposition de minorité Vollmer. Ce n'est pas tellement une procédure d'empêchement qui nous serait ainsi proposée, mais bien plus une possibilité de manifester la défiance du Parlement à l'égard du Conseil fédéral. On sait bien que, dans de nombreuses démocraties occidentales, on n'a fait qu'une longue série de mauvaises expériences avec la question de confiance.

Nous craignons donc que cette proposition ne constitue un risque de crise beaucoup plus considérable qu'une chance de solution de crise. Et puis ce serait surtout, particulièrement la proposition Grendelmeier, une innovation considérable dans notre système constitutionnel actuel. Nous avons dit et répété que nous tenions à en rester à une mise à jour du texte constitutionnel. Il importe véritablement que l'exercice que nous faisons ait un succès devant le peuple et que nous n'apportions pas des solutions nouvelles, nombreuses et importantes qui, du fait de l'addition des minorités, feraient capoter l'ensemble du projet.

C'est pour cette raison aussi que nous ne pouvons pas soutenir la proposition de minorité Zwyzgart à l'alinéa 1er. Car ce n'est pas en augmentant le nombre de conseillers fédéraux que nous compenserons la malheureuse décision qui a été prise de ne pas augmenter le nombre des secrétaires d'Etat. On pourrait tout aussi bien défendre l'idée qu'il vaudrait mieux diminuer le nombre des conseillers fédéraux pour augmenter leur capacité gouvernementale, à la place d'augmenter leur nombre sans les doter de secrétaires d'Etat. C'est une discussion plus longue, plus profonde, qui n'a peut-être pas pleinement lieu dans le cadre de cette réforme.

C'est pour cette raison aussi que nous ne pourrions pas soutenir la proposition de minorité Jeanprêtre, ici encore pour une raison beaucoup plus de forme, de style de discussion pour cette réforme, que sur le fond de l'argumentation.

Präsident: Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie durchwegs die Anträge der Mehrheit unterstützt.

Pelli Fulvio (R, TI): Je soutiens à titre personnel la proposition de minorité Vollmer. Il s'agit d'une proposition qui va évidemment au-delà de la mise à jour. A mon avis, il est nécessaire de créer provisoirement, jusqu'à ce que nous soyons saisis d'un projet de réforme de la conduite de l'Etat, un instrument pas trop facile à utiliser, qui puisse permettre, dans des cas graves et précis, de redessiner la composition du Conseil fédéral, sans pour cela devoir dépendre de la bienveillance ou de la disponibilité des conseillers fédéraux qui pourraient démissionner.

Notre système prévoit un Gouvernement stable, qui doit normalement pouvoir gouverner pendant quatre ans. Par conséquent, comme la composition du Gouvernement change continuellement, on se retrouve à élire tout le temps des conseillers fédéraux, mais presque jamais le Conseil fédéral. Souvent, lors de l'élection des conseillers fédéraux, on dispose de possibilités de choix personnel très limitées par des règles qui veulent sauvegarder les droits de toutes les parties de ce pays à être représentées. On s'est habitué à ce système, et, pour le moment, il est probablement sage de le maintenir. Mais il y a des moments de crise dans la vie d'un pays, et on en a vécu quelques-uns, dans lesquels l'absence

d'un instrument comme celui qui est proposé peut avoir comme grave conséquence une paralysie du système politique.

Je crois qu'il faut provisoirement, déjà maintenant et en attendant que le Conseil fédéral nous présente son projet de réforme de la conduite de l'Etat, introduire ce petit système qui nous ouvre une possibilité nouvelle.

Widmer Hans (S, LU): Ich spreche hauptsächlich zu Absatz 1, nämlich zur Anzahl der Bundesratsvertreterinnen oder -vertreter. Ich setze mich aus verschiedenen Gründen für die grössere Zahl von neun ein: Intern wird es eine bessere Machtverteilung geben. Für Volk und Parlament werden die Chancen grösser, dass Vertreter der Minderheiten in den Bundesrat gewählt werden können. Was schliesslich die Gesundheit und den Stress anbetrifft, wurden die Argumente bereits erwähnt. Ich möchte nur sagen: Wir müssen aus unseren Bundesrätinnen und Bundesräten keine Märtyrer machen. Wir wollen normale Menschen, die sich beruflich normal engagieren können. Dann sind sie nämlich, wie das auch schon gesagt wurde, kreativer. Unter Stress ist das nicht möglich. Zudem ist auch die Formel acht plus eins möglich. Es kommt noch ein weiteres Argument dazu, dasjenige der Volksnähe. Wenn wir nämlich einmal in einer Region für eine Veranstaltung – diese sind auch wichtig, damit die Landesregierung mit uns Kontakt hat – die Zusage für die Präsenz eines Vertreters des Bundesrates erhalten möchten, so ist das fast nicht möglich. Neun Leute könnten den Kontakt zum Volk besser pflegen, was sicher eine Notwendigkeit wäre.

Noch ein Wort zum Antrag der Minderheit Vollmer: Im jetzigen politischen Zusammenhang ist er bestimmt attraktiver als der Vorschlag, den Bundesrat vom Volk wählen zu lassen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Ich beschränke mich in meinem Votum auf Ausführungen zum Minderheitsantrag Vollmer und zum Einzelantrag Grendelmeier zur Frage des Abberufungsrechtes.

Dass das Parlament die Gesamterneuerung des Bundesrates ausserhalb der Legislaturperiode verlangen kann, ist meines Erachtens aus drei Gründen abzulehnen:

1. Eine banale Feststellung: Es geht um eine Neuerung – da verweise ich auf die verdankenswerten Ausführungen von Frau Grendelmeier –, die nicht in die Nachführung gehört. Ich kann das am aussagekräftigsten mit der Feststellung belegen, dass die in der Regel wenig spektakulären Beschlüsse der Verfassungskommission zur Nachführung, meistens per Communiqué an die Medien versandt, dort kaum je zu mehrspaltigen Schlagzeilen geführt haben. Einzig die Frage des Abberufungsrechtes, noch auf Stufe Subkommission, ist sofort per Seitenkanal – noch bevor die Kommission ein Communiqué publiziert hat – an die Medien gelangt und von diesen offensichtlich als Gag empfunden worden.

2. Die Neuerung ist systemfremd. Es scheint mir eine semantische Übung zu sein zu argumentieren, es gehe nicht um ein Misstrauensvotum, sondern nur um einen Misstrauensausdruck, da ja politisch kein Regierungswechsel beabsichtigt ist. Sicher ist, dass eine Entlehnung aus dem parlamentarischen Konkurrenzsystem gemacht wird. Am ehesten könnte man dies wahrscheinlich mit dem Athener Scherbengericht zur Zeit des Themistokles vergleichen.

Weil es eine Entlehnung ist, müsste man sicher im Sinne gleich langer Spiesse auch dem Bundesrat das Recht einräumen, dass er mit Dreiviertelmehrheit das Parlament zwischen den Legislaturperioden auflösen könnte.

Dieses systemfremde Element widerspricht – das ist schon gesagt worden – dem Prinzip der gewollten Stabilität unserer Exekutive in einem föderalistischen Staat.

Es geht mir allerdings – da bin ich mit Herrn Gross Andreas sehr einig – nicht um die praktische Auswirkung des Antrages der Minderheit Vollmer, der eine Dreiviertelmehrheit verlangt. Ich glaube auch, dass eine solche kaum je zustande kommen würde; das wäre beim Antrag Grendelmeier etwas anders. Unerwünscht sind für mich vielmehr die Wirkungen, die vor der eigentlichen rechtlichen Auswirkung entstehen, also auf

dem Weg zum Zustandekommen: Jedes einzelne Ratsmitglied könnte mit der entsprechenden Medienbegleitung Unterschriften sammeln, und das ist ein Zustand, welcher die Regierung nicht stärkt. Man soll sich doch ganz praktisch vorstellen, wann diese Unterschriften gesammelt würden: Das würde dann gemacht, wenn Herr Bundesrat Villiger wegen der Vorlage des F/A-18-Kaufes recht exponiert ist, gewissermassen als musikalische Begleitung zum Abstimmungskampf über die Initiative. Das würde dann gemacht, wenn Herr Delamuraz wegen eines Interviews in den Medien angegriffen wird. Das genau sind die praktischen Fälle, und sie scheinen mir nicht wünschenswert zu sein.

3. Diese Neuerung ist unnötig. Es ist bisher noch nie vorgekommen, dass ein angefochtenes Regierungsmitglied nicht zurückgetreten wäre, entweder aus eigenem Antrieb oder unter mehr oder weniger sanftem Druck der Fraktion. Aus 150 Jahren kann man also kein Anwendungsbeispiel nennen, wann die Abberufung eines Bundesrates hätte möglich sein müssen. Da stimmt der Vergleich von Herrn Vollmer mit der Kompetenz zur Notfallverordnung nicht. Ich glaube auch, die Kompetenz zur Abberufung würde etwa gleich wenig gebraucht wie die Kompetenz zur Notfallverordnung. Aber die Kompetenz zur Notfallverordnung hat nicht schon durch ihre bloss Existenz schädliche Auswirkungen, und das ist genau das, was ich hier befürchte.

Insgesamt befürchte ich, dass nicht nur die Medien diesen Antrag als Gag empfinden, sondern dass er auch wirklich einer ist.

Chiffelle Pierre (S, VD): C'est uniquement au sujet de la proposition de minorité émanant de la surprenante alliance Jeanprêtre/Steinemann que j'aimerais m'exprimer.

D'accord, on doit se limiter, comme nous l'ont bien dit les rapporteurs dans le cadre de cette réforme de la constitution, à dépoussiérer uniquement et surtout se garder de toute innovation susceptible de mettre en péril les chances de ce projet devant le peuple. Mais enfin, s'agissant de cette proposition tendant à supprimer cette règle obsolète qui interdit d'avoir plus d'un conseiller fédéral par canton, tout le monde est d'accord dans cette salle, tout le monde est d'accord dans la population – j'imagine à 80 pour cent –, tout le monde l'est pour une raison toute simple que Mme Jeanprêtre a fort bien exprimée: si cette règle pouvait parfaitement se justifier dans les rapports de force politiques qui étaient ceux de l'époque, aujourd'hui tout le monde voit au contraire que c'est un obstacle extrêmement gênant qui provoque chaque fois un certain nombre de problèmes.

Alors, je crois que ce serait là faire oeuvre de dépoussiérage, ce qui ne serait pas significatif d'un changement au sens matériel du terme, dès lors que nous adapterions aux besoins d'une Suisse moderne une disposition, somme toute, relativement mineure de la constitution, mais qui cause chaque fois des problèmes quasi insurmontables.

En fin de compte, le Parlement, depuis 1959, applique une formule magique de manière absolument scrupuleuse alors qu'elle n'est inscrite ni dans une loi ni dans une constitution ni où que ce soit. C'est donc bien dire qu'il n'y a strictement aucun risque à ce que se produise dans la pratique ce que cette disposition voudrait éviter. On craint beaucoup – c'est toujours le fantôme qu'on agite – que les Zurichois, tout d'un coup, aient une prééminence extraordinaire dans le Conseil fédéral. A ce que je sache, ils ne sont guère que 35, ce qui ne fait pas encore une majorité pour permettre d'élire un conseiller fédéral. Ce risque est donc tout à fait nul. A l'instar de la sagesse dont le Parlement a fait preuve en maintenant la formule magique depuis bientôt 40 ans, il est à l'évidence tout aussi capable de continuer à veiller à éviter une surreprésentation régionale ou cantonale, dans une mesure où elle deviendrait complètement exagérée.

C'est là une petite adaptation que nous pouvons nous permettre, je dirais même que nous devons nous permettre, parce que s'il n'y a rien du tout dans ce projet de constitution qui soit même une adaptation pratique, nous aurons de la peine à dire que nous avons fait, dans cette salle et dans celle qui se trouve à côté, du bon travail.

C'est la raison pour laquelle je vous prie de bien vouloir adopter la proposition de minorité Jeanprêtre.

Vollmer Peter (S, BE): Frau Grendelmeier hat mich angesprochen und gefragt, ob ich bereit sei, meinen Minderheitsantrag zurückzuziehen, sie würde ihren dann auch zurückziehen.

Frau Grendelmeier, ich muss Sie enttäuschen. Sie müssen den Unterschied zwischen Ihrem Antrag und meinem Minderheitsantrag genau sehen. Mein Antrag führt tatsächlich nicht einfach isoliert die Vertrauensfrage ein, um damit ein wichtiges Element des parlamentarischen Regierungssystems isoliert in die Verfassung «einzupflanzen». Mein Antrag zielt gerade wegen des hohen Quorums darauf ab, dass dieses Mittel nur in ausserordentlichen Fällen und nicht als politisches Instrument eingesetzt wird, während Ihr Antrag ein Antrag ist, den ich im Rahmen einer Regierungsreform vollumfänglich unterstützen würde. Er bedingt denn auch, dass wir das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat, aber auch das Verhältnis zwischen den Kammern usw. neu regeln müssen.

Ich bin wie Sie Anhänger eines anderen Regierungssystems, das uns dann tatsächlich befähigt, die politischen Probleme anzugehen.

Aber hier gibt es einen grossen Unterschied. Ich möchte Sie deshalb bitten, die Intentionen dieser beiden Anträge nicht länger zu verwechseln. Dann werden Sie sehen, dass wir in anderem Rahmen Ihre Konzeption unterstützen. Hier geht es aber nur um die Frage des «impeachment».

Dann möchte ich auch noch zu Herrn Fritschi eine Bemerkung machen, der hier vor politischen Folgen gewarnt hat. Ich hatte fast den Eindruck, Herr Fritschi fürchte sich davor, dass hier effektiv politische Fragen thematisiert würden; diese haben offenbar in seinem Konzept eines Parlamentes keinen Platz. Aber mein Antrag, Herr Fritschi, zielt gerade nicht auf diese politische Auseinandersetzung ab. Ich würde mich für diese politische Auseinandersetzung im Rahmen anderer Instrumente mit Ihnen einsetzen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Herr Vollmer, es stimmt eben nicht, dass Ihr Korrekturvorschlag nur ganz klein ist. Sie gehen in die Richtung eines Präsidialsystems à la Amerika. Doch! Wenn wir dann einmal soweit sind, dass wir im Rahmen der Staatsleitungsreform unsere Instrumente überprüfen, werde ich mich – und Sie offenbar auch – für ein Konkurrenzsystem einsetzen. Deshalb habe ich Sie dazu aufgefordert, Ihren Minderheitsantrag aus verfahrenstechnischen Gründen jetzt zurückzuziehen. So klein ist Ihre Korrektur nicht! Sie kommen mit einem völlig anderen System durch die Hintertür hinein. Es ist schade, dass Sie ihn nicht zurückziehen. Ich habe meinen Antrag als Gegenvorschlag zu Ihrem gebracht, aber in der Hoffnung, dass wir uns beide später darüber streiten würden.

Weil ich der Meinung bin – das gebe ich jetzt hier bekannt, ich habe lange mit mir gerungen –, dass es wirklich eine viel grössere Diskussion braucht, als wir sie hier führen können, ziehe ich meinen Antrag zurück.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Un orateur a dit que les trois propositions de minorité et la proposition Grendelmeier n'avaient rien à faire ensemble. Il a raison, sauf sur un point: ces trois propositions apportent chaque fois une innovation qui sort du cadre de la mise à jour; c'est absolument clair, on peut le démontrer facilement.

Je rappelle que nous avons posé deux critères pour apporter des améliorations ou des modifications dans le cadre de la mise à jour: ça ne doit pas être une nouveauté ou bien, si c'en est une, il faut qu'elle soit vraiment acceptée de manière unanime. Or, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont réunies. Les quatre propositions – Mme Grendelmeier l'a dit de manière tout à fait convaincante – pourront être reprises dans le cadre du projet de réorganisation de la direction de l'Etat. C'est manifestement là qu'elles ont leur place. Il faut bien voir que ces propositions viennent de minorités et d'une parlementaire à titre individuel, et qu'elles n'ont donc pas fait l'ob-

jet d'une étude complète. Par conséquent, il est bien préférable que ces propositions soient réexaminées dans le cadre du projet de restructuration des organes dirigeants de l'Etat. En ce qui concerne la proposition de minorité Zwygart, à l'alinéa 1er, d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux, vraiment personne ne peut contester qu'il s'agit là d'une nouveauté. Quand on passe de sept à neuf conseillers fédéraux, il me semble que c'est une innovation. Personne ne conteste les motifs invoqués pour introduire cette innovation; tout le monde est d'accord que nos conseillers fédéraux sont surchargés; et tout le monde est d'accord que le système actuel de direction de l'Etat ne peut pas continuer à fonctionner comme ça et qu'il faut en changer. Mais, est-ce qu'en changeant ça veut dire choisir la solution des neuf conseillers fédéraux? C'est là que j'ai beaucoup de doutes. Il ne suffit pas de formuler une question qui est juste, encore faut-il trouver une réponse juste! Or, la réponse consistant à augmenter de sept à neuf le nombre des conseillers fédéraux pose un certain nombre de questions qui n'ont pas été évoquées, mais je vous promets qu'elles se posent!

Cette augmentation pose notamment le problème de la collégialité. Est-ce qu'il est encore possible de pratiquer la collégialité, non pas dans le sens que chacun doit manifester une certaine retenue à l'égard des prises de position du collège, mais dans le sens que chacun est responsable des décisions qui sont prises par le collège et que chacun doit examiner attentivement les propositions faites par les autres? On sait bien que plus le nombre des membres d'un exécutif augmente – dans ce système qui est tout à fait particulier à la Suisse qui est le système de la responsabilité collégiale –, plus la collégialité est difficile. Par conséquent, en tout cas en ce qui me concerne, j'ai de très sérieux doutes quant à la possibilité de continuer à pratiquer le système de la collégialité avec neuf conseiller fédéraux.

Cette proposition a été repoussée en commission par 24 voix contre 10, donc à une majorité assez évidente. Je rappelle que la proposition de minorité Zwygart a été rejetée par 24 voix contre 10, en commission.

La proposition de minorité Vollmer, outre qu'elle est aussi, et de toute évidence, une innovation puisqu'elle ne figure pas dans la constitution actuelle, fait l'objet de discussions extrêmement serrées au sein même de notre Parlement. A la Commission des institutions politiques, elle a été adoptée par 10 voix contre 9. Dans la sous-commission 1 de la CRC-CN, elle a été adoptée par 5 voix contre 3 et avec 2 abstentions. Elle a été rejetée dans la commission plénière par 17 voix contre 17 avec la voix prépondérante du président.

Ce n'est en tout cas pas une innovation qui n'est pas contestée. Elle est largement contestée parce qu'elle soulève elle aussi, tout comme la proposition de minorité Zwygart, un vrai problème. Lorsqu'un conseiller fédéral est empêché – il faut utiliser les mots clairement – pour des raisons judiciaires, politiques, physiques ou psychiques, d'exercer sa tâche, est-il juste qu'on doive le tirer jusqu'à la fin de la législature s'il n'a pas le bon sens – je vous fais remarquer que si c'est pour des raisons psychiques peut-être ne peut-il plus avoir ce bon sens – de se retirer? Il faut donc trouver un moyen pour pouvoir mettre un terme au mandat d'un conseiller fédéral, et c'est de la responsabilité de l'Assemblée fédérale.

Est-ce que la solution proposée est la bonne solution? C'est la même question qui se pose. On peut proposer une autre solution qui consiste simplement à diriger directement contre le conseiller fédéral en cause une demande de démission ou de révocation. On ne veut pas, pudiquement, que ce soit dirigé contre un conseiller fédéral. C'est hypocrite! On sait bien que si cette démarche était entreprise, ce n'est pas parce qu'on veut renvoyer les sept conseillers fédéraux. M. Vollmer a dit très clairement qu'il ne veut pas, lui, introduire le système de l'alternance. C'est parce qu'on veut que M. le conseiller fédéral Tel-et-tel ou Mme la conseillère fédérale Telle-et-telle démissionne. C'est pour cette raison qu'on demande la démission de tout le Conseil fédéral. Ensuite, on réélira six des sept, puis on changera le septième. Cela ne peut donc tromper personne. C'est bien clair que c'est dirigé contre un conseiller fédéral.

Je crois que nous devons nous rallier à l'opinion de M. Fritschi qui l'a extrêmement bien exprimée. Ce n'est pas le fait lui-même qui pose un problème, c'est toute la procédure qui précède, toute l'excitation. Imaginez les médias si l'un d'entre nous a tout d'un coup l'idée, ça peut très bien arriver, qu'il en a assez du conseiller fédéral Tel-et-tel et commence sa récolte de signatures sur un sujet un peu brûlant, comme l'a indiqué M. Fritschi! Imaginez la vague des médias qui s'y intéressera, parce que ça crée l'événement ça! Ça, c'est vraiment intéressant pour les médias! Alors, il y aura une vague médiatique extraordinaire qui entraînera un affaiblissement certain de notre Conseil fédéral. Je ne suis pas sûr que, pour un vrai problème – je le reconnais comme tel –, la solution proposée soit la bonne.

En tout cas, la majorité de la commission, même si c'est avec la voix prépondérante du président, n'est pas de cet avis. Puis, il y a la proposition de minorité Jeanprêtre, c'est-à-dire la suppression de la clause du canton pour l'élection au Conseil fédéral. Elle répond probablement à une préoccupation que nous avons tous. Peut-être que nous l'avons plus, nous, que la population, parce que c'est à nous que les problèmes se posent, plus qu'à la population.

Cette proposition a été rejetée en commission par 16 voix contre 8, parce que c'est vraiment une innovation, je le répète.

Lorsque M. Gross Andreas nous dit: «80 à 90 pour cent de la population est favorable à cette disposition», je ne suis plus tout à fait sûr. J'ai cru aussi un certain temps que tout le monde disait: «Cette clause des cantons est dépassée, obsolète.» M. le conseiller fédéral me corrigera sur ce point, mais il me semble qu'une procédure de consultation est engagée et qu'elle n'a pas donné un résultat aussi évident que l'affirme M. Gross. Lorsqu'on discute avec les gens et qu'on dit: «Oui, mais alors quelles seront les chances des petits cantons d'avoir de nouveau un conseiller fédéral?», on remarque qu'il n'y pas tout à fait cet enthousiasme que paraissent nous décrire ceux qui soutiennent cette proposition. Il y a des résistances, et des résistances qui ne sont pas exprimées très ouvertement parce qu'on a peur de vouloir défendre quelque chose qui paraît un peu vieux. En réalité, je crois qu'il y aura des résistances beaucoup plus fortes que celles auxquelles pense M. Gross. On peut très bien poser cette question au peuple suisse, mais pas dans le cadre de la révision totale de la constitution.

Je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à rejeter la proposition de minorité Jeanprêtre.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich ergänze nur sehr kurz und weise darauf hin, dass es für die Kommissionsmehrheit wesentlich war, dass das Revisionspunkte sind und dass hier nicht der Ort sein kann, in irgendeiner Form etwas anderes als Nachführung zu machen.

Damit ist überhaupt nichts über den Gehalt der einzelnen Anträge gesagt. Soweit ich das heute beurteilen kann, wird über alle Anträge in irgendeiner Form zu diskutieren sein, und es nützt in diesem Zusammenhang auch wenig, wenn man irgendwelche Systemwidrigkeiten unterstellt, denn die Frage ist, welches System denn eigentlich gesucht wird.

In diesem Zusammenhang sind im übrigen nicht nur diese Wahl- und Abberufungsverfahren oder die Zusammensetzung des Bundesrates zu prüfen, sondern das Ganze ist auch noch – in der Schweiz speziell – in einen Zusammenhang mit den Volksrechten zu stellen. Wenn das Volk jederzeit intervenieren kann, hat das möglicherweise auch gewisse Konsequenzen für Abberufungen oder für Vertrauens- oder Misstrauensvoten usw. Ich will die Diskussion nicht neu entfachen. Ich kann nur bestätigen, dass man in der Kommission, soweit sie jetzt die Nachführung zu behandeln hatte, die Sache nicht zu Ende diskutierte, sondern das Verfahren abkürzte und sich entschloss, die vorliegenden Mehrheitsanträge zu unterstützen.

Bereits im Reformteil wird möglicherweise in einzelnen Teilen die Diskussion neu auf den Tisch kommen, und ich bin überzeugt, die Hauptdiskussion wird am Schluss bei der Staatsleitungsreform zu führen sein.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Wir verstehen an sich, dass das Parlament oder einzelne Parlamentarier am Bundesrat oder an einzelnen Bundesräten nicht immer die reine Freude haben. Das ist übrigens gegenseitig.

Wenn man auch auf beiden Seiten Reformen fordert, so können wir doch nicht einfach im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung an diesen zentralen Institutionen – einerseits am Bundesrat und andererseits am Parlament – herumstochern und irgendwelche Reformen übers Knie brechen. Herr Vollmer, wir können auch nicht beliebige Elemente, wie etwa dieses Misstrauensvotum, aus einem anderen Regierungssystem, einem anderen politischen System einfach verpflanzen. Da müsste der Bundesrat natürlich sofort eine Vorlage unterbreiten, wonach er das Recht hätte, das Parlament aufzulösen, wenn es beispielsweise das Legislaturprogramm, das es vorher genehmigt hat, in keiner Weise realisiert. Man kann nicht einfach von anderen Regierungssystemen jene Teile nehmen, die einem gerade passen und den Gesamtzusammenhang unseres politischen Systems völlig ausser acht lassen.

In diesem Zusammenhang möchte ich festhalten, dass die Gründerväter unserer Verfassung ganz bewusst einen stabilen Bundesrat gewollt haben. Dies mit gutem Grund, denn in unserem politischen System gibt es nur sehr wenige Dinge, die das Ganze überhaupt zusammenhalten. Wir haben im Unterschied zu parlamentarischen Systemen keinerlei Fraktionszwang. Wir haben keinerlei Koalitionsvereinbarung unter den Bundesratsparteien, und wie Sie wissen, sagen viele Politologen sogar, die eigentliche Opposition sei in unserem System der direkten Demokratie oft nicht die Opposition im Parlament, sondern anlässlich von Volksabstimmungen das Volk. Von aussen betrachtet ist es eher ein Wunder, dass dieses lose System noch einigermaßen funktioniert. Wenn man einen Reformbedarf ortet, muss man daher wirklich das Ganze im Gesamtzusammenhang angehen.

Das will der Bundesrat auch tun. Wir haben unterdessen einen Bericht einer Expertengruppe erhalten, den wir demnächst diskutieren werden. Darauf gestützt werden wir auch Grundsatzentscheide über die sogenannte Staatsleitungsreform treffen. Ich muss Ihnen allerdings sagen, dass wir zwei Systeme bereits ausgeschieden haben, vielleicht zur Enttäuschung von Frau Grendelmeier. Wir sind zur Einsicht gekommen, dass ein parlamentarisches System in unserem System der direkten Demokratie keine Chance hätte, es sei denn, man wäre bereit, das ganze System grundlegend umzubauen. Wir meinen, dass man das Wahlrecht ändern müsste, wenn man das parlamentarische Konkurrenzsystem einführen möchte. Wir müssten zu Majorzwahlen übergehen wie in England oder Frankreich, wo Sie immer klar dominierende Mehrheiten haben. Wir müssten auch tiefgreifende Eingriffe in die direkte Demokratie vornehmen, da sonst nach unserer Ansicht und derjenigen der Experten ein parlamentarisches Konkurrenzsystem in unserem Land der direkten Demokratie nicht funktionsfähig ist.

Wir haben ebenfalls ein anderes System bereits ausgeschieden, ein Präsidialsystem nach dem Modell der USA oder auch nach dem Modell von Frankreich. Wir sind überzeugt, dass ein derartiges Präsidialsystem unserer politischen Tradition entgegensteht.

Dagegen sind wir daran, beispielsweise die Frage der Minderheit Zwygart zu analysieren, ob allenfalls eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte in Frage käme. Wir studieren und analysieren vor allem auch eine Stärkung des Amtes des Bundespräsidenten. In diese Richtung gehen zurzeit unsere Studien und Überlegungen. Wir hoffen, Ihnen diesbezüglich noch diesen Sommer einen entsprechenden Entwurf zu einer Staatsleitungsreform zu unterbreiten, in deren Rahmen dann auch das Verhältnis von Bundesrat und Parlament neu geordnet und geregelt werden muss.

Ich möchte Sie daher wirklich bitten, hier nun nicht auf irgendwelche zufälligen rechtspolitischen Neuerungen einzutreten,

sondern diese Staatsleitungsreform abzuwarten. Der Antrag der Minderheit Zwygart wird dabei wie gesagt geprüft. Beim Antrag der Minderheit Vollmer hätten wir grösste Bedenken, nur dieses einzelne Element zu ändern, ohne «le revers de la médaille», wie ich es angetönt habe. Was den Antrag der Minderheit Jeanprêtre anbelangt, kann ich Sie darauf verweisen, dass im Parlament eine parlamentarische Initiative Schiesser (93.407) pendent ist, die diese Frage in Form einer Teilrevision der Bundesverfassung lösen möchte. Das scheint mir der viel bessere Weg, als hier konzeptwidrig eine doch nicht unbestrittene Neuerung in die nachgeführte Bundesverfassung aufzunehmen. Ich möchte Sie daher bitten, all diese Minderheitsanträge abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	53 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Abs. 2bis – Al. 2bis

Präsident: Der Antrag Grendelmeier zu Artikel 163 Absatz 2bis ist zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	69 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	68 Stimmen

Art. 164, 165

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr

La séance est levée à 12 h 25

Siebente Sitzung – Septième séance

Donnerstag, 22. Januar 1998

Jeudi 22 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 124 hiervoor – Voir page 124 ci-devant

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)

Art. 166

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Widmer Hans (S, LU): Die Minderheit will nichts anderes als die Fassung des Bundesrates. Danach braucht es für jede einzelne Auslagerung eine explizite gesetzliche Grundlage. Demgegenüber fordert die Mehrheit in bezug auf das sogenannte Outsourcing eine grössere Flexibilisierung. Sie will nämlich bloss die Grundsätze für eine Auslagerung in einer Art Rahmengesetz formuliert wissen. Ein solches allgemeines Rahmengesetz könnte aber insbesondere im Bereich der sogenannten hoheitlichen Aufgaben zu Problemen führen. Wenn man nämlich die bisherige Rechtsprechung und die bisherige Praxis vor Augen hat, erkennt man, dass die von der Mehrheit verlangte Praxis den Rahmen der Nachführung sprengen würde.

Des weiteren könnten wir durch die Annahme des Antrages der Mehrheit in ein Spannungsverhältnis zum bereits genehmigten Artikel 154 geraten. Ein solches Spannungsverhältnis braucht allerdings nicht zu entstehen, wenn der Begriff der «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» klar und eindeutig und zugleich abschliessend definiert wird. Ob dies der Fall ist, möchte ich bezweifeln. Zudem ist der Begriff «Verwaltungsaufgaben» interpretationsbedürftig. Weil durch den Antrag der Mehrheit die Nachführung gesprengt werden kann und weil der Begriff «Verwaltungsaufgaben» wegen seiner Unklarheit zu viele Deutungen offenlässt und daher kaum verfassungsgtauglich ist, bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Schliesslich scheint mir der Antrag der Mehrheit allzusehr einem unkritischen New-Public-Management-Denken zu entstammen. Diesem haftet aber, das ist nicht zu bestreiten, etwas Modisches an. Nun soll – da sind sich wohl die meisten hier im Saal einig – die Verfassung zwar dem Zeitgeist, nicht aber einer bestimmten Mode entsprechen.

Aus diesen Gründen und weil wir nicht bei heiklen Auslagerungen die Katze im Sack eines allgemeinen Rahmengesetzes kaufen wollen, bitte ich Sie, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen.

Vollmer Peter (S, BE): Ich möchte Sie im Namen der SP-Fraktion bitten, die Minderheit Widmer zu unterstützen. Was

hier die Mehrheit vorschlägt, geht weit über das hinaus, was heute geltendes Recht ist. Wir haben uns in den letzten zwei Tagen ständig anhören müssen, dass wir nicht über diese Nachführung hinausgehen dürfen, weil das nicht der Konzeption entspreche. Aber hier, wo es offenbar einigen passt, gehen sie selber beliebig darüber hinweg. So geht das nicht.

Ich nehme an, der Bundesrat wird seine Logik in der Interpretation auch hier fortführen. Er könnte zwar zufrieden sein mit dieser Fassung der Kommissionsmehrheit, weil sie dem Bundesrat eigentlich bedeutend mehr Spielraum gibt. Herr Widmer hat ja darauf hingewiesen, was die Differenz ist: Es ist eine Differenz, die besagt, dass Verwaltungsaufgaben in Zukunft – wenn wir einmal generelle gesetzliche Grundlagen schaffen, wo ein paar Grundsätze für die Auslagerung festgelegt werden – effektiv einfach ausgelagert werden können, ohne dass sich der Gesetzgeber dazu äussern kann.

Wenn wir das heute bestreiten, dann nicht zuletzt deshalb, weil es – ich würde fast sagen – gegen Treu und Glauben geht: Vor kurzem hatten wir hier eine Debatte zur Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Sie erinnern sich sicher alle genau daran: Es ging damals darum, wie wir bestimmte Bereiche der Verwaltung auslagern können, im Sinne – es wurde gesagt – des New Public Management, wo wir dann mit Globalbudget steuern. Wir haben gerade im Interesse des Parlamentes damals gesagt, es werde bezüglich seines Einflussbereiches in diesen ausgelagerten Bereichen ganz entscheidende Veränderungen geben. Deshalb haben wir diese Bestimmungen zeitlich limitiert. Wir haben gesagt, es solle eine Versuchsphase sein. Nach Abschluss der Versuchsphase werden wir eine Beurteilung vornehmen; dann können wir entsprechende, neue gesetzliche Grundlagen schaffen.

Was Sie mit diesem Antrag der Kommissionsmehrheit jetzt vornehmen, ist eine Vorwegnahme all dessen, was wir damals sagten. Wir schaffen jetzt bereits eine Verfassungsgrundlage und damit eigentlich ein *Fait accompli*. Der Gesetzgeber, das Parlament, wird nicht mehr in der Lage sein, im Einzelfall zu entscheiden, ob es sinnvoll ist, bestimmte Aufgaben auszulagern.

Eine Auslagerung kann selbstverständlich sinnvoll sein, jedoch müsste per Gesetz definiert werden, wo und wie sie stattfinden soll. Aufgrund des Antrages der Mehrheit können jedoch beliebige – ebenfalls hoheitliche – Aufgaben einfach aufgrund dieser allgemeinen Gesetzesgrundlage ausgelagert werden, auch an Private. Das geht nun wirklich nicht. Einmal in der Sache nicht; vor allem aber geht es nicht an, dass wir diese ganz entscheidende und grosse rechtspolitische Neuerung im Rahmen der Nachführung hier unterjubeln, ohne dass wir die Diskussion über die Konsequenzen führen. Diese Diskussion haben wir bereits im Zusammenhang mit der RVOG-Revision begonnen, wobei wir gesagt haben, dass wir sie weiterführen und Schlussfolgerungen dann ziehen, wenn wir erste Erfahrungen gemacht haben.

Ich möchte Sie nicht zuletzt aus diesem Grund bitten, hier der Minderheit zuzustimmen.

Ich hoffe, dass auch der Bundesrat, entsprechend seiner Vorgabe in der Botschaft zu dieser Verfassungsrevision, seine ursprüngliche Position aufrechterhält und durch diese grosszügige Geste, die in Richtung Bundesrat gemacht werden soll, jetzt nicht Appetit erhält und im Einzelfall den Gesetzgeber ausschliessen möchte.

Die Zustimmung zur Minderheit ist kein Argument gegen Auslagerungen. Sie ist vielmehr ein Argument gegen das jetzt einfach beschleunigte und nicht mehr kontrollierbare Verfahren, das mit diesem Verfassungsartikel möglich sein könnte. Das kann auch nicht im Interesse derjenigen sein, die den Standpunkt vertreten, die Verwaltung solle erneuert und modernisiert werden, mögliche Bereiche könnten verselbstständigt werden. So aber bitte nicht!

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zuzustimmen.

Thür Hanspeter (G, AG): Es geht bei diesem Artikel um die Frage, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, wenn

das Parlament sich entscheiden will, Verwaltungsaufgaben auszugliedern. Es geht um die Frage, unter welchen Bedingungen hoheitliche Funktionen ausserhalb der staatlichen Verwaltung erledigt werden können.

Es wurde bereits darauf hingewiesen: Das geltende Recht ist klar. Es braucht hierzu ein formelles Gesetz, und das wird im Entwurf des Bundesrates auch so umschrieben.

Es ist natürlich so: Wenn wir uns damit zufriedengeben wollten, dass ein auf dem «Wege der Gesetzgebung» festgelegtes Verfahren dazu ebenfalls ausreichend sein soll, heisst das konkret: Es kann auch ein einfacher Bundesbeschluss sein. Damit ermöglichen Sie es – das ist für mich der entscheidende Punkt –, dass solche Auslagerungen in Umgehung des Referendums zustande kommen können. Nach geltendem Recht ist es so, dass ein formelles Gesetz dem Referendum untersteht; es kann dem Volk vorgelegt werden, wenn 50 000 Leute das Gesetz nicht wollen. Nach der Fassung der Mehrheit könnte das Parlament nur mit einem einfachen Beschluss eine solche Auslagerung beschliessen und auf diesem Weg den Entscheid dem Volk vorenthalten.

Ich bin der Auffassung, dass es hier um eine gravierende Weichenstellung geht. Es ist eine wichtige Frage, welche Verwaltungsaufgaben vom Staat selber und welche Verwaltungsaufgaben durch Dritte erfüllt werden sollen. Eine solche Grundsatzfrage muss dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

Aus diesem Grund ist es für die grüne Fraktion klar, dass im Rahmen der Nachführung nichts anderes gemacht werden darf, als der Fassung des Bundesrates zu folgen. Alles andere wäre eine Weiterführung und nicht eine Nachführung unserer Verfassung. Sie haben an verschiedenen Stellen gestern und heute bekräftigt, dass man keine Weiterführung will. Wenn in einzelnen Punkten über die Nachführung hinausgegangen worden ist, so nur dann, wenn ein überwiegender Konsens in dieser Frage gegeben war. Das ist hier sicher nicht der Fall.

Deshalb bitte ich Sie, dem Bundesrat und der Minderheit zu folgen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Frage, wieweit Nachführung opportun ist oder nicht, wird bald von einer Seite, bald von der anderen zum Anlass genommen, gegen Modifikationen zu sprechen.

Worum geht es? Artikel 166 Absatz 3 regelt die Voraussetzungen für die Übertragung von Bundesaufgaben an «Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts», und zwar an Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören.

Die im Entwurf des Bundesrates vorgesehene Bestimmung bindet nun jede einzelne Übertragung öffentlicher Aufgaben an eine gesetzliche Grundlage. Bereits die von der SPK seinerzeit eingesetzte Expertenkommission vertrat – wie später die SPK und jetzt die Mehrheit der Verfassungskommission – die Auffassung, dass diese Regelung modernen und flexiblen Formen staatlicher Leistungserbringung nicht angemessen sei. Gerade bei neuen Modellen der Verwaltungsführung spiele die Möglichkeit der verwaltungsexternen Leistungserbringung, das «contracting out», eine wichtige Rolle. Solchen Formen des Verwaltungshandelns sollte nicht zum vornherein der Riegel geschoben werden. Das ist die Auffassung der Mehrheit der Kommission.

Wenn jetzt hier dargetan wird, dass man damit das Referendum umgehen wolle, dass damit staatliche, hoheitliche Aufgaben problemlos ausgelagert werden könnten, dann hiesse dies, dass das gleiche Parlament später bei der Gesetzgebung Derartiges erlauben würde. Ich gehe davon aus, dass dem nicht so ist. Mit der Fassung des Bundesrates ist das Parlament andernfalls gezwungen – es hat dann nur diese eine Möglichkeit –, in jedem einzelnen Fall über ein neues Gesetz eine Auslagerung vorzunehmen.

Ein letzter Punkt ist zu erwähnen: Selbst mit der offeneren Formulierung der Kommissionsmehrheit ist das Parlament nicht gezwungen, über einen einzigen Erlass alle und sämtliche Auslagerungen zu genehmigen respektive die Grundlage dafür zu schaffen. Selbst mit der flexibleren Formulierung

der Kommissionsmehrheit bleibt die Handlungsfreiheit beim Parlament; es wird in der Verantwortung des Parlamentes liegen, wie dieses Mittel eingesetzt wird. Wir wollten angesichts der sich rasch ändernden Verhältnisse im Umfeld unserer Aufgabenerledigung hier nicht eine derart enge Formulierung aufnehmen.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Je m'étonne tout de même du fait que ceux qui étaient d'accord de passer de sept à neuf conseillers fédéraux, qui étaient d'accord d'introduire cette sorte de révocation du Conseil fédéral que nous avons examinée à l'article 163 (al. 2bis selon la proposition de la minorité), qui ont supprimé la clause cantonale, viennent nous dire maintenant: «Attention, attention! à l'article 167, vous vous écarterez de la mise à jour stricte.» Il faut être sérieux! Je crois que, suivant de quel côté on se trouve, la mise à jour est tout d'un coup beaucoup plus extensible ou beaucoup plus restreinte. Cette remarque mise à part, je précise que la différence entre la majorité et la minorité est finalement relativement faible.

La minorité qui reprend le projet du Conseil fédéral souhaite que, dans chaque cas d'attribution d'une tâche de l'administration «à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale», une loi prévoie expressément cette attribution.

Au contraire, la majorité vous propose d'édicter une loi-cadre qui fixe à quelles conditions le Conseil fédéral peut attribuer des activités à l'extérieur de l'administration fédérale. Dans ce cas, nous aurions simplement une loi-cadre, mais cette loi-cadre n'est pas faite. Par conséquent, on pourrait très bien imaginer qu'on précise dans cette loi-cadre que le Parlement, par voie d'arrêté fédéral simple, décide de cas en cas, ou même que par voie d'arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum – c'est la liberté du législateur –, décide de cas en cas l'attribution à l'extérieur de tâches de l'administration fédérale; ou encore que le Conseil fédéral, par voie d'arrêté fédéral de portée générale ou d'arrêté fédéral simple, présente au Parlement un projet d'attribution de telles tâches à l'extérieur de l'administration.

Tout est possible. Simplement, la solution de la majorité permet une plus grande souplesse et permet au législateur de décider ensuite sous quelle forme il prévoira l'attribution de ces compétences, soit directement au Conseil fédéral, soit par une décision du Parlement. Par conséquent, il me paraît à première vue que la différence est relativement faible entre les deux propositions. Il y en a une qui est plus stricte, une qui est plus souple.

La commission s'est décidée pour la solution souple, défendue par la majorité, par 17 voix contre 12.

Koller Arnold, Bundesrat: Es geht bei Artikel 166 Absatz 3 um die Frage der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben, von öffentlichen Aufgaben, an Dritte, die ausserhalb der Verwaltung stehen, seien das nun Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts. Es ist tatsächlich so, dass die bundesgerichtliche Praxis bisher für jede Übertragung hoheitlicher Aufgaben eine spezifische gesetzliche Grundlage verlangt, deshalb lautet die Formulierung des Bundesrates entsprechend.

Die Mehrheit der Kommission möchte nun weitergehen. Mir scheint das unter dem Gesichtspunkt der Nachführung problematisch, vor allem, wenn man die Frage, wieweit man gehen möchte, offenlässt. Die Formulierung der Mehrheit hat mehr oder weniger auch den Nachteil, dass es sicher nicht angeht, zu schreiben, die Voraussetzungen seien «auf dem Wege der Gesetzgebung» festzulegen. Grundlage muss ein formelles Bundesgesetz sein; diese Korrektur wäre auf jeden Fall noch vorzunehmen.

Mir persönlich schwebt für den Zweitrat ein Kompromiss vor: Bei relativ marginalen Auslagerungen – beispielsweise dort, wo es um irgendwelche technischen Dienste geht, die dann durch private, spezialisierte technische Fachstellen geleistet werden – könnte man eine Gesetzesdelegation vorsehen.

Andererseits scheint mir richtig, dass es dort, wo es um die Auslagerung wirklich bedeutender hoheitlicher Aufgaben geht, wie beispielsweise den Strafvollzug, den Vorbehalt des formellen Gesetzes braucht. Deshalb hält der Bundesrat vorerst an seinem Antrag fest. Wir suchen dann im Zweitrat einen Kompromiss.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté*

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 44 Stimmen

Art. 167

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Sie sehen, dass die Frage des Zeitpunkts der Wahl des Bundeskanzlers inskünftig auf Gesetzesstufe geregelt werden soll. Die Kommission hält dafür, dass eine zwingende, auf Verfassungsstufe festgelegte Gleichschaltung dieser Amtsdauern nicht empfehlenswert ist, um so mehr, als es allenfalls zugänglich sein könnte, durch eine leichte Verschiebung der Amtsdauer des Bundeskanzlers – er ist immerhin Stabschef des Bundesrates und leitet in dieser Funktion einen recht umfangreichen persönlichen Stab auch in ausserordentlichen Situationen – die Möglichkeit zu eröffnen, eine Persönlichkeit zu wählen, die zusammen mit der Exekutive der Aufgabe gerecht zu werden vermag. Der Gesetzgeber wird das abschliessend zu regeln haben.

Angenommen – Adopté

Art. 168

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Angenommen – Adopté

Art. 169

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Hier mache ich nur eine Ergänzung: Auf der deutschsprachigen Fahne ist der Titel dieses Artikels nicht ausgedruckt worden. Es müsste dort entsprechend dem Titel auf der französischen Fahne «Initiativrecht» heissen.

Ich bitte Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: J'ai deux remarques:

1. La suppression de l'article 169 alinéa 2 est la conséquence de la décision que nous avons prise hier à l'article 151 qui prévoit déjà que les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ont le droit de faire des propositions sur un objet en discussion. Il est donc inutile de le répéter ici.

2. Concernant l'alinéa 1er de l'article 169, nous avons déjà modifié les termes «arrêtés de l'Assemblée fédérale» par «lois fédérales» en adoptant l'article 153a.

Präsident: Hier treten Konsequenzen der Beschlüsse bei den Artikeln 151 und 153a zutage.

Angenommen – Adopté

Art. 170

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Jeanprêtre Francine (S, VD): Cette proposition que je prends au nom d'une forte minorité est suggérée par les Commissions des institutions politiques de nos deux Conseils.

En fait, il s'agit d'une controverse – on peut employer le terme – sur la compétence actuelle, telle qu'exercée par le Conseil fédéral, d'édicter des ordonnances et sur la compétence du législatif d'en assumer un certain contrôle. A l'efficacité d'un côté s'oppose le souci de transparence de l'autre. C'est en fait une commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques qui a formulé des critiques sur le système actuel.

La procédure utilisée en matière d'ordonnances, qui se déroule dans une large mesure à huis clos, manque de transparence pour l'Assemblée fédérale, et le contrôle de la législation du Conseil fédéral se révèle ainsi difficile. Dans la pratique, le droit édicté sous forme d'ordonnances peut cependant avoir une importance non négligeable. Il n'est donc pas judicieux que seule la procédure législative soit réglée en détail et que la procédure en matière d'ordonnances soit entièrement laissée à la discrétion du Conseil fédéral.

L'article 170 alinéa 1bis aurait pour but de charger le législateur de régler les grandes lignes de cette procédure. Il s'agit de faciliter le contrôle du contenu des ordonnances afin de s'assurer qu'elles sont en accord avec les objectifs et les dispositions de la législation formelle. Cela signifie que les commissions législatives devraient avoir le droit de consulter intégralement a posteriori les bases des décisions du Conseil fédéral, lorsqu'elles désirent procéder à un réexamen plus attentif d'une ordonnance. Il ne s'agit donc pas d'une généralité qui entraînerait naturellement un surcroît de travail. Ces commissions pourraient faire figurer régulièrement à l'ordre du jour de leurs séances le nouveau droit des ordonnances dans leur domaine respectif de compétence et procéder de manière ciblée à un réexamen de certaines ordonnances lorsqu'elles l'estiment nécessaire.

Une autre solution serait d'obliger le Conseil fédéral à consulter les commissions législatives compétentes lors de l'élaboration d'un projet d'ordonnance. Des études, des alternatives ont été effectuées. Les Commissions des institutions politiques ont notamment examiné la question de l'introduction d'un veto contre les ordonnances. Une telle mesure peut en effet être envisagée, dès lors que, par la suppression de la clause d'autorisation obligatoire pour chaque ordonnance de substitution, le Conseil fédéral devrait voir sa marge de manoeuvre pour édicter des ordonnances quelque peu augmenter.

Un veto contre les ordonnances au niveau fédéral pourrait se présenter comme suit: un nombre indéterminé de membres du Conseil national ou du Conseil des Etats ou encore une commission parlementaire pourrait, dans un délai convenu, faire opposition à une ordonnance du Conseil fédéral. Si les deux Chambres approuvent cette opposition, l'ordonnance ou la modification de l'ordonnance devrait être supprimée. L'Assemblée fédérale aurait ainsi la possibilité de réagir rapidement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui lorsqu'elle estime qu'une ordonnance du Conseil fédéral repose sur une base légale insuffisante ou que son contenu ne correspond pas à la conception du Parlement.

J'en viens au choix. Une majorité s'est néanmoins prononcée contre l'introduction d'un veto contre les ordonnances. Il a été rappelé que le Tribunal fédéral peut à l'heure actuelle déjà empêcher l'application d'une disposition d'une ordonnance lorsque le Conseil fédéral n'a pas respecté la base légale. Par ailleurs, l'Assemblée fédérale dispose d'une palette suffisante d'instruments pour exprimer sa volonté au Conseil fédéral. De plus, l'instrument du mandat, qui doit être créé, devrait permettre à l'Assemblée fédérale de fournir au Conseil fédéral des directives relatives à l'élaboration d'une ordonnance donnée. Enfin, un veto contre les ordonnances ne ferait qu'encourager la méfiance entre le Parlement et le Gouvernement, faisant obstacle à une collaboration fructueuse entre les deux autorités.

Ainsi, toute cette réflexion approfondie a entraîné une discussion au sein de la sous-commission et, bien sûr, de la commission plénière.

C'est un vote très serré – comme je l'ai rappelé – qui a entraîné la présentation de cette proposition de minorité que je vous engage à soutenir.

Gross Jost (S, TG): Ich bitte Sie für die sozialdemokratische Fraktion, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen. Ich darf vielleicht das, was Frau Jeanprêtre anhand der Erwägungen der Staatspolitischen Kommission hier dargelegt hat, ein bisschen illustrieren.

Ein gewisses Malaise im Verhältnis Gesetzgebung/Verordnungsrecht können Sie, vor allem wenn Sie das Krankenversicherungsgesetz und das entsprechende Verordnungsrecht betrachten, fraglos feststellen. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Krankenversicherungsgesetzes war ein Teil des Verordnungsrechtes noch gar nicht vorhanden. Daraus haben sich viele strittige Fragen in unzähligen Verfahren vor dem Bundesrat oder vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht ergeben. Hätten wir eine minimale Regelung des Verordnungsrechtes, dann hätte man darauf bestanden, dass das Verordnungsrecht im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Krankenversicherungsgesetzes vorgelegen hätte.

Der Rat hat zwar fraglos eine gewisse Klärung im Verhältnis Gesetzgebung/Verordnungsrecht vorgenommen: Einerseits durch die Einführung des materiellen Gesetzesbegriffs in Artikel 154, Absatz 1bis, andererseits durch die Regelung der Gesetzesdelegation in Artikel 154, Absatz 2. Das sind Fortschritte. Aber ich glaube, niemand kann darüber hinwegsehen, dass heute, wo Gesetze häufig Rahmengesetze sind, Gesetzgebung und Verordnungsrecht in einem hohen Mass zusammenwirken. Deshalb sind die Erwägungen der Staatspolitischen Kommission in ihrem Bericht vom 6. März 1997, wie sie Frau Jeanprêtre vorgetragen hat, ganz wesentlich.

Es braucht ein Minimum von Verfahrensregelung, beispielsweise in bezug auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verordnungsrechtes. Es braucht eine inhaltliche Kontrolle auf Übereinstimmung mit dem formellen Gesetzesrecht. Auch ausländische Staaten kennen Verfahrensregeln, die besser gewährleisten, dass das Verordnungsrecht erstens wirklich à jour ist, wenn das Gesetz in Kraft tritt, und dass zweitens die inhaltliche Verträglichkeit von Gesetz und Verordnung besser kontrolliert wird.

Ich denke, das ist auch im Sinne eines modernen Verständnisses der Gewaltenteilung. Im Verordnungsrecht nimmt der Bundesrat eigentlich eine Kompetenz des Gesetzgebers wahr, also hat das Parlament nach den Prinzipien einer gut verstandenen Gewaltentrennung einen Anspruch darauf, zu wissen, was der Bundesrat mit dieser Verordnungs-kompetenz macht.

Die Minderheit will nicht eine bestimmte Regelung. Sie will sichergestellt haben, dass ein Minimum an Verfahrensregelung in Form eines Gesetzes eingeführt wird.

Im Sinne dieser Erwägungen bitte ich Sie für die sozialdemokratische Fraktion, diesen Antrag zu unterstützen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit 18 zu 17 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Regelung des Bundesrates entschieden. Ich bitte Sie, den Antrag der Mehrheit zu unterstützen.

Für die Mehrheit war es weniger ein materieller als ein formeller Grund, gegen diese Ergänzung zu sein. Das durch den Antrag der Minderheit in Absatz 1bis geforderte Gesetz kann nämlich auch aufgrund von Artikel 154 Absatz 1bis Buchstabe f erlassen werden, wenn Sie das in der Fahne entsprechend verfolgen wollen. Die durch diesen Absatz anvisierten Informationsrechte der Kommission in bezug auf die Verordnungen werden auch durch Artikel 144 Absatz 4 – das sind jetzt diese Einsichtsrechte – entsprechend garantiert. Also ist eigentlich allem Genüge getan, und es wäre unlogisch, wenn diese Bestimmung hier ausdrücklich noch Platz fände, um so mehr, als in Absatz 1 dieses Artikels dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von rechtsetzenden Normen im Rahmen einer Verordnung gegeben wird.

Ich bitte Sie daher, mit der Mehrheit der Kommission den Antrag der Minderheit Jeanprêtre abzulehnen.

Präsident: Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Nous avons ici affaire, à l'alinéa 1bis, à une proposition de minorité qui est venue de la Commission des institutions politiques, comme Mme Jeanprêtre l'a dit, et qui, au fond, permet ou qui oblige l'Assemblée fédérale à fixer «les dispositions fondamentales relatives à la procédure d'ordonnance».

J'aimerais attirer votre attention sur le fait que tous les cas évoqués par Mme Jeanprêtre sont des possibilités: elles ne découlent pas de la constitution. Par exemple, le droit de veto dont a parlé Mme Jeanprêtre, qui devrait frapper des ordonnances édictées par le Conseil fédéral, devrait être inclus dans la loi d'application qui est prévue à l'alinéa 1bis. Il ne découle pas de la Constitution fédérale. Il y aurait encore beaucoup de discussions à avoir sur les dispositions que cette loi pourrait contenir.

Comme l'a fait remarquer le rapporteur de langue allemande, il est tout à fait certain que les Chambres ont le droit d'édicter une pareille loi en vertu de l'article 154 alinéa 1bis lettre f de la constitution que vous avez voté hier, puisque cette disposition dit en substance que l'Assemblée fédérale a notamment ou en particulier le droit d'édicter sous forme de lois des règles relatives «à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales». Il est clair que les règles sur la délégation de compétences tombent dans les règles de l'organisation des autorités fédérales et de la compétence des autorités fédérales. A première vue donc, la disposition de la proposition de minorité est inutile. De toute manière, la compétence de l'Assemblée fédérale est donnée pour d'autres motifs.

J'ajoute à cela une autre remarque: j'ai défendu, aussi bien que j'ai pu le faire, le mandat, qui me paraissait une excellente institution, mais il est évident que la possibilité pour l'Assemblée fédérale d'intervenir est liée très clairement au mandat. Et maintenant que vous avez refusé la possibilité de donner un mandat de manière générale en ce qui concerne l'activité législative, je ne vois pas très bien à quoi cela sert maintenant de permettre à l'Assemblée fédérale de réintervenir, sans avoir la possibilité de recourir au mandat, dans les dispositions où l'Assemblée fédérale a délégué au Conseil fédéral des compétences législatives. Je rappelle d'ailleurs, et il suffit de lire l'alinéa 1er de l'article 170, que chaque fois que nous déluguons au Conseil fédéral une compétence législative, c'est-à-dire la compétence d'édicter des ordonnances, nous devons, en vertu de la constitution, lui donner des directives générales pour les édicter. C'est le sens de la délégation de compétence et, par conséquent, il m'apparaît que la disposition de l'alinéa 1bis est superflue. Elle ne fait que charger un peu plus la constitution.

La commission, à une très faible majorité, on l'a déjà relevé, par 18 voix contre 17, a décidé de vous recommander de rejeter cette disposition supplémentaire.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen auch die Ablehnung dieses Minderheitsantrages. Sie wissen, dass wir für Verordnungen von erheblicher Tragweite das Vernehmlassungsverfahren durchführen. Was die Rechtmässigkeit der Verordnungen anbelangt, können sie vom Bundesgericht überprüft werden: Die unselbständigen Verordnungen, ob sie sich im Rahmen der gesetzlichen Delegation halten, und die selbständigen Verordnungen sogar, ob sie mit der Verfassung übereinstimmen.

Ein wichtiger Grund von der ganzen Entstehungsgeschichte her ist auch folgender: Wir hatten im Rahmen der Vorbereitung zur nachgeführten Verfassung mit Vertretern der Kantone lange Gespräche über dieses Ordnungsproblem geführt. Die Kantone haben fast bis zum Schluss verlangt, dass sie Abänderungen von Verordnungen verlangen könnten. Wir haben das ganz klar zurückgewiesen, weil das eine Neuerung gewesen wäre, die sogar eine Systemänderung bewirkt hätte. Wir befürchten, dass all diese Anschlussbegehren wieder kämen, wenn Sie hier nun ein derartiges Gesetz verlangten.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté*

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 61 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen

Art. 171

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Angenommen – Adopté

Art. 172 Abs. 3 – Art. 172 al. 3

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Präsident: Die Absätze 1 und 2 von Artikel 172 haben wir bereits zusammen mit Artikel 156 bereinigt.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich stelle hier keinen Antrag. Aber zuhänden des Zweitrates: Anlässlich der gestrigen Beratung von Artikel 156 ist untergegangen, dass der Bundesrat nach wie vor eine eigene Vertragsabschlusskompetenz hat, direkt auf die Verfassung gestützt. Ich glaube, wir müssen es jetzt hier nicht behandeln. Aber es sei für den Zweirat angemeldet.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Es geht in Artikel 172 Absatz 3 darum, dass der Bundesrat dann, wenn es um die Interessen des Landes geht, direkt und unmittelbar auf der Verfassung abgestützte Verordnungen und Verfügungen erlassen kann. Das ist zweifellos richtig so.

Die Kommission hat dann recht deutlich – mit 28 zu 2 Stimmen – noch ergänzt, dass solche Verordnungen sofort der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten und schliesslich zu befristen seien. Dabei ist es der Kommission insbesondere darum gegangen, einerseits die Kompetenz des Bundesrates, sofort einzugreifen, nicht zu beschneiden, andererseits aber eine nötige Schranke gegen mögliche Missbräuche dieses Notrechtes einzubauen. Auch in den neuen Kantonsverfassungen sind die Regierungen ähnliche Bestimmungen aufgenommen worden, denn solche Notverordnungen – so sinnvoll, zweckmässig und notwendig sie auch sein mögen – können doch erheblich in Grundrechte wie die Handels- und Gewerbefreiheit bei einer Teilnahme an Wirtschaftssanktionen usw. eingreifen. Ich bitte Sie, auch davon Kenntnis zu nehmen. Wir werden uns nach dem Entscheid des Zweitrates möglicherweise noch einmal damit zu befassen haben.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Vous avez vu qu'à l'alinéa 3, la commission a apporté une précision dans le respect des droits de l'Assemblée fédérale: les ordonnances qui peuvent être prises, et nous n'y changeons rien, par le Conseil fédéral lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige – c'est la nouveauté introduite par notre commission – doivent être approuvées dans les meilleurs délais, «immédiatement» prévoit d'ailleurs le texte, par l'Assemblée fédérale, de telle sorte qu'il y ait au fond une ratification selon les formes normales, les formes constitutionnelles, par l'Assemblée fédérale, et le plus tôt possible après que le Conseil fédéral les a prises.

Deuxième mesure: Ces ordonnances «doivent être limitées dans le temps». Cette disposition correspond à notre volonté de limiter aussi dans le temps les mesures d'urgence qui sont prises selon la procédure ordinaire en matière de mesures d'urgence.

Angenommen – Adopté

Art. 173

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Vollmer Peter (S, BE): Ich möchte dem Rat eine Wiederholung der Debatte von heute vormittag ersparen. Es geht hier wieder um das Wort «Neutralität».

Nachdem im Rat von verschiedenen Votanten gesagt wurde, dass mein Antrag durchaus eine gewisse Berechtigung habe, dass er an sich sachlogisch richtig sei, man ihm aber trotzdem nicht zustimmen könne, weil man jetzt im Hinblick auf eine Volksabstimmung nicht bereit sei, den Realitäten in die Augen zu schauen, lohnt es sich nicht mehr, hier noch einmal zu argumentieren. Die Willensbildung erfolgt offenbar in diesem Punkt nicht aufgrund von Argumenten, sondern aufgrund von anderen Gefühlen!

Ich ziehe Antrag der Minderheit zu Absatz 1 deshalb zurück. Wir haben die Abstimmung bereits bei Artikel 162 gehabt.

Jutzet Erwin (S, FR): Ich begründe den Antrag der Minderheit zu Absatz 4: Worin liegt die Differenz zwischen dem Antrag der Mehrheit und dem Antrag der Minderheit?

Artikel 102 Ziffer 11 der geltenden Bundesverfassung und Artikel 173 Absatz 4 der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung sehen vor, dass der Bundesrat die Bundesversammlung dann, wenn er Truppen aufbieten will, in zwei Fällen unverzüglich und zwingend einberufen muss: Wenn er mehr als 2000 Armeeingehörige für den Aktivdienst aufbieten will oder wenn der Einsatz dieser Truppe, die weniger als 2000 Armeeingehörige umfasst, voraussichtlich länger als drei Wochen dauern wird.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, eine dieser beiden Schranken aufzuheben, nämlich die Zahl 2000 aus der Bundesverfassung zu streichen. Es werden dafür namentlich praktische Bedürfnisse und Gründe ins Feld geführt, beispielsweise der Katastropheneinsatz oder die Flughafenbewachung.

Eine beträchtliche Minderheit beantragt Ihnen, bei der bundesrätlichen Fassung zu bleiben, und zwar zunächst einmal aus dem alten Lied heraus: Nachführung. Wenn wir dem Konzept der Nachführung treu bleiben wollen, dürfen wir hier nicht ausbrechen. Für mich allein wäre das an und für sich kein Grund. Ich habe es bei der Eintretensdebatte gesagt: Das Prinzip Nachführung ist für mich ein allzuenges Konzept, aber es wird vom Bundesrat konsequent durchgezogen. Ich denke, dass er es auch hier durchziehen wird.

Es geht hier aber noch um mehr! Die Frage ist auch politisch brisant! Ein Armeeeinsatz, z. B. zur Wahrung der inneren Sicherheit, wie er in den letzten 30, 40 Jahren im Zusammenhang etwa mit Kaiseraugst oder mit dem Jurakonflikt in Erwägung gezogen wurde, ist im höchsten Masse sensibel. Ich könnte mir auch vorstellen, dass der Bundesrat zur Wahrung der inneren Sicherheit provisorisch Truppen aufbietet, um gegen Streikende vorzugehen. Das wäre unheimlich brisant, und ich glaube, dass diese Schranke in der Bundesverfassung sehr wohl berechtigt ist.

Es wird gesagt, dass wir mehr als 2000 Leute brauchten, um beispielsweise einen Flughafen bewachen zu können. Meines Erachtens – das ist auch in der Vergangenheit so gewesen – kann man auf Truppen zurückgreifen, die sich gerade in der Rekrutenschule oder im WK befinden. Schliesslich wird auch gesagt, dass das noch im Gesetz geregelt würde. Ich bin aber gegen eine Delegation an den Gesetzgeber, weil ich die Garantie in der Bundesverfassung haben will und weil ich es zudem willkürlich finde, dass man zwar die Zeitdauer in der Verfassung festhält, nicht aber die Truppengrösse.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der bundesrätlichen Fassung bzw. dem Antrag der Minderheit Ihre Stimme zu geben.

Engelberger Edi (R, NW): Die FDP-Fraktion unterstützt einstimmig die Fassung der Mehrheit, und zwar um dem Bundesrat die Möglichkeit offen zu lassen, auch ohne Zählrahmen, ohne durch eine fixierte Zahl eingengt zu sein, aktiv werden zu können. Die Zahl ist zwar nicht bindend, aber immerhin kann sie in der Entscheidungsfindung und Ent-

schlussfassung doch hemmend wirken. Deshalb sind wir der Meinung, dass es möglich sein sollte, diese Zahl von 2000 aus dem Absatz 4 herauszustreichen und darauf zu verzichten. So kann die für die Bewältigung eines bestimmten Ereignisses im Assistenzdienst oder im Ordnungsdienst – für den Bundesrat und für die Lösung des Problems – notwendige Anzahl Armeeingehöriger aufgeboden werden. Es kann auch situationsgerecht, rasch und unverzüglich gehandelt, aber vor allem auch geholfen werden.

Es ist richtig, dass die Flughafenregimenter im Aktivdienst heute sicher einen Bestand von weit über 2000 Angehörigen der Armee haben. Zusammen mit den zusätzlichen Truppen wie Flab, Schützenpanzer usw. sind das ausgebildete Spezialtruppen, bei denen man nicht irgend jemanden aufbieten kann oder sollte. Das haben wir in unseren letzten Diskussionen, als es um die Ausrüstung der Truppen im Territorialdienst ging, immer wieder gehört.

Im übrigen unterscheiden sich die Fassung des Bundesrates und jene der Mehrheit nicht stark voneinander. Wenn der Einsatz länger als drei Wochen dauert, ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen, der Einsatz der Truppen und damit auch die Anzahl der Truppenangehörigen zu sanktionieren oder eben wieder aufzuheben.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen. Ich glaube, er ist die flexiblere Formulierung für die Lösung eines Problems, das dem Bundesrat durch das Aufbieten von Truppen oder durch eine besondere Situation gestellt werden könnte.

Präsident: Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt. Die CVP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Mehrheit.

Die grüne Fraktion unterstützt die Minderheit und den Bundesrat.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): Ich möchte, im Anschluss an das Votum von Herrn Vollmer, eine kurze persönliche Erklärung anbringen.

Er hat hier seine Darstellung gegeben, weil wir es abgelehnt haben, die Neutralität nicht zu erwähnen. Ich möchte in aller Form festhalten, dass viele Mitglieder der Kommissionsmehrheit – und damit der Erwähnung der Neutralität – aus Überzeugung zugestimmt haben und auch, um das schöne Wort von Herrn Vollmer zu gebrauchen, «sachlogische Gründe» dafür hatten.

Gross Andreas (S, ZH): Ich habe mich schon gefreut, dass Herr Bonny nicht zum vorhergegangenen Absatz 1 reden, sondern uns, die Minderheit bei Absatz 4, unterstützen würde, die eine Regelung vorsieht, welche wir in diesem Haus vor drei Jahren im Militärgesetz beschlossen haben. Danach hat der Bundesrat nicht nur, wenn ein Einsatz länger als drei Wochen dauert, sondern auch dann, wenn er mehr als 2000 Angehörige der Armee aufbietet, die Bundesversammlung einzuberufen und muss sozusagen die Rechtfertigung, die Legitimation für dieses Handeln nachträglich einholen. Ich frage mich wirklich, Herr Engelberger, was sich in den letzten drei Jahren geändert hat, dass Sie darauf zurückkommen. Ich meine, Sie können uns selbst auch abschaffen, dann hat der Bundesrat die «flexibelsten» Möglichkeiten.

Sie wissen ganz genau: Der Assistenzdienst betrifft nicht nur Unwetter, sondern auch das, was Sie als «innere Unordnung» bezeichnen: Unruhen, Spannungen zwischen Schweizerinnen und Schweizern. Dann kann es ihrer Meinung nach Aufgebote geben, mit vielen Soldaten, die aber weniger als drei Wochen dauern; dann wollen Sie dem Bundesrat flexibel ermöglichen, solche Konflikte mit relativ vielen Soldaten anzugehen, ohne dass er mit uns darüber diskutieren muss.

Der Bundesrat selbst will dies nicht. Weshalb wollen Sie ihm etwas geben, was er gar nicht will, weil er ganz genau weiss, dass in solchen Momenten nicht nur die Exekutive und das Militär gefragt sind, sondern auch die Legislative? Alle drei miteinander müssen herausfinden, was im Interesse des Landes richtig ist.

Sie sagen, die Entscheidungsfindung würde gehemmt, wenn wir auch unser Wort dazu beitragen wollen. Wenn Sie die Entscheidungsfindung des Bundesrates hemmungslos zulassen wollen, dann müssen Sie die Demokratie abschaffen. Ich verstehe nicht, weshalb Sie heute hier «flexiblere Lösungen» wollen, die Sie vor drei Jahren noch nicht wollten.

Wir haben dieses heikle, sensible, geschichtlich belastete Thema ganz sorgfältig angegangen, und jetzt bringen Sie eine Verfassungslösung, die nur noch einseitig auf die Dauer ausgerichtet ist. Wenn ein Einsatz weniger als drei Wochen dauert, wollen Sie dem Bundesrat Dinge ermöglichen, die er selber gar nicht möchte.

Ich möchte Sie wirklich bitten, beim Konsens, beim Kompromiss, den wir beim Militärgesetz gefunden haben, zu bleiben und hier nicht autoritärere Lösungen vorzuschlagen, als sie der Bundesrat möchte. Der Bundesrat weiss, dass es in seinem Interesse ist, in solchen heiklen Konfliktfällen mit dem Parlament zusammen die richtige Lösung zu suchen und nicht gegen das Parlament zu handeln.

Engelberger Edi (R, NW): Herr Gross, ich möchte Sie bitten, diesen Text noch einmal zu lesen. Es heisst ja: «Bietet er mehr als 2000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf ...» Das ist keine fixe Zahl. Wenn ich den Text richtig verstehe, kann der Bundesrat ohne weiteres mehr als 2000 Armeeingehörige aufbieten. Es heisst nicht, der Bundesrat dürfe nur bis 2000 Armeeingehörige aufbieten.

Aufgrund dieser Interpretation haben wir gefunden, man könne auf die Fixierung einer Zahl verzichten. Ich habe auch eindeutig gesagt, es müsse unverzüglich die Bundesversammlung einberufen werden; diese Bundesversammlung muss Dienstleistungen, die länger als drei Wochen dauern, sanktionieren; wahrscheinlich zeitgleich auch die Anzahl der Truppenangehörigen, die aufgeboden wurden, seien es dann 2000 oder 2400. Damit habe ich mit Bestimmtheit keine Verschärfung hineingebracht.

Gross Andreas (S, ZH): Lesen können wir beide, davon gehen wir aus. Aber wir können darüber nachdenken, ob wir beide das, was wir gelesen haben, richtig verstehen.

Bei der bundesrätlichen Lösung sind zwei Sicherungen eingebaut: Wenn der Bundesrat mehr als 2000 Armeeingehörige aufbietet oder wenn der Einsatz länger als drei Wochen dauert, hat der Bundesrat das mit uns zu diskutieren. Das sind sozusagen zwei Pflöcke. Sie nehmen einen heraus und lassen nur noch einen stehen: die drei Wochen. Das heisst: Für einen Einsatz von weniger als drei Wochen braucht er das Parlament nicht. Das ist uns zu wenig, zumal es in dem von Ihnen befürworteten Antrag der Mehrheit auch «der Einsatz von Armeeingehörigen» heisst, während es beim Bundesrat «dieser Einsatz» heisst.

Subsistent heisst ja, dass zusätzlich zum Militär noch andere dabei sind, dass die Grösse des Militäranteils egal ist. Das ist eine restriktivere Lösung als der Bundesrat vorgeschlagen hat; Sie wollen ihm unter dem Thema Flexibilität mehr Möglichkeiten geben.

Das geht uns zu weit. Sie ändern damit das Militärgesetz, das wir erst vor drei Jahren unter Beihilfe von z. B. Herrn Hess zusammen gemacht haben; das ist unlogisch und unsinnig.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich stelle zwei Differenzen fest. Die erste betrifft Artikel 173 Absatz 3: Dort ist die Kommission ausführlicher, als es der Bundesrat war, indem man nach wie vor dazu steht und es als nötig ansieht, dass der Bundesrat gestützt auf diesen Verfassungsartikel Verordnungen und Verfügungen erlassen darf, um die innere Sicherheit zu schützen. Doch beantragt die Verfassungskommission, dass diese Umstände genauer zu umschreiben sind, indem wir festhalten, dass dieses Sonderrecht gegenüber «unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und inneren und äusseren Sicherheit» bestehe.

Es wird schliesslich in Analogie zu den generellen Notverordnungs-kompetenzen festgehalten, dass derartige Verordnungen zu befristen seien und dass sie der Bundesversammlung

zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden müssen. Das entspricht an sich der Logik, die wir auch vorne bei Artikel 154 bei den Notkompetenzen festgelegt haben.

Zur zweiten Differenz betreffend Absatz 4: Meines Erachtens ist es falsch, wenn hier gesagt wird, dass materiell Wesentliches geändert würde. Vielmehr handelt es sich um eine Herabstufung in bezug auf diese Zahl von 2000, weil diese Zahl von 2000 Wehrpflichtigen – wie es Herr Gross selber richtigerweise gesagt hat – im neuen Militärorganisationsgesetz aufgenommen ist. Würde die Kompetenz des Bundesrates erweitert, könnte das nur über eine Änderung des Militärorganisationsgesetzes geschehen, d. h. über einen referendumsfähigen Erlass. Dass hier diese Beweglichkeit beantragt wird, entspricht nun tatsächlich, wie das von verschiedenen Rednern dargestellt wurde, auch den heutigen Bedürfnissen. Dies ist um so mehr der Fall, als wir uns bewusst sein müssen, dass im Gegensatz zum Zustand, wie er vor wenigen Jahren herrschte, heute nicht mehr permanent Bereitschaftsregimenter im Dienst sind.

Rekrutenschulen dürften als Ersatz für spezielle Einsätze kaum geeignet sein. Eine solche Lösung will man gerade vermeiden. Wenn also eine entsprechende Beweglichkeit garantiert werden soll, ist es unseres Erachtens zwar im Moment nicht notwendig, bereits heute im Militärorganisationsgesetz die Beschränkung zu streichen. Darüber haben wir uns überhaupt nicht ausgesprochen. Das ist auch nicht der Sinn. Sie sollte aber nicht mehr auf Verfassungsstufe festgeschrieben sein.

Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen, auch in bezug auf Absatz 4 der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag bzw. den Entwurf des Bundesrates, der klare Fortschreibung ist, abzulehnen.

Aber auch auf unserer Seite – ich wiederhole das – geht es nicht um eine materielle Neuerung, weil diese quantitative Bestimmung ins Gesetz herabgenommen wird.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Effectivement, il y a plusieurs variantes à cet article 173. La première à l'alinéa 3: le Conseil fédéral est opposé à la commission. La commission vous propose de prendre les mêmes dispositions que l'on trouve à l'article 172 alinéa 3, c'est-à-dire que si le Conseil fédéral prend des ordonnances spéciales en vertu du droit de nécessité, ces ordonnances peuvent lourdement limiter les droits individuels, c'est absolument clair. Ces ordonnances doivent, selon la procédure imaginée, être limitées dans le temps et être soumises immédiatement à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Il n'y a pas de divergence à ce sujet, si ce n'est avec le Conseil fédéral. J'aimerais quand même signaler que le Conseil fédéral n'a trouvé en commission que deux fidèles pour soutenir sa version: la commission a en effet approuvé la proposition qu'elle vous soumet par 28 voix contre 2.

L'alinéa 4 traite d'une question qui n'est à vrai dire pas absolument fondamentale, mais qui se pose dans les termes suivants: à l'article 102 chiffre 11 de la constitution actuelle, on trouve: «En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les Conseils si le nombre des troupes levées dépasse 2000 hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines.»

La majorité de la commission estime que ce chiffre de 2000 hommes est, semble-t-il, vraiment limite dans un certain nombre de services, – on pense notamment au service d'ordre à Cointtrin ou à Kloten, mais surtout à Cointtrin à cause des conférences internationales –, et qu'il n'est pas judicieux de le faire figurer dans la constitution.

La majorité de la commission estime donc qu'il faut «descendre» cette norme, si je puis m'exprimer ainsi, au niveau législatif, ce qui donnerait plus de souplesse dans le cas où il serait nécessaire de lever plus de 2000 hommes. Le critère de trois semaines est indiscuté dans les deux versions et ne pose pas de question.

La minorité de la commission au contraire estime qu'il s'agit d'une nouveauté dans la mesure où la majorité de la commis-

sion ne veut pas maintenir le texte constitutionnel actuel, et que, pour des raisons politiques, il est opportun de maintenir cette limite de 2000 hommes dans la constitution.

Au nom de la commission, je vous recommande de voter la proposition de la majorité. Personnellement, comme j'essaie d'être tout à fait conséquent dans l'application du concept de la mise à jour, je voterai avec la minorité.

Koller Arnold, Bundesrat: Es ist gerade im Fall von Artikel 173 Absatz 4 gut, dass wir uns wieder ans Grundkonzept erinnern. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt, dass wir mit dieser nachgeführten Bundesverfassung in der Volksabstimmung nur durchkommen, wenn wir uns überall, wo es um politisch heikle, sensible Bereiche geht, tatsächlich auf die Nachführung beschränken. Wo es eindeutig konsensfähige Dinge sind – wir haben solche beispielsweise bei der Wählbarkeit auch geistlicher Stimmberechtigter beschlossen, wo wirklich ein völliger Konsens vorhanden ist –, habe ich nicht weiter opponiert. Aber es ist eine gute Leitlinie, wenn Sie sich überall, wo ein wesentlicher Widerstand von einer bedeutenden politischen Gruppe besteht, auf das Nachführungskonzept beschränken.

Deshalb würde ich empfehlen, hier dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Es stimmt zwar, was Herr Schmid gesagt hat: Auch im neuen Militärgesetz Artikel 77 Absatz 3 findet sich die Verfassungsvorschrift, gemäss welcher der Bundesrat unverzüglich die Bundesversammlung einberufen muss, sobald er über 2000 Angehörige der Armee aufbietet.

Aber entschuldigen Sie diese heimliche Freude des Appenzellers: Mir gefällt es natürlich gut, wenn auch die Sozialdemokratische Partei einmal sieht, dass das Ständemehr durchaus eine wertvolle zusätzliche Kontrolle sein kann.

Auch aus diesem Grunde möchte ich Ihnen empfehlen, hier dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Ich werde allerdings die Sozialdemokraten bei den anderen Artikeln auch wieder an diese Konzeptidee erinnern. Bei sensiblen Fragen lohnt es sich wirklich, ein strenges Konzept der Nachführung durchzuhalten.

Präsident: Der Antrag der Minderheit Vollmer zu Absatz 1 ist zurückgezogen worden.

Abs. 1 – Al. 1

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

Abs. 2, 3 – Al. 2, 3

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit

79 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

55 Stimmen

Art. 174, 175

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 176–180

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Comme je crois qu'il n'y aura pas de très grandes discussions sur ces articles relatifs au Tribunal fédéral, je me permets de faire un petit exposé sur les quatre articles qui seront mis en votation. Ainsi, je ne devrai pas intervenir sur chaque article, sauf s'il y a des questions ou des interventions venant de la salle.

La réforme de la justice prévue dans le projet A n'a pas suscité de grandes discussions, même si elle a permis de discuter en commission sur des thèmes assez importants, mais

seulement d'une manière marginale. Je pense au problème de l'autonomie communale touchée par l'article 177 alinéa 1er lettre b, dont nous discuterons quand même lorsque nous examinerons l'article 41 et le problème du rapport entre le droit national et le droit international figurant à l'article 180, mais objet surtout d'une réglementation à l'article 4 alinéa 4.

Ce que votre commission a fait par rapport au projet du Conseil fédéral, c'est surtout de l'adaptation. Elle a adapté et un tout petit peu clarifié l'article 176. Elle a fait un petit changement à l'article 177 alinéa 1er lettre b. Elle a décidé de biffer l'article 179 «Assises fédérales» et a procédé à une petite adaptation rédactionnelle à l'article 180.

A l'article 176 «Rôle du Tribunal fédéral», votre commission propose quelques modifications du projet du Conseil fédéral. Il s'agit de simplifier l'alinéa 2 et d'introduire deux nouveaux alinéas 3 et 4. La commission a tenu à reprendre les principes en vigueur de manière plus explicite que celle choisie par le Conseil fédéral.

L'alinéa 2 subit une petite adaptation qui ne change rien au sens de l'article.

A l'alinéa 3, votre commission a réintroduit une réglementation que le Conseil fédéral ne trouvait pas digne de figurer dans la Constitution fédérale, mais que nous avons cru juste de laisser, de façon à ce qu'il soit bien clair que le Tribunal fédéral a le droit d'organiser lui-même son administration, et que ce n'est pas l'administration générale de la Confédération qui doit s'occuper de cela.

A l'alinéa 4, votre commission a introduit un critère de répartition linguistique applicable à la composition du Tribunal fédéral, qui correspond à ce qui est en vigueur maintenant, et qui est une précision nécessaire pour éviter des discussions dans le futur.

A l'article 177 alinéa 1er lettre b nous avons tout simplement reformulé d'une façon plus claire – nous le croyons tout du moins – la disposition instituant le droit de recours des communes et des autres corporations de droit public au Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral avait décidé de rendre explicite ce droit de recours qui n'était reconnu que par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Nous avons complété le sens de ce droit de recours.

Quant à la suppression des Assises fédérales, à l'article 179, nous en avons discuté en commission et nous avons, une première fois, décidé qu'il valait mieux maintenir cet article; dans une deuxième phase, nous avons décidé de le biffer. Substantiellement, les assises n'ont plus été appelées à siéger depuis 1933, ce qui fait croire qu'elles ne le seront plus jamais. Les trois cas dans lesquels on pouvait utiliser les Assises fédérales resteront, mais ils seront réglés par la législation. De cette manière, il n'y aura pas de changement substantiel, sauf l'abolition d'une institution qui n'est plus utilisée depuis très longtemps et qui n'est probablement plus adaptée à notre temps.

L'article 180 a tout simplement été réécrit sans rien changer au sens de la norme.

Voilà les modifications que nous vous proposons. Je reprendrai la parole pour répondre à d'éventuelles interventions.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann den Präzisierungen in Artikel 176 zustimmen, vor allem wegen der Berücksichtigung der Amtssprachen. Das wollten wir eher auf Gesetzesebene belassen. Aber in diesem viersprachigen Land scheint es mir durchaus gerechtfertigt, das auf Verfassungsstufe zu heben.

Bei Artikel 177 Absatz 1 Litera b kann ich ebenfalls zustimmen, weil damit ja ganz klar ist, dass es bei der Gemeindeautonomie um eine bundesrechtlich geschützte Garantie des kantonalen Rechtes geht.

Das möchte ich zuhanden der Materialien festgehalten haben.

Präsident: Die Entscheidung zu Artikel 153a hat auch Auswirkungen auf Artikel 180.

Angenommen – Adopté

Art. 181–184

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Angenommen – Adopté

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

Präsident: Damit haben wir unsere Hausaufgaben, was die Verfassungsrevision angeht, gemacht. Es ist aber bei weitem noch nicht die ganze Verfassung behandelt. Wir werden uns im Verlauf des Jahres noch recht oft damit befassen.

Ich danke den Berichterstatter der Verfassungskommission; ich danke Herrn Bundesrat Koller.

Um 17 Uhr beginnt die ausserordentliche Session mit der Debatte über die Konsequenzen der Bankenfusion.

*Die Sitzung wird von 16.30 Uhr bis 17.00 Uhr unterbrochen
La séance est interrompue de 16 h 30 à 17 h 00*

Sammeltitel – Titre collectif

Fusion UBS/SBV. Konsequenzen Fusion UBS/SBS. Conséquences

Kategorie II, Art. 68 GRN – Catégorie II, art. 68 RCN

Präsident: Ich begrüße Sie herzlich zu dieser ausserordentlichen Session über Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Steuerfragen.

Aus aktuellem Anlass haben über 50 Ratsmitglieder die Einberufung dieser ausserordentlichen Session verlangt. Das Büro Ihres Rates hat sodann das Programm und den Zeitpunkt festgelegt. Es hat insbesondere festgehalten, dass heute sowie morgen vormittag ausschliesslich Interpellationen behandelt werden. Aus Zweckmässigkeitsgründen hat das Büro eine Gesamtredzeit von etwas über drei Stunden auf die Fraktionen verteilt. Es ist Ihnen eine Rednerinnen- und Rednerliste ausgeteilt worden. Wir gedenken, heute die auf der Liste aufgeführten Rednerinnen und Redner zu Wort kommen zu lassen, dann die Sitzung zu unterbrechen und morgen früh die Herren Bundesräte Villiger und Delamuraz zu Wort kommen zu lassen.

97.3654

**Interpellation
christlichdemokratische Fraktion
Fusionen. Auswirkungen
auf das Steuer- und
Sozialversicherungswesen**

**Interpellation
groupe démocrate-chrétien
Fusions. Conséquences
en matière fiscale
et d'assurances sociales**

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Der Bundesrat wird gebeten, das Parlament darüber zu orientieren, wie er schädlichen Auswirkungen von Unternehmensfusionen auf die Bereiche Steuern und Sozialversicherungen, ja Missbräuchen im Zusammenhang mit Fusionen, begegnen will.

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

Le Conseil fédéral est prié de renseigner le Parlement sur les mesures qu'il entend prendre pour contrecarrer les conséquences néfastes, voire les abus, qu'engendrent les fusions d'entreprises en matière fiscale et pour les assurances sociales.

Sprecher – Porte-parole: Deiss

Schriftliche Begründung

Zwar erlaubt es das neue Kartellgesetz, die Auswirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf die Wettbewerbslage zu kontrollieren und den Missbrauch von Marktmacht zu bekämpfen. In den Bereichen, die den Staat direkt betreffen, das heisst im Bereich der Steuern und der Sozialversicherungen, fehlen ihm aber die Instrumente, die es ihm erlauben würden, auf die Unternehmenszusammenschlüsse zu reagieren.

Betrachten wir zuerst den Bereich der Steuern: Die Umstrukturierungen ermöglichen den betroffenen Gesellschaften, in erheblichem Umfang Steuern zu sparen, namentlich indem sie gewaltige Abzüge für die Umstrukturierungskosten geltend machen. Durch die Umstrukturierungen sehen sich zudem Kantone und Gemeinden plötzlich massiven Umverteilungen der Steuereinnahmen gegenüber, weil in der Regel die regionalen Unterschiede im Bereich der Steuern besser ausgenutzt werden. Jeder Steuerpflichtige darf natürlich seine Steuerlast so optimieren, dass er wirklich nur das bezahlt, was er effektiv bezahlen muss. Wenn aber sein Handeln missbräuchlich ist, so ist dies unannehmbar. Es ist um so skandalöser, als sich nur wenige Privilegierte solche Praktiken zu Nutze machen können. Der umstrukturierungsbedingte Einnahmefall der Gemeinwesen ist um so bitterer, als die Aktionäre in der Regel die grossen Gewinner solcher Fusionen sind und die dadurch entstandenen Lasten in keiner Weise mittragen, ganz im Gegenteil.

Im Bereich der Sozialversicherungen sind die Auswirkungen noch sehr viel stossender. Denn die Unternehmenszusammenschlüsse führen meistens auch zu Entlassungen. Die davon betroffenen Personen geraten in eine schwierige Situation. Auch die Sozialversicherungen, insbesondere die Arbeitslosenversicherung, aber auch andere Vorsorge- und Fürsorgeeinrichtungen, werden dadurch belastet. Die Unternehmen, die umstrukturieren, sanieren sich sozusagen auf Kosten der Allgemeinheit. Sie können zwar anführen, dass sie über die Arbeitnehmerbeiträge ihren Teil leisten und demnach auch das Recht haben, auf die Sozialversicherungsleistungen zurückzugreifen. Die Vorgänge werden dann aber zum Skandal, wenn der schweren Last, die die sozialen Einrichtungen drückt, riesige Börsengewinne gegenüberstehen. Wenn die Allgemeinheit schon eigentlich gesunde Privatun-

ternehmen unterstützt, dürfte dies mindestens nicht zur massiven Bereicherung der dermassen unterstützten führen. Deshalb scheint es gerechtfertigt zu verlangen, dass sich die Gewinner von Umstrukturierungen an den gewaltigen Kosten, die sie der Allgemeinheit verursachen, beteiligen. Darum wird der Bundesrat ersucht, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Welche Mittel stehen Bund und Kantonen zur Verfügung, um schädlichen und missbräuchlichen Auswirkungen von Fusionen auf die Gemeinwesen und die Sozialversicherungen entgegenzutreten?
2. Was gedenkt der Bundesrat zu unternehmen, um sich besser gegen die schädlichen und missbräuchlichen Auswirkungen von Umstrukturierungen von Unternehmen zu rüsten?

Développement par écrit

Si la nouvelle loi sur les cartels concurrentielle et de lutter contre les abus des entreprises puissantes sur le marché, l'Etat se trouve particulièrement démuné dans les domaines qui le concernent plus directement, à savoir les conséquences fiscales et sociales des regroupements d'entreprises.

En matière fiscale, d'abord, les restructurations d'entreprises permettent aux sociétés concernées de réaliser d'importantes économies fiscales, notamment en faisant valoir d'énormes défalcatons pour les coûts de restructuration. De plus, en ce qui concerne les cantons et les communes, ces réaménagements conduisent à des redistributions abruptes et massives de l'assiette fiscale, en principe dans le sens d'une meilleure exploitation des disparités fiscales régionales. S'il est légitime pour chaque contribuable d'optimiser sa facture fiscale en vue de ne pas devoir payer plus que son dû, il est en revanche inadmissible que ces démarches puissent conduire à des abus dont le caractère scandaleux est accru par le fait que ces pratiques ne sont accessibles qu'à une minorité de privilégiés. Ce manque à gagner des collectivités publiques pour cause de frais de restructuration est d'autant plus amer que les actionnaires sont en général les grands bénéficiaires de telles fusions et ne pâtissent aucunement des charges ainsi engendrées, bien au contraire.

Les effets sont beaucoup plus choquants encore en matière d'assurances sociales. En effet, les licenciements qui, le plus souvent, vont de pair avec les regroupements opérés constituent autant de situations pénibles du point de vue individuel que de charges pour les assurances sociales, en particulier pour l'assurance-chômage, sans épargner pourtant diverses autres institutions de prévoyance et d'aide sociale. En quelque sorte, les entreprises en restructuration sont dans la situation avantageuse de procéder à un assainissement aux frais de la collectivité. Certes, elles peuvent se prévaloir d'y participer au moyen de leurs cotisations et leur recours aux prestations à ce titre peut paraître légitime. L'exercice prend pourtant l'allure de scandale lorsque aux lourdes charges supportées par les institutions sociales font face d'énormes bénéfices réalisés en bourse. Si la collectivité vient ainsi au secours d'entreprises privées pourtant saines, cela ne devrait pas être source d'enrichissement massif pour la partie «secourue». Il semble dès lors légitime de faire participer ceux qui sont les gagnants d'une restructuration aux énormes charges qui en résultent pour la collectivité.

Dès lors, le Gouvernement est invité à répondre aux questions suivantes:

1. De quels moyens disposent la Confédération et les cantons pour remédier aux conséquences néfastes et abusives des fusions pour les collectivités publiques et pour les assurances sociales?
2. Quelles initiatives entend prendre le Conseil fédéral pour mieux s'armer contre des effets nuisibles et abusifs des restructurations des entreprises?

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Januar 1998

1. Die schweizerische Wirtschaft ist traditionell global ausgerichtet. Dies geht nicht nur aus der Exportquote unseres Lan-

des, sondern auch aus den schweizerischen Direktinvestitionen in praktisch allen Staaten der Welt hervor. Ein Land wie die Schweiz, dessen wertschöpfungsstärksten Branchen im eigenen Land nur noch den geringsten Teil ihrer im Inland hergestellten Produkte absetzen, ist damit potentiell auch einer der grössten Gewinner der Globalisierung.

Umgekehrt ist klar, dass durch die Verschärfung des Tempos des strukturellen Wandels Arbeitnehmer, aber auch Arbeitgeber weltweit in ihrer Flexibilität und Mobilität gefordert sind. Da nicht alle Bürger diesen Anpassungsprozess gleich erfolgreich bestehen können, ist es besonders wichtig, dass die entstehenden sozialen Kosten klug abgefedert werden. Denn nur so kann die für die weitere Entwicklung unserer Wirtschaft wichtige Akzeptanz des strukturellen Wandels in der Bevölkerung erreicht werden. Längerfristig – dies beweisen die vorhandenen wissenschaftlichen Studien – ist es nicht der strukturelle Wandel, sondern dessen Behinderung und Verzögerung, welche sich negativ auf die Beschäftigung auswirken.

2. Die Stellung der Schweiz als internationaler Finanzplatz hängt von zahlreichen Faktoren ab. Der jüngste Fusionsentscheid der beiden Grossbanken ist nur einer unter vielen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass der strukturelle Anpassungsprozess im schweizerischen Bankwesen auch ohne diese Fusion notwendig geworden wäre. Die langfristigen Auswirkungen der Fusion lassen sich auch deshalb heute noch nicht beurteilen. Gerade am Beispiel der grossen Fusionen in der Schweiz in jüngerer Zeit (vorab Novartis und ABB) wird klar, dass die Folgen einer einzelnen Fusion immer erst im nachhinein abgeschätzt werden können. Immerhin zeigt die volkswirtschaftliche Betrachtung, dass in der Vergangenheit als Folge des Strukturwandels stets mehr Arbeitsplätze neu geschaffen wurden als vernichtet worden sind.

Aufgrund des nunmehr gebündelten Potentials der Schweizer Grossbanken und der damit neu entstandenen Risiken ist aber zu überprüfen, wieweit die geltende Gesetzgebung und Organisation der Bankenaufsicht diesen Anforderungen zu genügen vermögen.

3. Was die Restrukturierungskosten in der gemeldeten Höhe von rund 7 Milliarden Franken betrifft, welche die Grossfusion auslöst, so ist festzuhalten, dass sich die dadurch entstehenden Steuerausfälle nicht abschätzen lassen. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die Restrukturierungskosten auf mehrere Jahre verteilen könnten. Ferner ist zu bedenken, dass sie teilweise im Ausland anfallen und in diesem Ausmass die schweizerischen Fiskaleinnahmen grundsätzlich nicht vermindern werden. Geschäftsmässig begründete Aufwendungen einer Unternehmung müssen übrigens vom Fiskus akzeptiert werden. Dabei ist zu bedenken, dass insbesondere Restrukturierungskosten für die Empfänger der entsprechenden Leistungen grundsätzlich steuerbare Einkünfte darstellen. Insofern diese Investitionen darstellen, die in der Schweiz getätigt werden, wirken sie einem Abbau von Arbeitsplätzen und einem Steuerausfall tendenziell entgegen.

4. Aufgrund der dem Bundesrat vorliegenden Angaben geht es den beiden fusionierenden Banken darum, finanzielle Härtefälle zu vermeiden. Sie brachten mit aller Deutlichkeit ihre Absicht zum Ausdruck, einen Sozialplan auszuarbeiten, welcher erheblich über die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen hinausgeht. Die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern sind im Gang und sollten bis Ende Januar beendet sein. Die entlassenen Personen dürften dank dem Sozialplan während der Stellensuche ohne Leistungen der Arbeitslosenversicherung auskommen. Übrigens ist auch beim Personalabbau infolge der Fusion von Sandoz und Ciba-Geigy die Arbeitslosenversicherung nicht in Anspruch genommen worden.

Insbesondere angesichts dieses von den beiden fusionierenden Banken freiwillig vorgeschlagenen Sozialplanes sieht der Bundesrat vorläufig keinen Grund, weitere Forderungen zu stellen. Im übrigen werden die eidgenössischen Räte namentlich bei der Beratung des Postulates Tschopp (97.3635) mit dem Titel «Kapitalmehrwertbesteuerung bei Fusionen mit negativer Auswirkung auf die Beschäftigung» Gelegenheit haben, die Frage zu behandeln, ob bei Megafusionen mit

Stellenabbau eine Sonderabgabe zugunsten der Arbeitslosenversicherung erhoben werden sollte.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

1. L'économie suisse est traditionnellement axée sur le marché mondial, non seulement en raison du volume de ses exportations, mais également des investissements directs opérés dans pratiquement tous les pays du monde. Un pays tel que la Suisse, dans lequel les branches qui créent le plus de valeur ajoutée ne vendent plus qu'une partie très réduite de leur production nationale sur le marché intérieur, est idéalement placé pour être un des principaux bénéficiaires de la mondialisation. Il apparaît cependant clairement que l'accélération des mutations structurelles place les travailleurs, d'une part, et les employeurs, d'autre part, face à des exigences accrues de flexibilité et de mobilité sur le plan mondial. Or, les citoyens ne connaîtront pas tous la même réussite dans ce processus d'adaptation; il importe donc de procéder à une modération judicieuse des coûts sociaux, afin que les mutations structurelles opérées puissent être acceptées par la population, ce qui est capital pour le développement de notre économie. Comme le montrent les études scientifiques, ce ne sont pas les changements structurels qui pourraient, à longue échéance, mettre en péril les emplois, mais bien la volonté d'empêcher ou de retarder ces changements.

2. Le rôle de la Suisse en tant que place financière internationale dépend de nombreux facteurs. La récente décision de fusion des deux grands établissements bancaires n'est qu'une décision parmi d'autres. Le Conseil fédéral est convaincu que cette fusion n'aurait rien changé à la nécessité pour le secteur bancaire de se restructurer. C'est pourquoi il est encore difficile aujourd'hui de mesurer les effets qu'aura cette fusion à long terme. Si l'on considère les dernières fusions opérées en Suisse (en particulier Novartis et ABB), il apparaît clairement que leurs conséquences ne pourront être évaluées qu'après un certain laps de temps. Toutefois, l'analyse économique montre que, dans le passé, les changements structurels ont toujours généré davantage d'emplois qu'ils n'en ont supprimés.

Face à la concentration du potentiel des grandes banques suisses et à l'accroissement des risques qu'elle entraîne, il convient d'examiner dans quelle mesure la législation en vigueur et l'organisation de la surveillance bancaire satisfont à la nouvelle donne.

3. En ce qui concerne les conséquences du coût de la restructuration du nouvel établissement bancaire (environ 7 milliards de francs) sur les impôts, il faut s'en tenir au fait qu'il est impossible d'estimer l'ampleur des pertes fiscales qui en découleront. Il n'est pas à exclure que les frais de restructuration s'étendent sur plusieurs années. De plus, ils débloieront une partie de leurs effets à l'étranger, auquel cas ils ne diminueront pas les recettes fiscales en Suisse. Par ailleurs, les dépenses d'une entreprise qui sont justifiées par l'usage commercial doivent être acceptées par le fisc. Or, pour les bénéficiaires de prestations, les frais de restructuration constituent en principe des revenus imposables. Enfin, étant donné que ces restructurations constituent des investissements effectués en Suisse, elles vont généralement plutôt à l'encontre des suppressions d'emplois et des pertes fiscales.

4. D'après les informations en possession du Conseil fédéral, les deux banques concernées par la fusion tentent d'éviter que celle-ci n'entraîne des situations financières pénibles. Elles ont clairement manifesté leur intention de négocier un plan social qui va sensiblement au-delà des exigences des dispositions légales en vigueur. Les négociations engagées avec les partenaires sociaux sont en cours et devraient être achevées à la fin janvier. Grâce à ce plan social, les personnes touchées par une mesure de licenciement devraient pouvoir s'en sortir durant la période de recherche d'un emploi sans recevoir de prestations de l'assurance-chômage. D'ailleurs, les suppressions d'emplois générées par la fusion de Sandoz et de Ciba-Geigy n'ont pas nécessité l'intervention de l'assurance-chômage.

Etant donné le caractère généreux du plan social proposé volontairement par la nouvelle banque, le Conseil fédéral ne voit pour l'instant pas de raison d'en exiger davantage. De plus, les Chambres auront l'occasion d'examiner, lors des discussions concernant le postulat Tschopp (97.3635) qui traite de «l'imposition des plus-values en capital réalisées aux dépens de l'emploi en cas de fusions», s'il y a lieu d'instaurer une taxe spéciale en faveur de l'assurance-chômage dans le cadre de mégafusions entraînant des suppressions d'emplois.

97.3655

**Interpellation Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei
Stärkung des
Wirtschaftsstandortes Schweiz**

**Interpellation groupe
de l'Union démocratique du centre
Renforcer
la place économique suisse**

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Die Grossbankenfusion und die Folgen der Globalisierung haben eine heftige wirtschaftspolitische Grundsatzdebatte ausgelöst. Verschiedene Konzepte zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stehen sich dabei gegenüber. Beispiele in anderen Ländern haben gezeigt, dass Regulierungen und ausufernder Sozialstaat nicht zum Ziel führen. Selbst sozialdemokratische Regierungen haben dies erkannt und setzen nunmehr auf marktwirtschaftliche Strategien und Anreize. Länder mit grösserem Wirtschaftswachstum haben Steuerreduktionen eingeführt und damit zusätzliche Investitionen und neues Steuersubstrat angezogen. Damit konnten auch erfolgreich neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang fragen wir den Bundesrat an:

1. Teilt der Bundesrat die Ansicht, dass der Produktionsfaktor Kapital eine höchst mobile Grösse geworden ist und damit bereits auf kleine Veränderungen der Rahmenbedingungen mit einer Verschiebung zu vorteilhafteren Standorten reagiert?

2. Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, dass folgende, insbesondere von linker Seite vorgeschlagene Massnahmen eine klare Verschlechterung des Wirtschaftsstandortes Schweiz bedeuten und eine Abwanderung von grossen Steuerzahlern sowie weitere Arbeitsplatzverluste zur Folge hätten:

- Einführung einer Kapitalgewinnsteuer;
- Einführung einer Depotabgabe;
- Einführung einer eidgenössischen Erbschaftsteuer;
- materielle Steuerharmonisierung mit einer Nivellierung nach oben?

3. Trifft es nach Ansicht des Bundesrates zu, dass eine Abwanderung von grossen Unternehmen direkte und negative Auswirkungen auf die Steuerbelastung der Bürgerinnen und Bürger und der regional verankerten kleinen und mittleren Unternehmungen (KMU) hat und für diese zu einer höheren Steuerbelastung führt?

4. Die SVP ist hingegen der Auffassung, dass sich die Steigerung der steuerlichen Attraktivität für Private und Unternehmungen langfristig auch für die gesamte Volkswirtschaft auszahlen wird, da das Volumen des Steuersubstrats zunehmen wird. Von einer rein statistischen Sichtweise ist zugunsten von dynamischen Überlegungen abzukommen. Teilt der Bundesrat diese Auffassung?

5. Ist der Bundesrat auch der Meinung, dass in diesem Sinn noch Verbesserungen des schweizerischen Steuersystems

möglich sind (z. B. Problem Doppelbesteuerung Gesellschaft/Aktionäre, Holdingbesteuerung usw.)?

6. Ergänzend zu diesen Massnahmen ist eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU unabdingbar. Ist der Bundesrat bereit, weitere Schritte zur Reduktion der Auflagen und Regulierungen für KMU zu unternehmen?

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

La fusion UBS/SBS et les conséquences de la globalisation ont suscité un vif débat sur les principes de la politique économique et sur les mesures à prendre. Comme le montre l'exemple d'autres pays, la régulation et un Etat social envahissant ne sont pas les bons moyens pour améliorer le contexte économique. Même les gouvernements sociaux-démocrates l'ont reconnu et ont inclus dans leur arsenal politique les stratégies et les mesures d'incitation économiques. Les pays à forte croissance ont diminué les impôts pour favoriser l'investissement, générateur d'activités imposables. Il leur a même été possible de créer des emplois.

1. Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas que le facteur capital est devenu extrêmement volatil et que la moindre modification des données économiques peut provoquer un transfert des investissements vers des pays offrant des conditions plus avantageuses?

2. Imposition des gains en capital;
- création d'une taxe sur les dépôts;
 - instauration d'un impôt fédéral sur les successions;
 - harmonisation fiscale avec nivellement par le haut;

toutes ces idées, émises en général par la gauche, ne sont-elles pas de nature à dégrader la situation économique de la Suisse et à inciter les gros payeurs d'impôts à partir, provoquant du même coup des pertes d'emplois?

3. Est-il exact, d'après le Conseil fédéral, que le départ de grandes entreprises ait des effets négatifs directs sur la charge fiscale des citoyens et des PME locales?

4. L'UDC pense au contraire que le renforcement de l'attrait fiscal pour le secteur privé est profitable à long terme pour toute l'économie, car il en résulte de nouvelles sources d'impôt. Il faut passer d'une analyse statique à une analyse dynamique. Le Conseil fédéral est-il d'accord?

5. Ne pense-t-il pas qu'il est possible d'améliorer dans ce sens le système fiscal suisse (problème de la double imposition société/actionnaires, imposition des holdings, etc.)?

6. En complément à cette mesure, il est indispensable d'améliorer les conditions qui s'appliquent aux PME. Le Conseil fédéral est-il prêt à prendre de nouvelles mesures pour les faire bénéficier de réductions de charges et de déréglementations?

Sprecher – Porte-parole: Maurer

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Januar 1998

1. Der Produktionsfaktor Kapital ist heute anerkanntermassen mobiler als in der Vergangenheit. Die Folgerung, dass bereits kleine Änderungen der Rahmenbedingungen genügen, um Verschiebungen auszulösen, dürfte jedoch zu pauschal sein. Denn erfahrungsgemäss bedarf es in aller Regel mehr als bloss kleiner Veränderungen der Rahmenbedingungen, um einen Standort gegenüber einem anderen vorteilhafter werden zu lassen. Es gilt nämlich zu beachten, dass im Rahmen des Standortwettbewerbs immer eine ganze Reihe von Standortfaktoren eine Rolle spielen. Allerdings ist durchaus einzuräumen, dass den steuerlichen Rahmenbedingungen beachtliche Bedeutung zukommt.

2. Nicht alle aufgelisteten Massnahmen dürften zwingend eine klare Verschlechterung des Wirtschaftsstandorts

Schweiz bedeuten: Richtig ist indessen, dass vor der allfälligen Einführung einer neuen Steuer die langfristigen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes sorgfältig geprüft werden müssen.

Für die Beurteilung der Auswirkungen einer einzelnen Massnahme hängt vieles von deren konkreten Ausgestaltung ab. Dies trifft namentlich auf eine allfällige Kapitalgewinnsteuer zu. Eine Depotsteuer dürfte nur als Kompensationsmassnahme für heute bestehende Steuern in Frage kommen. Für eine eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer und ebenso für eine materielle Steuerharmonisierung schliesslich fehlt es nach Auffassung des Bundesrates an einer Verfassungsgrundlage.

3. Die Abwanderung grosser Unternehmen, soweit sie zugleich wichtige Steuerzahler waren, ist für die betroffenen Gemeinwesen nicht nur mit Arbeitsplatzverlusten, sondern auch mit Steuerausfällen verbunden. Um diese aufzufangen, können die zuständigen Entscheidträger mitunter vor der Wahl stehen, die Ausgaben zu kürzen, die Steuerbelastung zu erhöhen oder beide Massnahmen miteinander zu kombinieren. Zudem kann sich eine solche Abwanderung auch negativ auf bisherige Zulieferbetriebe auswirken. Sie kann also auch insoweit arbeitsplatzrelevant sein.

4. Die Zukunft ist stets mit Unsicherheit behaftet. Zuverlässige Angaben sind höchstens für die Vergangenheit möglich. Insgesamt ist das Steuerniveau in der Schweiz im internationalen Vergleich immer noch moderat. Damit ist eine wichtige Vorbedingung für eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung nach wie vor erfüllt. Bei der gegenwärtig bestehenden Steuerbelastung würde eine Senkung der Steuersätze in der Schweiz zu geringeren Steuereinnahmen führen; es ist nicht davon auszugehen, dass der sogenannte Laffer-Effekt spielen würde. Im übrigen zahlt es sich für eine Volkswirtschaft gesamthaft nicht aus, wenn dem Staat die unentbehrlichen Einnahmen vorenthalten werden. Denn auch gesunde Staatsfinanzen sind ein Standortfaktor, dem vor allem mittel- und längerfristig grosse Bedeutung zukommt. Eine massvolle Steuerquote ist aber auch aus der Sicht des Bundesrates eine notwendige Bedingung für die Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz.

5. In unserer unvollkommenen Welt sind Verbesserungen in der Tat fast immer möglich. Das Steuersystem macht da sicher keine Ausnahme. Allerdings sind gerade in den zwei in der Interpellation beispielhaft genannten Bereichen in jüngster Zeit ins Gewicht fallende Entlastungen beschlossen worden. So brachte die Unternehmenssteuerreform 1997 just für Holdinggesellschaften weitreichende steuerliche Entlastungen, wird doch ab dem 1. Januar 1998 der Beteiligungszug auch auf Beteiligungsgewinne ausgedehnt. Die sogenannte wirtschaftliche Doppelbelastung von Gesellschaft und Aktionär kann bei näherer Betrachtung kaum als Standortnachteil bezeichnet werden. Massgeblich ist die gesamte Steuerbelastung, und diese ist in der Schweiz nach wie vor moderat. Es gilt nämlich zu berücksichtigen, dass in der Schweiz die Steuersätze vor allem für juristische Personen im internationalen Vergleich tief sind. Einschlägige Untersuchungen zeigen, dass die Abgabenbelastung der Körperschaft, einschliesslich Beteiligte, nicht höher ist als diejenige einer vergleichbaren Personenunternehmung.

Schliesslich bringt die Unternehmenssteuerreform 1997, vorab der gänzliche Wegfall der Kapitalsteuer auf den 1. Januar 1998 sowie die deutliche Reduktion der Emissionsabgabe, weitere nicht zu unterschätzende Entlastungen für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften.

6. Mit den Massnahmen zur marktwirtschaftlichen Erneuerung wurden in den letzten Jahren massgebende Schritte zur Belebung des Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz beschlossen. Viele dieser Massnahmen erweiterten das Betätigungsfeld für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die bedeutende Stellung dieser Unternehmen für die Wirtschaft in der Schweiz begründet die Fortführung der Anstrengungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU in dieser Legislatur. Ein Schwergewicht soll dabei auf dem Abbau der administrativen Umtriebe liegen (vgl. Zwischenbericht des Bundesrates vom 22. Ja-

nuar 1997, BBl 1997 II 283). Zu den bereits eingeleiteten Massnahmen werden zusätzliche Vorkehren treten, die namentlich aus einer Evaluation der bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren hervorgehen sollen.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

1. Comme on le sait, le capital est un facteur de production plus mobile aujourd'hui qu'il ne l'était autrefois. La conclusion que les petites modifications des conditions générales suffisent pour déclencher des délocalisations est pourtant trop générale. Car, comme le montre l'expérience, il faut généralement plus qu'une petite modification des conditions générales pour rendre une place économique plus attractive qu'une autre. Il s'agit en effet de tenir compte du fait qu'en ce qui concerne la concurrence en matière de place économique, c'est toute une série de facteurs qui entrent en jeu et, parmi ces facteurs, il faut effectivement reconnaître une grande importance aux conditions fiscales.

2. L'introduction de mesures, telles que celles qui sont énumérées, n'entraînerait pas forcément un désavantage pour la place économique suisse. Avant d'introduire un nouvel impôt, il faudrait cependant examiner soigneusement ses effets à long terme sur la capacité concurrentielle de notre place économique.

L'effet d'une mesure dépend beaucoup de la manière dont elle est conçue: c'est également le cas pour un éventuel impôt sur les bénéfices en capital. Un impôt sur les dépôts ne pourrait entrer en ligne de compte que comme mesure de compensation pour le cas où l'on supprimerait un impôt existant. Le Conseil fédéral est d'avis que, pour un impôt fédéral sur les successions et les donations comme pour une harmonisation fiscale matérielle, il manque une base constitutionnelle.

3. L'exode de grandes entreprises, pour autant qu'elles aient également été des contribuables importants, est lié non seulement à des pertes d'emplois, mais aussi à des pertes fiscales pour les collectivités concernées. Pour compenser ces pertes, les instances ayant le pouvoir décisionnel sont placées devant les choix suivants, à savoir: réduire les dépenses, élever la charge fiscale ou encore combiner les deux mesures. En outre, cet exode pourrait avoir des conséquences négatives sur les fournisseurs de ces grandes entreprises. Dans cette mesure, il peut donc également avoir une influence sur l'emploi.

4. L'avenir est toujours empreint d'incertitudes. Des informations fiables ne sont possibles que pour le passé. Dans l'ensemble, si l'on compare avec l'étranger, le niveau des impôts en Suisse est encore modéré. De cette manière, une des conditions préalables pour un développement économique sain reste assurée. Etant donné la charge fiscale existant actuellement, une baisse des taux conduirait en Suisse à des recettes fiscales moindres, car on ne peut pas partir de l'idée que «l'effet de Laffer» jouerait. D'ailleurs, pour une économie nationale, il n'est pas favorable de priver l'état des recettes indispensables à son fonctionnement. Des finances publiques saines constituent aussi un facteur d'attraction pour un site d'implantation et revêtent, à moyen ou long terme, une grande importance. En outre, le Conseil fédéral considère qu'une quote-part d'impôt modérée constitue également une condition nécessaire au maintien de la capacité concurrentielle de la place économique suisse.

5. Dans notre monde imparfait, des améliorations sont en fait presque toujours possibles. Le domaine fiscal ne fait certainement pas exception. D'ailleurs, il se trouve que les deux domaines cités à titre d'exemple dans l'interpellation viennent de faire l'objet de mesures d'allègements importantes. C'est ainsi que la réforme 1997 de l'imposition des sociétés a précisément apporté des allègements importantes. C'est ainsi que la réforme 1997 de l'imposition des sociétés a précisément apporté des allègements fiscaux considérables pour les sociétés holdings, de sorte que la réduction pour participations sera, à partir du 1er janvier 1998, également accordée aux bénéficiaires sur participations. La double imposition économique de la société et de l'actionnaire ne peut, si

on l'examine de près, être considérée comme un désavantage de la place économique suisse. Ce qui est déterminant, c'est la charge fiscale globale et celle-ci est restée modérée. Il ne faut en effet pas perdre de vue que les taux fiscaux en Suisse, en particulier pour les personnes morales, sont bas en comparaison avec les taux en vigueur sur le plan international. Des études à ce sujet prouvent que la charge fiscale de la personne morale et des détenteurs de droits de participation n'est pas plus haute que celle d'une société de personnes comparable. Enfin, la réforme 1997 de l'imposition des sociétés apporte, mis à part l'abolition complète de l'impôt sur le capital au 1er janvier 1998 et une forte baisse du taux du droit d'émission, d'autres allègements non négligeables pour les sociétés de capitaux et les coopératives.

6. Grâce à des mesures pour la revitalisation de l'économie, des progrès déterminants ont été faits, ces dernières années, en Suisse pour favoriser la concurrence et le développement de l'économie. Un grand nombre de ces mesures ont élargi le champ d'activités des PME. L'importance du rôle de ces entreprises pour l'économie suisse justifie la continuation des efforts tendant à améliorer les conditions générales des PME durant la présente législature. L'accent doit être porté sur la diminution des lourdeurs administratives (cf. rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997, FF 1997 II 282). Des démarches complémentaires qui doivent notamment ressortir d'une évaluation des procédures fédérales d'autorisation vont s'ajouter aux mesures déjà introduites.

97.3667

Interpellation Dettling Vorsorgeeinrichtungen und Kapitalgewinne

Interpellation Dettling Gains en capital réalisés par les institutions de prévoyance

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Ich ersuche den Bundesrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Bundesrat den Anteil aller Vorsorgeeinrichtungen an den jährlich erzielten Kapitalgewinnen in der Schweiz? Wird dieser Anteil in Zukunft eher steigende oder fallende Tendenz aufweisen?
2. Wie ist dieser Kapitalgewinnanteil der Vorsorgeeinrichtungen im Falle der Einführung einer allgemeinen bzw. privaten Kapitalgewinnsteuer zu beurteilen? Welche Auswirkungen wird der Kapitalgewinnanteil der Vorsorgeeinrichtungen auf das Ergebnis einer allfälligen allgemeinen bzw. privaten Kapitalgewinnsteuer haben?
3. Wie beurteilt der Bundesrat den Einfluss der Anlagepolitik der Vorsorgeinstitutionen als Ganzes auf den Börsengang? Inwieweit gilt auch für die Vorsorgeeinrichtungen der Shareholder value als Handlungsmaxime?

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

Je demande au Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Que représente la part de l'ensemble des institutions de prévoyance par rapport à la totalité des plus-values réalisées chaque année en Suisse sur le capital? Cette part a-t-elle plutôt tendance à croître ou à diminuer?
2. Si les plus-values en capital devaient être frappées d'un impôt général touchant également les personnes physiques, quels en seraient les effets sur les plus-values réalisées par les institutions de prévoyance? Que représenterait la part des institutions de prévoyance dans le produit d'un tel impôt?

3. Que pense le Conseil fédéral de l'impact de la politique de placement des institutions de prévoyance sur l'activité boursière? Dans quelle mesure celles-ci appliquent-elles le principe de la valeur actionnariale?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bühler (1)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 19. Januar 1998

*Rapport écrit du Conseil fédéral
du 19 janvier 1998*

1. In der Antwort des Bundesrates vom 26. November 1997 auf die Einfache Anfrage (97.1109) Jans betreffend «Kapitalgewinnsteuer. Ertrag und administrativer Aufwand» ist festgehalten worden, dass es über die in der Schweiz realisierten privaten Kapitalgewinne keine statistischen Grundlagen gibt. Bezüglich der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge lautet die Antwort gleich; auch für diesen Bereich ist nicht bekannt, wie hoch die jährlich realisierten Kapitalgewinne ausfallen. Deshalb sind naturgemäss keine Angaben über das Verhältnis der Kapitalgewinne von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge zum Total aller in der Schweiz erzielten Kapitalgewinne möglich.

Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft die von den Pensionskassen verwalteten Wertschriftenbestände zunehmen werden. Ferner ist nicht ausgeschlossen, dass sich deren Bestand im Vergleich zum gesamtschweizerischen Bestand weiterhin überproportional entwickeln wird. Aber selbst wenn dies zutrifft, kann daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass auch der Anteil der Kapitalgewinne von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge an den gesamten Kapitalgewinnen überproportional zunehmen wird. Denn nach Artikel 50 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVV2) steht bei der Anlage des Vermögens einer Vorsorgeeinrichtung die Sicherheit im Vordergrund.

2. Die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sind sowohl von den direkten Steuern des Bundes als auch von jenen der Kantone und Gemeinden befreit. So werden auch Kapitalgewinne auf Wertpapieren, die von Vorsorgeeinrichtungen realisiert werden, steuerlich nicht erfasst. Mit der Einführung einer Kapitalgewinnsteuer für private Wertschriftengewinne müsste daran nicht zwingend etwas geändert werden. Die Kapitalgewinne der Vorsorgeeinrichtungen könnten weiterhin steuerfrei belassen werden.

3. Nach schweizerischem Recht (Art. 71 BVG) verwalten die Vorsorgeeinrichtungen ihr Vermögen so, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfs an flüssigen Mitteln gewährleistet sind. Zuständig für den Anlageentscheid ist das paritätische Organ (Art. 51 BVG), welches die Anlagen nach diesem Grundsatz zu tätigen hat. Das paritätische Organ soll sich grundsätzlich Leitlinien für die Vermögensanlage geben, die so zentrale Fragen, wie die sozialen und volkswirtschaftlichen Aspekte genügend berücksichtigen. In diesem Sinne haben die Vorsorgeeinrichtungen grundsätzlich ihr Geld unter Berücksichtigung der kassenspezifischen Voraussetzungen mit einem langfristigen Horizont anzulegen und nicht spekulative Geschäfte zu tätigen mit dem Ziel, kurzfristige Börsengewinne zu realisieren.

97.3673

**Interpellation
sozialdemokratische Fraktion
Konsequenzen
der Grossfusion UBS/SBV (1)
Interpellation
groupe socialiste
Conséquences
de la fusion UBS/SBS (1)**

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Wir bitten den Bundesrat, dem Parlament im Hinblick auf die Sondersession folgende Fragen zu beantworten:

– Kapitalgewinnbesteuerung: Die heutige Steuerbefreiung der Kapitalgewinne von Privaten verstösst gegen das Prinzip der Gleichbehandlung aller Einkommensarten und gegen die Steuergerechtigkeit. Wann ist der Bundesrat bereit, eine Vorlage für eine Kapitalgewinnsteuer vorzulegen?

Als Alternative oder Ergänzung zur Kapitalgewinnsteuer ist eine Depotsteuer ins Gespräch gebracht worden. Die Steuer bezweckt eine geringfügige Abgabe auf allen von Professionellen verwalteten Vermögen (z. B. 1 Promille pro Jahr). Wie beurteilt der Bundesrat diese Steuerart?

– Erbschafts- und Schenkungssteuer: Der kantonale Wirtswarr bei der Besteuerung der Erbschaften führt zu Ungleichheiten und zu einem unschönen Sterbetourismus. Ist der Bundesrat bereit, das Steuerharmonisierungsgesetz mit Mindestnormen für die kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern zu ergänzen, um die zunehmende Unübersichtlichkeit bei der Erbschaftsbesteuerung zu regeln? Dies wäre ein erster Schritt bis zur Einführung einer eidgenössischen Erbschaftssteuer, die der Bundesrat prüfen will.

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

En prévision de la session extraordinaire du Parlement, le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes:

– Imposition des gains en capital: l'actuelle exonération fiscale des gains en capital réalisés par les particuliers est contraire au principe de l'universalité de l'impôt et à la justice fiscale. Quand le Conseil fédéral compte-t-il soumettre au Parlement un projet visant à instituer un impôt sur les gains en capital?

Un impôt sur les dépôts a été envisagé en remplacement ou en complément d'un impôt sur les gains en capital. Cette impôt représente une taxation modérée (1 pour mille par an) de tous les éléments de patrimoine gérés par des professionnels. Quelle est la position du Conseil fédéral concernant cet impôt?

– Droits de succession et de mutation: la disparité existant entre les cantons en ce qui concerne les droits de succession entraîne des inégalités et suscite un «tourisme de la mort» plutôt répugnant. Le Conseil fédéral est-il prêt à compléter la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) par des normes minimales applicables aux droits de succession et de mutation perçus par les cantons afin de dissiper l'opacité croissante qui règne en la matière? Ce serait un premier pas vers l'institution d'un impôt fédéral sur les successions qui doit faire l'objet d'un examen par le Conseil fédéral.

Sprecher – Porte-parole: Rechsteiner Paul

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Januar 1998

Einleitend sei daran erinnert, dass der Verfassungsauftrag zur Steuerharmonisierung sich auf eine rein formelle Harmonisierung beschränkt. Gestützt darauf legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten im Jahre 1983 eine Botschaft über eine umfassende formelle Steuerharmonisierung vor. Die eidgenössischen Räte konnten sich indessen nur bei den juristischen Personen für den Übergang zum System der einjährigen Gegenwartsbemessung entscheiden. Bei den natürlichen Personen beschlossen die eidgenössischen Räte entgegen dem Antrag des Bundesrates, welcher auch hier ausschliesslich die einjährige Gegenwartsbemessung vorsah, zusätzlich die zweijährige Vergangenheitsbemessung zuzulassen.

In der genannten Botschaft behandelte der Bundesrat auch die Frage nach einer Kapitalgewinnsteuer auf dem beweglichen Privatvermögen und schlug – im Einklang mit der Finanzdirektorenkonferenz – die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer (für Bund, Kantone und Gemeinden) vor. Demgemäss wären Gewinne aus Beteiligungsverkäufen besteuert worden. Bei Beteiligungen dachte man an Anteile von mindestens 20 Prozent. Dahinter stand die Idee, sich auf massgebende Beteiligungen zu beschränken und damit den Erhebungsaufwand zu begrenzen.

1. Die im Zusammenhang mit der Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne stehenden Probleme sind seitens der Exekutive schon seit einiger Zeit wiederum angepackt worden. Ende 1996 beauftragte nämlich das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Expertenkommission, das System der direkten Steuern auf Lücken zu überprüfen und aufzuzeigen, wie diese beseitigt oder zumindest verringert werden könnten.

Untersuchungsgegenstand der Kommission ist namentlich auch die steuerliche Freistellung von Kapitalgewinnen auf beweglichem Kapitalvermögen. Sie hat ihren Bericht dem EFD bis Ende April 1998 vorzulegen. Der Bundesrat wird den Bericht prüfen und sodann über das weitere Vorgehen entscheiden.

Vor der allfälligen Einführung einer neuen Steuer sind die langfristigen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes sorgfältig zu prüfen. Entsprechend werden Vor- und Nachteile der Kapitalgewinnsteuer unter den Aspekten der Steuergerechtigkeit, der Ergiebigkeit, des Erhebungsaufwandes sowie der Folgen für die Risikokapitalbildung eingehend analysiert werden.

2. Die Frage nach einer Depotsteuer könnte sich als Kompensationsmassnahme bei einer Reduktion oder bei einem Wegfall der Umsatzabgabe stellen. Dabei wären die Auswirkungen einer solchen Steuer genau abzuklären.

3. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren verabschiedete schon im August 1983 ein kantonales Mustergesetz für Erbschafts- und Schenkungssteuern und verband damit die Empfehlung an die Kantone, bei künftigen Revisionen die Grundsätze dieses Mustergesetzes zu berücksichtigen. Dennoch weichen die kantonalen Bestimmungen über die Erbschafts- und Schenkungssteuern nach wie vor teilweise stark voneinander ab. Es ist vorgesehen, die anstehenden Fragen in Gesprächen mit den kantonalen Finanzdirektoren zu erörtern.

Bereits in seiner Antwort vom 26. November 1997 auf die Interpellation Gemperli (97.3469) vom 8. Oktober 1997 legte der Bundesrat dar, dass der Auftrag zur Steuerharmonisierung in der Bundesverfassung (Art. 42quinquies) die Erbschafts- und Schenkungssteuern nicht miteinschliesst. Das Steuerharmonisierungsgesetz könnte deshalb nach Auffassung des Bundesrates erst nach vorgängiger Verfassungsänderung mit Mindestnormen für die kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern ergänzt werden.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

Pour commencer, on rappellera que le mandat constitutionnel d'harmonisation fiscale se limite à une harmonisation purement formelle. Se fondant sur ce mandat, le Conseil fédéral

a présenté aux Chambres fédérales, en 1983, un message préconisant une harmonisation fiscale formelle complète. Les Chambres n'ont toutefois adopté le passage au système de la taxation annuelle postnumerando que pour les personnes morales. Pour les personnes physiques, les Chambres ont décidé, contrairement au projet du Conseil fédéral, qui prévoyait uniquement la taxation annuelle, d'autoriser en outre la taxation bisannuelle praenumerando.

Dans le message précité, le Conseil fédéral a également abordé la question d'un impôt sur les bénéfices en capital sur les éléments de la fortune mobilière privée et a proposé, en accord avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances, d'introduire un impôt sur les bénéfices sur participations (pour la Confédération, les cantons et les communes). D'après ce projet de disposition, les bénéfices réalisés sur la vente de participations auraient été imposables. Pour les participations, on pensait à des participations d'au moins 20 pour cent. On se proposait en effet de se limiter aux participations déterminantes afin de restreindre les travaux de perception.

1. Les problèmes liés à l'exonération des bénéfices en capital privés sont de nouveau à l'ordre du jour de l'Exécutif depuis un certain temps. En effet, le Département des finances (DFF) a chargé, fin 1996, une commission d'experts de rechercher les lacunes du régime fiscal des impôts directs et de montrer comment éliminer ou du moins combler partiellement ces lacunes. L'examen de la commission porte notamment sur l'exonération fiscale des bénéfices en capital sur les valeurs mobilières. Elle rendra son rapport au DFF d'ici à la fin du mois d'avril 1998. Le Conseil fédéral examinera ensuite ce rapport avant de décider de la suite à lui donner.

Avant d'introduire un nouvel impôt, il faut examiner soigneusement ses effets à long terme sur la capacité concurrentielle de la place économique suisse. Les avantages et les inconvénients d'un impôt sur les bénéfices en capital feront donc l'objet d'une analyse approfondie sous l'angle de l'équité fiscale, de la rentabilité, du coût de sa perception ainsi que de ses conséquences sur la constitution de capital-risque.

2. La question d'un impôt sur les dépôts pourrait se poser comme mesure de compensation en cas de réduction ou d'abolition du droit de timbre de négociation. Il faudrait alors examiner exactement les effets d'un tel impôt.

3. La Conférence des directeurs cantonaux des finances a adopté, en août 1983 déjà, un modèle de loi cantonale réglant les impôts sur les donations et les successions et a recommandé aux cantons de tenir compte des principes de ce modèle quand ils réviseront leurs lois. Néanmoins, les dispositions cantonales réglant les impôts sur les donations et les successions diffèrent encore beaucoup d'un canton à un autre. C'est pourquoi, il est prévu de discuter les questions en suspens avec les directeurs cantonaux des finances.

Dans sa réponse du 26 novembre 1997 à l'interpellation Gemperli (97.3469) du 8 octobre 1997, le Conseil fédéral a rappelé que le mandat constitutionnel (art. 42quinquies) d'harmoniser les impôts ne s'étendait pas aux impôts sur les donations et les successions. D'après le Conseil fédéral, il faudrait donc modifier la constitution avant de pouvoir compléter la LHiD par des normes minimales pour les impôts cantonaux sur les donations et les successions.

97.3674

Interpellation sozialdemokratische Fraktion Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (2)

Interpellation groupe socialiste Conséquences de la fusion UBS/SBS (2)

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Wir bitten den Bundesrat, dem Parlament im Hinblick auf die Sondersession folgende Fragen zur Fusion UBS/SBV zu beantworten:

1. Formelle Steuerharmonisierung: Der Bankier Martin Ebner hat die fehlende Harmonisierung bei der Bemessung der Steuerperioden der Kantone zur Steuerumgehung ausgenutzt. Ist der Bundesrat bereit, eine Vorlage zur vollständigen formellen Harmonisierung der Steuern vorzulegen?

2. Materielle Steuerharmonisierung: Das zunehmende Gefälle der Steuerbelastung unter den Kantonen ist im Binnenmarkt Schweiz anachronistisch. Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, dass die stossenden Steuerungleichheiten unter den Kantonen heute auch eine materielle Harmonisierung erfordern?

Ist er bereit, im Rahmen des Finanzausgleichs die Angleichung der Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuersätze der Kantone mit einer maximalen Bandbreite vorzuschlagen?

3. Steuerhinterziehung: Die Schweiz gerät immer mehr unter Druck, ihr Steuersystem den internationalen Minimalstandards (OECD) anzupassen. Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, die Zeit sei reif für eine Pönalisierung der einfachen Steuerhinterziehung?

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

En prévision de la session extraordinaire du Parlement, le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes en relation avec la fusion UBS/SBS:

1. Harmonisation fiscale formelle: le banquier Martin Ebner a tiré profit du manque d'harmonisation entre les périodes de taxation des cantons pour éviter de payer des impôts. Le Conseil fédéral est-il prêt à présenter un projet visant à instituer une harmonisation formelle complète de la fiscalité?

2. Harmonisation fiscale matérielle: les inégalités fiscales croissantes entre les cantons sont devenues anachroniques eu égard au marché intérieur suisse. Le Conseil fédéral est-il aussi d'avis que, vu les inégalités fiscales choquantes entre les cantons, une harmonisation s'impose également sur le plan matériel? Est-il prêt à présenter des propositions visant un rapprochement, à l'intérieur de certaines limites, des impôts sur le revenu, la fortune, le bénéfice et le capital perçus par les cantons, dans le cadre de la péréquation financière intercantonale?

3. Soustraction d'impôt: la Suisse subit des pressions toujours plus fortes pour qu'elle adapte son système fiscal aux normes internationales minimales (OCDE). Le Conseil fédéral est-il aussi d'avis qu'il est temps de pénaliser la simple soustraction d'impôt?

Sprecher – Porte-parole: Strahm

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Januar 1998

1. In der Botschaft vom 25. Mai 1983 über die Steuerharmonisierung (Botschaft zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, StHG, sowie über die direkte Bundessteuer, DBG, BBl 1983 III S. 1ff.) hatte der Bundesrat das System der einjährigen Veranlagung mit Gegenwartsbemessung sowohl für die natürlichen wie für die juristischen Personen vorgeschlagen. Trotz über siebenjähriger Beratung ist es den eidgenössischen Räten nicht gelungen, für die natürlichen Personen zu einem einheitlichen Bemessungssystem zu kommen.

Für die juristischen Personen war der Wechsel zur einjährigen Veranlagung unbestritten. Deshalb gilt denn auch bei der direkten Bundessteuer für die juristischen Personen seit dem 1. Januar 1995 einheitlich die einjährige Veranlagung mit Gegenwartsbemessung. Auch 22 Kantone wenden seit diesem Zeitpunkt bei ihrer kantonalen direkten Steuer für die juristischen Personen die einjährige Veranlagung mit Gegenwartsbemessung an. Nur vier Kantone, darunter der Kanton Zürich, haben zurzeit noch andere Systeme der zeitlichen Bemessung. Spätestens nach Ablauf des Jahres 2000 ist ihnen jedoch vom StHG zwingend vorgeschrieben, bei den juristischen Personen auf die einjährige Veranlagung mit Gegenwartsbemessung umzustellen. Angesichts dieser klaren, auch zeitlich fixierten gesetzlichen Vorgabe erübrigen sich bei den juristischen Personen zusätzliche gesetzliche Massnahmen.

Bei den natürlichen Personen konnten sich die eidgenössischen Räte nicht auf ein einheitliches System der zeitlichen Bemessung einigen. Sowohl im DBG wie im StHG besteht für die Kantone vorderhand die Möglichkeit, entweder bei der zweijährigen Veranlagung mit Vergangenheitsbemessung zu bleiben oder zur einjährigen Veranlagung mit Gegenwartsbemessung überzugehen. Dabei ist unbestritten, dass die einjährige Veranlagung mit Gegenwartsbemessung die viel zeitnähere Erfassung des Einkommens erlaubt.

Demgegenüber bewirkt die zweijährige Veranlagung mit Vergangenheitsbemessung eine zeitliche Verzögerung zwischen Einkommenserzielung und Steuererhebung bis zu vier Jahren. Diese Verzögerung verhindert nicht nur beim einzelnen Steuerpflichtigen die Besteuerung seines in der Steuerperiode effektiv erzielten Einkommens, sie ist auch volkswirtschaftlich nachteilig, weil sie eine antizyklische Politik verhindert oder zumindest erschwert.

Bisher kennt lediglich der Kanton Basel-Stadt die erwähnte einjährige Veranlagung. Gestützt auf die Volksabstimmung vom 8. Juni 1997 wird auch der Kanton Zürich auf das Jahr 1999 hin für die natürlichen und juristischen Personen zur einjährigen Veranlagung wechseln. Es ist anzunehmen, dass der Entscheid des Kantons Zürich auch in anderen Kantonen Wirkung zeigen wird. In der psychologisch heiklen Frage der einjährigen Veranlagung – es ist dann eben jedes Jahr eine Steuererklärung auszufüllen – ist es wichtig, dass der Wechsel von «unten nach oben», also gestützt auf die Entwicklung in den Kantonen angestrebt wird; die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen stehen in der Harmonisierungsgesetzgebung zur Verfügung. Ein «Bundesdiktat» könnte sich dagegen kontraproduktiv auswirken und den jetzt in Gang gekommenen Prozess eher zurückbinden. Im übrigen ist der Bundesrat von Gesetzes wegen (Art. 70 StHG) verpflichtet, nach Ablauf der vom Gesetzgeber beschlossenen achtjährigen Übergangsfrist, d. h. nach dem Jahre 2000, unter Berücksichtigung der dannzumaligen Situation den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag auf Vereinheitlichung der zeitlichen Bemessung zu erstatten.

In der Interpellation wird Bezug auf die Sitzverlegung einer Gesellschaft von Zürich nach Schwyz genommen. Wie erwähnt, haben die eidgenössischen Räte im Rahmen der Steuerharmonisierungsgesetzgebung die zeitliche Bemessung für die juristischen Personen vollständig harmonisiert. Den Kantonen steht eine Übergangsfrist bis Ende des Jahres 2000 zur Verfügung. Eine allfällige Steuerersparnis wäre darauf zurückzuführen, dass der Kanton Zürich diesen Wechsel erst auf den 1. Januar 1999 vornehmen wird, der Kanton

Schwyz indessen mit der grossen Mehrheit der Kantone – wie erwähnt – den Systemwechsel bereits auf den 1. Januar 1995 vollzogen hat. Es handelt sich also nicht um ein Problem der fehlenden formellen Steuerharmonisierung, sondern um eine Folge der vom Gesetzgeber ermöglichten, zeitlich gestaffelten Umsetzung dieser Harmonisierung.

2. Die verfassungsmässige Grundlage in Artikel 42quinquies der Bundesverfassung begrenzt die Harmonisierung ausschliesslich auf den sogenannten formellen Bereich, also die Vereinheitlichung von Steuerpflicht und Steuergegenstand, die zeitliche Bemessung (wo die Harmonisierung nach dem Willen der eidgenössischen Räte, wie erwähnt, nur für die juristischen Personen beschlossen wurde), das Verfahrensrecht sowie das Steuerstrafrecht. Die sogenannte materielle Steuerharmonisierung ist dagegen nach geltendem Verfassungsrecht ausgeschlossen, bleibt es doch nach Absatz 2 der genannten Verfassungsbestimmung ausdrücklich Sache der Kantone, die Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge zu bestimmen.

In vielen Kantonen werden zurzeit grosse Anstrengungen unternommen, die im StHG vorgegebenen Grundsätze der formellen Harmonisierung in das kantonale Steuerrecht zu überführen. Es dürfte sehr fraglich sein, vor einer in den Grundzügen zum Abschluss gekommenen formellen Steuerharmonisierung bereits die verfassungsmässigen Grundlagen für eine materielle Harmonisierung anstreben zu wollen. Im übrigen wird die geplante Neuordnung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen indirekt zu einer Annäherung der Steuerbelastungen der einzelnen Kantone führen, indem sich im interkantonalen Vergleich dank des neuen Finanzausgleichsinstrumentariums sowohl die Lastenunterschiede als auch die Unterschiede bei den verfügbaren Finanzmitteln merklich zurückbilden werden.

3. Das Steuerstrafrecht ist im Rahmen der Steuerharmonisierung von den eidgenössischen Räten vereinheitlicht worden. Das DBG ist erst vor kurzer Zeit, nämlich am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Es ist fraglich, ob eine Pönalisierung der einfachen Steuerhinterziehung ihrer effizienten Bekämpfung förderlich wäre. Eine Beurteilung der Hinterziehungstatbestände nicht mehr bloss auf Verwaltungsebene, sondern stets auch noch durch die Strafjustizbehörden würde die Behandlungsdauer zwangsläufig in die Länge ziehen. Dem Grundsatz der Verwaltungsökonomie wäre dadurch nicht gedient. Zudem wäre eine Abgrenzung gegenüber den Tatbeständen des Steuerbetruges nicht mehr gegeben.

Abgesehen davon unterschreitet die schweizerische Rechtsordnung keineswegs immer die in der Interpellation angesprochenen internationalen «Minimalstandards». Es kommt durchaus auch der gegenteilige Fall vor: So wird die Bestimmung im schweizerischen Steuerstrafrecht, wonach die Erben solidarisch ohne Rücksicht auf eigenes Verschulden für die rechtskräftig festgesetzten Bussen des Erblassers haften (Art. 179 DBG und Art. 57 Abs. 3 StHG), gestützt auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 29. August 1997 revidiert, wenn nicht gar aufgehoben werden müssen.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

1. Dans son message du 25 mai 1983 sur l'harmonisation fiscale (message concernant les lois fédérales sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, LHID, ainsi que sur l'impôt fédéral direct, LIFD, FF 1983 III 1ss.), le Conseil fédéral avait proposé le système de la taxation annuelle sur la base du revenu acquis tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. En dépit de plus de sept ans de délibérations, les Chambres fédérales n'ont pas réussi à unifier le système d'imposition des personnes physiques.

Pour les personnes morales, le passage au système d'imposition annuelle n'a pas été contesté. C'est pourquoi la taxation annuelle sur la base du revenu acquis s'applique uniformément aux personnes morales pour l'impôt fédéral direct depuis le 1er janvier 1995. Depuis cette date, 22 cantons appliquent ce genre de taxation pour leur impôt cantonal direct

sur les personnes morales. Seuls quatre cantons, parmi lesquels celui de Zurich, appliquent encore d'autres systèmes d'imposition dans le temps. La LHID leur prescrit cependant de passer, au plus tard à la fin de l'an 2000, à la taxation annuelle sur la base du revenu acquis pour les personnes morales.

Pour les personnes physiques, les Chambres fédérales n'ont pas pu s'accorder sur un système uniforme d'imposition dans le temps. Tant dans la LIFD que dans la LHID, les cantons peuvent pour le moment en rester à la taxation bisannuelle sur la base du revenu présumé ou passer à la taxation annuelle sur la base du revenu acquis. La taxation annuelle sur la base du revenu acquis permet incontestablement une imposition du revenu la plus proche dans le temps. En revanche, la taxation bisannuelle sur la base du revenu présumé entraîne un décalage entre l'obtention du revenu et la perception de l'impôt pouvant aller jusqu'à quatre ans. Ce décalage n'empêche pas seulement l'imposition du revenu effectivement obtenu par le contribuable pendant la période fiscale, mais encore, il présente un inconvénient économique, car il empêche ou du moins rend plus difficile la poursuite d'une politique anticyclique.

Actuellement, seul le canton de Bâle-Ville applique la taxation annuelle. Conformément à la votation populaire du 8 juin 1997, le canton de Zurich passera également à la taxation annuelle pour les personnes physiques et morales à partir de 1999. On peut supposer que cette décision ne restera pas sans influence sur celle d'autres cantons. Compte tenu de l'aspect psychologiquement sensible de la taxation annuelle – remplir une déclaration d'impôt tous les ans –, il importe que le passage à cette taxation progresse de «bas en haut» et se fonde sur l'évolution dans les cantons; quant aux bases légales nécessaires, elles se trouvent déjà dans la législation sur l'harmonisation. En l'occurrence, un diktat de la Confédération pourrait contrarier, voire même retarder, le processus qui est présentement lancé. Au surplus, la loi (art. 70 LHID) oblige le Conseil fédéral à faire un rapport aux Chambres fédérales sur la situation à la fin du délai transitoire de huit ans décidé par le législateur, c'est-à-dire après l'an 2000, et de proposer l'uniformisation de l'imposition dans le temps.

L'interpellation fait état du transfert du siège d'une société de Zurich à Schwytz. Comme on l'a rappelé, les Chambres fédérales ont entièrement harmonisé l'imposition dans le temps des personnes morales dans le cadre de la législation sur l'harmonisation: les cantons disposent cependant d'un délai transitoire qui court jusqu'à la fin de l'an 2000. Dans le cas évoqué, une économie fiscale pourrait provenir du fait que le canton de Zurich ne changera de système d'imposition dans le temps que le 1er janvier 1999, alors que le canton de Schwytz (et la grande majorité des cantons) ont déjà effectué ce changement au 1er janvier 1995. Il ne s'agit donc pas d'un problème de défaut d'harmonisation formelle, mais d'une conséquence de la possibilité que le législateur a laissée de réaliser progressivement cette harmonisation.

2. La base constitutionnelle de l'article 42quinquies de la constitution limite l'harmonisation au domaine formel exclusivement, donc à l'unification de l'assujettissement, de l'objet de l'impôt, de l'imposition dans le temps (qui n'est harmonisée que pour les personnes morales selon la volonté des Chambres fédérales), de la procédure et du droit pénal fiscal. En revanche, le droit constitutionnel en vigueur exclut une harmonisation fiscale matérielle, puisque, d'après l'alinéa 2 de l'article précité, les barèmes fiscaux, les taux d'imposition et les exonérations restent expressément de la seule compétence des cantons.

Actuellement, beaucoup de cantons font de grands efforts pour faire entrer les principes de l'harmonisation formelle prescrits par la LHID dans leur droit fiscal cantonal. Vouloir adopter les bases constitutionnelles d'une harmonisation matérielle avant d'avoir achevé les fondements de l'harmonisation formelle ne manquerait pas de soulever de nombreuses difficultés. Par ailleurs, la prochaine refonte de la péréquation financière entre les cantons devrait indirectement rapprocher les charges fiscales des cantons, puisque tant les différences entre les charges qu'entre les revenus financiers

des cantons devraient diminuer notablement grâce aux nouveaux instruments de la péréquation financière.

3. Les Chambres fédérales ont unifié le droit fiscal pénal dans le cadre de l'harmonisation. La LIFD, en vigueur depuis le 1er janvier 1995, ne s'applique cependant pas depuis très longtemps. Par ailleurs, il est douteux que la pénalisation de la simple soustraction d'impôt renforcerait l'efficacité de la lutte contre celle-ci. En outre, faire juger la soustraction d'impôt non plus seulement au niveau de l'administration, mais encore et toujours par les autorités judiciaires de poursuite pénale ne ferait qu'augmenter la longueur de la procédure et ne servirait en rien l'économie administrative. Enfin, il n'y aurait plus de différence entre la soustraction d'impôt et la fraude fiscale. Cela mis à part, l'ordre juridique suisse n'est pas systématiquement inférieur aux minima des standards internationaux comme le prétend l'interpellation. C'est même souvent le contraire: la disposition du droit fiscal pénal suisse d'après laquelle les héritiers répondent solidairement et sans égard à leur faute des amendes fiscales prononcées contre le défunt et entrées en force (art. 179 LIFD et art. 57 al. 3 LHID) devra être révisée, voire même abolie en vertu d'un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 août 1997.

97.3672

Interpellation sozialdemokratische Fraktion Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (3)

Interpellation groupe socialiste Conséquences de la fusion UBS/SBS (3)

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Wir bitten den Bundesrat, dem Parlament im Hinblick auf die Sondersession folgende Fragen zu beantworten:

1. Zentrumslasten der Kernstädte: Im Rahmen der Neuregelung des Finanzausgleiches müssen die Leistungen der Kantone an ihre Städte (Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen) mit entsprechenden Finanzkennziffern in Anrechnung gebracht werden. Warum hat der Bundesrat ein diesbezügliches Postulat des Nationalrates von 1994 (94.3307; AB 1995 N 572) bisher nicht umgesetzt und im Revisionspaket für den Finanzausgleich nicht aufgenommen?

2. Wie beurteilt der Bundesrat neue Steuermodelle, welche die Steuerleistungen natürlicher Personen zwischen Arbeits- und Wohnort aufteilen?

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

En prévision de la session extraordinaire du Parlement, le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes:

1. Charges des centres urbains: la nouvelle péréquation financière doit tenir compte, parmi les critères de répartition, des contributions versées par les cantons aux villes dans le but d'indemniser ces dernières des charges qu'elles subissent en tant que centres urbains. Pourquoi le Conseil fédéral n'a-t-il jusqu'ici pas donné suite à un postulat de 1994 du Conseil national qui allait en ce sens (94.3307; BO 1995 N 572) et pourquoi n'en a-t-il pas tenu compte pour la révision du régime de péréquation financière?

2. Répartition de l'impôt des personnes physiques: que pense le Conseil fédéral des nouveaux modèles de taxation visant à répartir les impôts versés par les personnes physiques entre leur lieu de travail et leur lieu de domicile?

Sprecher – Porte-parole: Ledergerber

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 19. Januar 1998

1. Bei der Berücksichtigung der Zentrumslasten von Kernstädten im Finanzausgleich stellen sich zwei Grundsatzfragen, eine staatspolitische und eine eher finanztechnische:

- a. Auf welchen Staatsebenen sollen welche Ausgleichsmechanismen zum Tragen kommen?
- b. Auf welche Art und Weise ist der Ausgleich technisch vorzunehmen?

Um die Beantwortung der zweiten Frage vorwegzunehmen: Gestützt auch auf ein Expertengutachten aus dem Jahre 1994 verfolgt der Neue Finanzausgleich ausgleichstechnisch ein klares Konzept: Es erweist sich insgesamt als deutlich effizienter, mit gezielten Massnahmen einerseits die Ressourcen anzugleichen (Einnahmenseite) und andererseits die Lasten möglichst gerecht abzugelten (Ausgabenseite), anstatt mit ein und demselben Index die Ressourcen und gleichzeitig auch die Lasten ausgleichen zu wollen. Deshalb basiert der Neue Finanzausgleich auf den zwei Hauptinstrumenten «Ressourcenausgleich» und «Lastenausgleich».

Wenn das Ziel des Ressourcenausgleichs darin besteht, die finanziellen Ressourcen der einzelnen Kantone anzugleichen, müssen sich die Bemessungskennziffern zwangsläufig auf Ressourcenindikatoren beschränken. Lastenelemente können für einen reinen Ressourcenausgleich nicht berücksichtigt werden.

Sie bilden aber Bemessungsgegenstand für den Lastenausgleich. Hier sollen sich Kantone, welche Leistungsangebote von Zentrumskantonen mitbenützen, an der Finanzierung der Leistungserbringung mitbeteiligen. Beim Neuen Finanzausgleich verpflichten sich die Kantone zudem, solche Lastenausgleichszahlungen den tatsächlichen Leistungserbringern zukommen zu lassen. Die effektiven Leistungserbringer sind häufig die Städte und Gemeinden, so dass auch sie – indirekt – am neuen interkantonalen Lastenausgleich partizipieren werden.

Damit leistet auch der Finanzausgleich der bundesstaatlichen Ebene seinen Beitrag zur Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen von Kernstädten; dies in dem Masse, als ausserkantonale Gemeinwesen von solchen Leistungen profitieren. Mit dieser Feststellung ist auch bereits ein Teil der ersten Grundsatzfrage beantwortet. Der Lastenausgleich muss nun aber auch die innerkantonale Ebene, d. h. das Verhältnis Kanton/Gemeinden und jenes der Gemeinden unter sich, erfassen. Aus ordnungspolitischen Gründen kann der Bund hier keine Vorschriften erlassen. Im Neuen Finanzausgleich sollen sich die Kantone jedoch verpflichten, die für die bundesstaatliche Ebene geltenden Grundsätze auch im innerkantonalen Bereich anzuwenden. Dies gilt namentlich für den Lastenausgleich. Eine konsequente Ausrichtung der Kantone auf die Grundsätze des neuen Lastenausgleichs wird aber schliesslich dazu führen, dass innerkantonale auch auf einen Ressourcenausgleich nach bundesstaatlichem Vorbild umgeschwenkt werden wird.

Mit diesem Gesamtpaket von Massnahmen wird der Neue Finanzausgleich ermöglichen, innert nützlicher Frist auch den berechtigten Anliegen der Kernstädte mit Zentrumslasten gerecht zu werden, und ihre finanziellen Probleme merklich zu entschärfen.

2. Dem Bundesrat ist keine Methode bekannt, welche er empfehlen könnte, um die Steuerleistungen natürlicher Personen zwischen Arbeits- und Wohnort sachgerecht aufzuteilen. Wenn auch auf den ersten Blick eine solche Aufteilung für den Lastenausgleich vielversprechend erscheinen könnte, wirkt eine Umsetzung zahlreiche und kaum lösbare Bemessungsprobleme auf. So taugt zum Beispiel die Einführung einer am Arbeitsort zu erhebenden Quellensteuer für unselbständig Er-

werbstätige nicht als ergänzendes Instrument des interkantonalen oder -regionalen Lastenausgleichs. Eine Quellensteuer würde weder für den Steuerpflichtigen noch für die Verwaltung einen geringeren Aufwand mit sich bringen, denn der Steuerpflichtige müsste weiterhin eine Steuererklärung ausfüllen und einreichen. Ausserdem macht es das schweizerische System der drei Steuerhöhen schwierig, wenn nicht unmöglich, einen angemessenen und allseits akzeptierten Steuertarif für eine Quellensteuer aufzustellen.

In seiner Antwort vom 8. September 1993 auf das Postulat Wyss Paul (93.3288) hat sich der Bundesrat eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

1. Deux questions de principe, l'une relative à notre organisation politique, l'autre de technique financière, se posent quant à la prise en compte des charges particulières des centres urbains dans la péréquation financière:

- a. A quel échelon de notre organisation étatique doivent être mis en oeuvre les mécanismes de compensation?
- b. De quelle manière la compensation doit-elle intervenir?

En anticipant la réponse à la deuxième question, on peut relever que la nouvelle péréquation financière, se fondant sur une expertise de l'année 1994, poursuit une conception claire du point de vue de la technique de compensation. Suivant cette dernière, il est globalement plus efficace d'assurer par des mesures ciblées soit la compensation des ressources (côté recettes), soit le juste dédommagement de charges (côté dépenses) que de vouloir, à l'aide d'un même indice, compenser à la fois les ressources et les charges. C'est pourquoi, la nouvelle péréquation financière se base sur deux instruments principaux qui sont la compensation des ressources et la compensation des charges.

Si le but de la compensation des ressources réside dans l'égalisation des ressources financières des divers cantons, le barème de mesure doit, en conséquence, intégrer des indicateurs de ressources uniquement. Des éléments de charges n'entrent pas en considération pour une compensation de ressources.

En revanche, ils constituent les bases de la compensation des charges. Ainsi, les cantons qui utilisent les prestations de cantons-centre doivent participer à leur financement. La nouvelle péréquation financière prévoit que les cantons devraient s'engager à ce que de tels versements compensatoires soient transmis à la collectivité qui offre effectivement les prestations. Les producteurs effectifs des prestations sont souvent des villes et des communes, si bien qu'elles participeront elles aussi, mais indirectement, à la nouvelle péréquation intercantonale des charges.

De cette manière, la péréquation de l'Etat central apporte sa contribution à la compensation des prestations des centres urbains dans la mesure où les collectivités d'autres cantons en tirent profit. Cette constatation répond ainsi partiellement à la première question de principe. La compensation des charges doit également comprendre un volet intracantonale, c'est-à-dire considérer le rapport entre cantons et communes et celui des communes entre elles. Notre organisation politique ne permet pas à la Confédération d'imposer des directives en la matière. Cependant, la nouvelle péréquation financière prévoit que les cantons devront s'engager à appliquer, sur le plan intracantonale, les principes valables pour la péréquation financière fédérale. Un ajustement conséquent des cantons sur les principes de la nouvelle compensation des charges devrait conduire finalement à la mise en place d'une compensation intracantonale des ressources suivant le modèle fédéral.

Ainsi, ce paquet de mesures permettra à la nouvelle péréquation financière de prendre également en compte, dans un délai raisonnable, les demandes justifiées des centres urbains et d'alléger ainsi sensiblement leurs problèmes financiers.

2. Le Conseil fédéral n'a pas connaissance d'une méthode qu'il pourrait recommander en vue d'une répartition équitable des prélèvements fiscaux sur les personnes physiques entre

leur lieu de travail et celui de leur domicile. Même si, à première vue, une telle répartition peut sembler prometteuse pour la compensation des charges, sa mise en application fait surgir de nombreux problèmes difficilement surmontables sur le plan de la taxation. Par exemple, l'introduction d'une imposition à la source des salariés à leur lieu de travail ne constitue pas un instrument complémentaire apte à favoriser une compensation intercantonale ou interrégionale des charges. En effet, une imposition à la source n'induit une charge moindre ni pour le contribuable ni pour l'administration puisque le contribuable salarié devrait toujours remplir et déposer une déclaration fiscale. En outre, le système fiscal suisse, avec ses trois souverainetés fiscales, rend difficile sinon impossible l'établissement d'un tarif approprié et acceptable par toutes les parties d'une imposition à la source.

Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé sur la question dans sa réponse du 8 septembre 1993 au postulat Wyss Paul (93.3288).

97.3675

Interpellation sozialdemokratische Fraktion Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (4)

Interpellation groupe socialiste Conséquences de la fusion UBS/SBS (4)

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Wir bitten den Bundesrat, dem Parlament im Hinblick auf die Sondersession folgende Fragen zur Fusion UBS/SBV zu beantworten:

1. **KMU-Bank:** Der Bundesrat hat sich verbal immer wieder zur Förderung der KMU bekannt. Wegen der zunehmenden Konzentration im Bankwesen und dem Rückzug der Grossbanken aus dem Kundengeschäft («retail banking») drängt sich die Gründung einer eidgenössischen Bank für kleine und mittlere Unternehmungen (KMU-Bank) auf. Diese Bank sollte den KMU die Beschaffung von Fremdkapital erleichtern. Ist der Bundesrat bereit, die nötigen Schritte dazu einzuleiten?
2. **Postbank:** Ist der Bundesrat bereit, die Ausweitung des Geldverkehrs der Post zu einer Postbank, die den Wettbewerb bei der Entgegennahme von Spargeldern verbessert, zuzulassen und zu fördern?
3. **Depotstimmrechte:** Durch die Fusion der zwei Grossbanken entsteht über das Depotstimmrecht ein beherrschender Einfluss der neuen Megabank in zahlreichen Aktionärsversammlungen von Aktiengesellschaften. Ist der Bundesrat bereit, daraus die Konsequenzen zu ziehen und die Depotstimmrechtsausübung der Banken einzuschränken?
4. **Bankenaufsicht und Eigenmittelvorschriften:** Das neue Finanzkonglomerat der United Bank of Switzerland bringt eine zusätzliche Risikoballung. Beim hypothetischen Fall einer Insolvenz müsste der Staat eine Sanierung bezahlen und den Konkurs verhindern. Müssen nicht die bankenrechtlichen Liquiditäts- und Eigenmittelvorschriften und die Bankenaufsicht verstärkt werden? Welche konkreten Massnahmen sind dazu vorgesehen?

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

En prévision de la session extraordinaire du Parlement, le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes en relation avec la fusion UBS/SBS:

1. **Banque pour les PME:** le Conseil fédéral a multiplié les déclarations sur l'encouragement des PME. Vu la concentration croissante dans le secteur bancaire et l'abandon par les

grandes banques du service à la clientèle (transactions bancaires de détail), il y a lieu d'instituer une banque fédérale pour les petites et moyennes entreprises destinée à faciliter l'obtention de capitaux par les PME. Le Conseil fédéral est-il prêt à prendre les mesures nécessaires en ce sens?

2. **Banque postale:** le Conseil fédéral est-il prêt à autoriser et à encourager l'extension des services financiers de la Poste sous forme d'une banque postale propre à renforcer la concurrence dans le domaine de l'épargne?

3. **Droit de vote attaché aux actions en dépôt:** la fusion des deux grandes banques aboutit à la formation d'une «méga-banque» jouissant d'une influence dominante en matière de droit de vote attaché aux actions en dépôt dans les assemblées d'actionnaires de nombreuses sociétés anonymes. Le Conseil fédéral est-il prêt à en tirer les conséquences en restreignant l'exercice du droit de vote par les banques?

4. **Surveillance des banques et dispositions sur les fonds propres:** le nouveau conglomerat financier constitué par la United Bank of Switzerland représente une énorme concentration de risques. En cas d'insolvabilité, la Confédération devrait faire les frais d'un redressement financier afin d'empêcher la faillite. N'y a-t-il pas lieu de durcir la législation sur les liquidités et les fonds propres et renforcer la surveillance bancaire? Quelles sont les mesures prévues en ce sens?

Sprecher – Porte-parole: Jans

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Januar 1998

1. Der Bundesrat teilt teilweise die Bedenken, welche in der Interpellation zum Ausdruck gebracht werden, ohne allerdings zu den gleichen Schlüssen zu kommen. Es ist richtig, dass sich das Kreditumfeld der Unternehmen im Verlaufe der letzten Monate beträchtlich verändert hat. Einesteils ist der Wert der hypothekarisch gesicherten Garantien als Folge der Schwierigkeiten und der Preisbaisse am Liegenschaftsmarkt gesunken. Anderenteils haben insbesondere die Grossbanken beschlossen, die Verluste auf dem schweizerischen Markt für KMU-Kredite nicht mehr durch Erträge aus anderen Geschäftsbereichen zu kompensieren. Die neuen Kreditinstrumente, die eingeführt werden, sind zunehmend standardisiert und legen den Schwerpunkt auf das eingegangene Risiko. Daraus resultiert, dass zahlreiche Unternehmen höhere Zinsen bezahlen müssen, während andere von günstigeren Konditionen profitieren können.

Selbst wenn sie bei zahlreichen Gelegenheiten unterstrichen haben, dass sie fortfahren werden, den KMU-Sektor in der Schweiz zu unterstützen und zu finanzieren, haben die Grossbanken ihre Haltung geändert. Insbesondere haben sie es de facto abgelehnt, sich am neuen System des gewerblichen Bürgschaftswesen zu beteiligen, das auf Basis der im Verlaufe der letzten Monate durchgeführten Evaluationen vorbereitet wurde. In diesem Kontext befürwortet der Bund entsprechende Bestrebungen in Zusammenarbeit mit Kantonal- und Regionalbanken und anderen interessierten Kreisen, Strukturen einzuführen, die besser angepasst sind. Es ist auf alle Fälle klar, dass die beträchtlichen Verluste, die zahlreiche regionale Genossenschaften erlitten haben, es nicht erlauben, ihnen in Zukunft zusätzliche Risiken anzuvertrauen, so wie dies die Interpellation vorschlägt.

Die Idee, dass der Bund, mittels einer eidgenössischen Bank direkt bei der Finanzierung von Unternehmen aktiv wird, entspricht nicht unserer Wirtschaftspolitik und wird vom Bundesrat klar zurückgewiesen. Die in den vergangenen Jahren aufgetretenen Probleme mehrerer kantonaler Bankinstitute zeigen, dass die Verwaltung solcher Kreditdossiers sehr grosse Risiken beinhalten und von einem Institut der öffentlichen

Hand nicht besser betreut werden können als von privaten Instituten. Es ist auch illusorisch zu glauben, dass eine solche Institution den Bund nichts kosten werde. Als erstes müssen die zusätzlichen jährlichen Kosten berechnet werden, welche die Schulden, die der Bund zur Aufnung des Dotationskapitals der Bank einzugehen hat, mit sich ziehen würden. Weiter ist zu befürchten, dass die Kapitalerträge aus dem Dotationskapital sehr bald nicht mehr reichen werden, um die Verluste und die Betriebskosten der Bank zu decken. Falls nicht zu Beginn ein überproportional hoher Betrag zur Verfügung gestellt wird, müsste man entweder eine Art Garantie für ausserordentliche Verluste oder eine automatische Rekapitalisierung dieser Institution im Falle von Schwierigkeiten vorsehen.

Die aktuelle Entwicklung zeigt, dass es nicht das Fehlen von Kapital ist, welches Schwierigkeiten verursacht, sondern vielmehr die kombinierten Aspekte von eingegangenen Risiken und zu erwartenden Erträgen. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist, ob ein verstärktes Engagement des Bundes über die aktuellen Instrumente des gewerblichen Bürgschaftswesens und des Hotelkredits hinaus, sich unter dem Aspekt der positiven Folgen für den Arbeitsmarkt und somit der globalen Sozialbilanz rechtfertigen lässt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine andere Lösung als diejenige einer eidgenössischen Bank gefunden werden muss. Adäquate Instrumente sollten durch die Banken unter Berücksichtigung der Prinzipien der Marktwirtschaft entwickelt werden.

2. Der Bundesrat verweist auf den Bericht des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 14. Oktober 1996 zuhanden der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates über die Verfassungsmässigkeit neuer Zahlungsverkehrs- und Finanzdienstleistungen der Post.

Im Sinne von Artikel 36 der Bundesverfassung ist es dem Bund nicht erlaubt, die Post für das typische Bankgeschäft, d. h. das Aktivgeschäft wie beispielsweise die Kreditgewährung, einzusetzen. Entsprechend kann auch eine Ausweitung der Post zu einer Postbank ohne entsprechende Verfassungsänderung nicht erfolgen.

Artikel 9 des Postgesetzes vom 30. April 1997 erlaubt es der Post u. a. Dienstleistungen und Produkte im Zahlungsverkehr sowie damit unmittelbar zusammenhängende Dienstleistungen anzubieten. Im Bereich dieser Wettbewerbsdienste ist die Post denselben Regeln unterstellt wie die privaten Anbieter.

3. Unter dem Depotstimmrecht versteht man die Vertretung von Aktionären an der Generalversammlung durch Banken, in deren Depots die Aktionäre ihre Aktien hinterlegt haben. Die Vertretung erfolgt in der Regel aufgrund von «Generalvollmachten», welche die Bank zur Vertretung an jeder Generalversammlung ermächtigen, solange sie nicht widerrufen werden. Die Depotvertretung kommt aber auch gestützt auf Sondervollmachten vor, welche die Bank nur zur Vertretung in einer einzigen Generalversammlung legitimieren.

Die Stimmrechtsvertretung durch Banken bietet dem Aktionär, der an der Generalversammlung nicht teilnehmen kann oder will, eine geeignete Möglichkeit, sich vertreten zu lassen. Aber auch die Gesellschaften selber sind am Institut der Depotvertretung interessiert. Ohne die Depotstimmen der Banken wäre es in vielen Fällen unmöglich, die in Gesetz oder Statuten vorgesehenen Quoten zu erreichen.

Die Aktienrechtsrevision von 1991 hat der bereits damals in der öffentlichen Diskussion geäusserten Kritik, das Depotstimmrecht werde von den Banken als Mittel zur Beherrschung der Wirtschaft verwendet, Rechnung getragen, indem die Spielregeln für seine Ausübung festgelegt wurden. Damit wurde sichergestellt, dass an der Generalversammlung der authentische Wille der vertretenen Aktionäre zum Ausdruck kommen kann und dass den Banken in der Ausübung des Depotstimmrechtes kein eigenes Ermessen zukommt.

Entscheidend für die Regelung der Stimmrechtsvertretung an der Generalversammlung ist das Weisungsrecht des Vertretenen. Grundlage für die Meinungsbildung des Aktionärs bildet Artikel 700 Absatz 2, welcher vorschreibt, dass bei der

Einberufung der Generalversammlung den Aktionären neben den Verhandlungsgegenständen auch die Anträge des Verwaltungsrates oder der traktandierenden Aktionäre bekanntzugeben sind. Die Depotvertreter sind verpflichtet, den Hinterleger vor jeder Generalversammlung um Weisung zu ersuchen (Art. 689d Abs. 1). Gemäss Artikel 689b Absatz 1 OR muss der Stimmrechtsvertreter die Weisungen des Vertretenen befolgen. Erteilt der Depotkunde vor der Generalversammlung keine besondere Weisung, so muss der Depotvertreter das Stimmrecht nach einer allfälligen allgemeinen Weisung des Hinterlegers ausüben. Fehlt auch eine solche, so muss der Stimmrechtsvertreter den Anträgen des Verwaltungsrates zustimmen (Art. 689d Abs. 2).

Die Banken sind aufgrund der genannten Bestimmungen jederzeit an die Weisungen der Aktionäre bzw. die Anträge des Verwaltungsrates gebunden. Da ihnen in der Ausübung der Depotstimmrechte kein eigenes Ermessen zukommt, ist die Anzahl der von einer einzelnen Bank vertretenen Stimmen unbeachtlich. Aus der Sicht des Bundesrates ist eine Einschränkung des Depotstimmrechtes der Banken deshalb nicht angezeigt.

4. Sämtliche Risiken der bisherigen Grossbanken UBS und SBV werden mit der Fusion auf ein Institut übertragen, neue Risiken entstehen grundsätzlich keine. Aber aufgrund der Grösse und den engeren Verflechtungen mit anderen Teilnehmern auf den Finanzmärkten entsteht zweifellos ein erhöhtes Systemrisiko. Während die Liquiditätsvorschriften genügend sein dürften, ist die Frage verstärkter Eigenmittelerfordernisse internationaler Grossbankkonzerne berechtigt. Nebst den heute durch die Eigenmittelvorschriften abgedeckten Kreditrisiken und Marktrisiken gibt es weitere Risiken, die nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Dazu gehört beispielsweise das bedeutende Abwicklungsrisiko im Devisenhandel, das vor allem durch die international tätigen Grossbanken getragen wird. Die Eigenmitteldiskussion kann allerdings aus Wettbewerbsgründen und dem weltweiten Systemrisiko nicht losgelöst vom internationalen Kontext geführt werden. Es bestehen auf internationaler Ebene beim Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basler Ausschuss) bereits Bestrebungen, die Empfehlungen für die Eigenmittelerfordernisse im Zuge der aktuellen Entwicklungen zu überprüfen.

Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) hat bereits im November 1997, also noch vor der Fusion der beiden Grossbankkonzerne, einem Grobkonzept zur verstärkten Grossbankenüberwachung zugestimmt. Dieses Konzept sieht nebst der bisherigen Aufsichtstätigkeit vermehrte Gespräche mit den Konzernspitzen der beiden Grossbanken und intensivere Kontakte zur internen Konzernrevisionsstelle vor. Die Prüfung und Abnahme von bankinternen Modellen zur Eigenmittelerlegung der Marktrisiken wird ab 1998 durch ein eigenes Team der EBK direkt bei den Banken vorgenommen, wovon in erster Linie die Grossbanken betroffen sind. Dies stellt eine Praxisänderung dar, weil bisher keine direkten Prüfungen durch die EBK selbst erfolgte. Dieser vom Bundesrat mit der Änderung der Bankenverordnung vom 8. Dezember 1997 vorgezeichnete Ansatz soll nach dem Konzept der EBK für die Beaufsichtigung der Grossbanken weiterentwickelt werden, indem inskünftig Aufsichtsbesuche («supervisory visits») bei den Banken und der Einsatz von speziellen Prüf- bzw. Analyseteams («review teams») geplant sind. Ausgebaut werden soll auch die Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Dies wird allerdings nicht ohne zusätzliches, besonders qualifiziertes Personal beim Sekretariat der EBK realisiert werden können. Eine qualitativ hochstehende, zeitnahe und risikoorientierte Überwachung der Grossbankkonzerne erfordert entsprechende personelle Ressourcen, um die gestiegenen Aufgaben, namentlich im Bereich Börsen- und Effektenhändleraufsicht sowie der internationalen Amtshilfe, angemessen zu erfüllen.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

1. Le Conseil fédéral partage une partie des préoccupations qui sous-tendent ce point de l'interpellation sans pour autant

parvenir aux mêmes conclusions. Il est vrai que l'environnement du crédit aux entreprises s'est passablement modifié au cours des derniers mois. D'une part, les garanties immobilières ont vu leur valeur reculer suite aux difficultés et à la baisse des prix enregistrée dans le marché immobilier. D'autre part, les grandes banques – en particulier – ont décidé de ne plus compenser les pertes enregistrées sur le marché suisse dans le domaine du crédit aux PME par les bénéfices de leurs autres secteurs d'activité. Les nouveaux mécanismes de crédit qui se mettent en place reposent de plus en plus sur des procédures standardisées et mettent davantage l'accent sur les risques encourus. Il en résulte que de nombreuses entreprises doivent payer des montants d'intérêts plus élevés alors que d'autres peuvent profiter de conditions plus avantageuses.

Même si elles ont à plusieurs reprises souligné qu'elles continueront à soutenir et à financer le secteur des PME en Suisse, les grandes banques n'en n'ont pas moins modifié leur attitude. Elles ont notamment refusé de facto de participer au nouveau système de cautionnement des arts et métiers qui a été préparé sur la base de l'évaluation menée ces derniers mois. Dans ce contexte, la Confédération est favorable à la mise sur pied de structures mieux adaptées en collaboration avec les banques cantonales et régionales ainsi qu'avec les milieux intéressés. Il est dans tous les cas clair que les pertes importantes subies par de nombreuses coopératives régionales ne permettent pas de leur confier à l'avenir des risques supplémentaires comme le suggère l'interpellation.

L'idée que la Confédération intervienne directement dans le financement des entreprises par l'intermédiaire d'une banque fédérale est contraire aux principes de notre politique économique et est clairement rejetée par le Conseil fédéral. Les graves problèmes rencontrés ces dernières années par plusieurs instituts financiers cantonaux sont une illustration supplémentaire que la gestion de tels dossiers de crédit comporte de très hauts risques et n'est pas mieux résolue par des établissements liés au secteur public. Il est aussi illusoire de penser qu'une telle institution ne coûterait rien à la Confédération. Il faut d'abord tenir compte des coûts annuels supplémentaires qui découleraient des dettes contractées par la Confédération pour fournir le capital de dotation de la banque. Ensuite, il est à craindre que rapidement les revenus du capital de dotation ne suffisent plus à couvrir les pertes et les coûts de fonctionnement de la banque. A moins de mobiliser au départ un capital d'un montant disproportionné, il faudrait donc prévoir soit une sorte de garantie pour les pertes extraordinaires, soit une recapitalisation automatique de cette institution en cas de problèmes.

L'évolution actuelle montre que ce n'est pas l'absence de capitaux qui pose problème, mais bien plutôt les aspects combinés des risques encourus et des rendements qui peuvent être atteints. La question qui se pose dans ce contexte est de savoir si un engagement accru de la Confédération, au-delà des instruments actuels du cautionnement des arts et métiers et du crédit hôtelier, se justifierait sous l'angle de ses retombées positives sur le marché du travail et donc de son bilan social global. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une solution différente de celle d'une banque fédérale doit être trouvée. Les instruments adéquats devraient être développés par les milieux bancaires en respectant les principes de l'économie de marché.

2. Le Conseil fédéral renvoie au rapport du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie du 14 octobre 1996, concernant la constitutionnalité des nouveaux services de paiements et services financiers de la Poste, rédigé à l'intention de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national.

Au sens de l'article 36 de la Constitution fédérale, la Confédération n'est pas autorisée à faire appel à la Poste pour des opérations d'ordre essentiellement bancaire, autrement dit, pour des opérations actives telles que l'octroi de crédits. Une extension des activités de la Poste à celles d'une banque postale ne peut en conséquence avoir lieu sans modification de la constitution.

L'article 9 de la loi fédérale sur la poste du 30 avril 1997 permet, entre autres, à la Poste d'offrir des produits et des prestations relevant des services de paiement ainsi que des prestations directement connexes. Dans le secteur de ces services où règne la libre concurrence, la Poste est soumise aux mêmes règles que les opérateurs privés.

3. Le droit de vote attaché aux actions en dépôt désigne l'habilitation des banques à représenter, lors de l'assemblée générale, les actionnaires qui ont déposé des actions auprès d'elles. Pour exercer sa qualité de représentant, la banque se fonde généralement sur des «procurations générales» valables pour chaque assemblée générale aussi longtemps qu'elles n'ont pas été révoquées. Cependant, la représentation liée aux actions en dépôt peut aussi être exercée en vertu de procurations spéciales, donnant à la banque qualité de représentant pour une seule assemblée générale.

La représentation du droit de vote par les banques offre à l'actionnaire l'avantage de pouvoir se faire représenter s'il ne peut ou ne veut pas participer à l'assemblée générale. Pour les sociétés elles-mêmes, l'institution de la représentation du droit de vote présente cependant aussi un intérêt. Sans les voix dont disposent les banques à titre de représentants, il serait en effet bien souvent impossible d'atteindre les quotas de participation aux assemblées générales prévus par la loi ou les statuts.

En réglementant l'exercice du droit de vote attaché aux actions en dépôt, la révision du droit des sociétés anonymes de 1991 a déjà tenu compte de certaines critiques publiquement exprimées à cette époque et selon lesquelles ce droit donnait aux banques un moyen de dominer l'économie. Cette réglementation garantit en effet que l'exacte volonté des actionnaires représentés lors de l'assemblée générale puisse être exprimée et que, dans l'exercice du droit qui leur est conféré, les banques ne puissent agir librement.

Le droit d'émettre des instructions dont dispose le représenté a une importance déterminante dans la réglementation du droit de vote lors de l'assemblée générale. L'article 700 alinéa 2 du Code des obligations (CO) prescrit à cet égard une information adéquate de l'actionnaire. Il stipule en effet que la convocation doit mentionner non seulement les objets portés à l'ordre du jour, mais également les propositions du conseil d'administration ou des actionnaires qui ont demandé l'inscription d'un objet à l'ordre du jour. Les représentants dépositaires ont par ailleurs l'obligation de demander des instructions au déposant avant chaque assemblée générale (art. 689d al. 1er CO). Conformément à l'article 689b alinéa 1er CO, le représentant dépositaire est tenu de suivre les instructions du représenté. Si le client déposant ne communique aucune instruction particulière avant l'assemblée générale, le représentant dépositaire doit exercer le droit de vote conformément aux éventuelles instructions générales du déposant. A défaut de celles-ci, le représentant dépositaire suit les propositions du conseil d'administration (art. 689d al. 2).

Ces dispositions contraignent les banques à respecter constamment les instructions des actionnaires. Le nombre de voix représentées par une seule banque est sans importance dès lors que les banques n'ont pas pouvoir d'agir librement dans l'exercice du droit de vote attaché aux actions. De l'avis du Conseil fédéral, une limitation de ce droit de vote n'est donc pas indiquée.

4. Tous les risques encourus jusqu'ici par l'UBS et la SBS le seront à l'avenir par une seule institution du fait de la fusion, ce qui ne créera pas fondamentalement de nouveaux risques. Toutefois, en raison de la taille de la nouvelle institution et de ses relations étroites avec d'autres acteurs des marchés financiers, le risque systémique s'accroît indubitablement. Alors que les prescriptions relatives aux liquidités devraient s'avérer suffisantes, la question concernant les exigences accrues en matière de fonds propres des grandes institutions bancaires internationales est justifiée. En plus, des risques de crédit et des risques de marché couverts actuellement au travers des prescriptions relatives aux fonds propres, il existe d'autres risques qui ne doivent pas être couverts par des fonds propres. Il s'agit par exemple de l'important risque d'exécution des opérations sur devises, qui est

avant tout présent dans les grandes banques actives au niveau international. La discussion sur les fonds propres ne peut cependant pas, pour des motifs de concurrence et en raison du risque systémique mondial, ignorer le contexte international. Sur le plan international, le Comité de contrôle bancaire de Bâle (comité de Bâle) s'efforce déjà d'examiner, dans la foulée des développements actuels, les recommandations en matière de fonds propres.

La Commission fédérale des banques (CFB) a approuvé en novembre 1997 déjà, soit avant la fusion de l'UBS et de la SBS, une conception globale de surveillance renforcée des grandes banques. Cette approche prévoit, en plus de l'actuelle activité de surveillance, davantage d'entretiens avec les personnes se trouvant à la tête des deux grandes banques et des contacts plus étroits avec les organes de révision internes. A partir de 1998, une équipe de la CFB se rendra dans les banques, avant tout dans les grandes, afin d'examiner et d'approuver leurs modèles internes de couverture des risques de marché par des fonds propres. Il s'agit d'une modification de la pratique, car jusqu'ici la CFB ne procédait pas à des inspections sur place. L'approche retenue par le Conseil fédéral au travers de la modification du 8 décembre 1997 de l'ordonnance sur les banques sera, en vertu de la conception de la CFB en matière de surveillance auprès des grandes banques, complétée en prévoyant à l'avenir des visites de surveillance («supervisory visits») auprès des banques et l'intervention d'équipes spéciales de contrôle et d'analyse («review teams»). La collaboration avec les autorités de surveillance étrangères sera également renforcée. Cela ne pourra en tout cas pas être réalisé sans que le secrétariat de la CFB dispose de personnel supplémentaire particulièrement qualifié. Une surveillance des grandes banques, d'excellente qualité, faite à temps et axée sur les risques requiert les ressources humaines nécessaires afin d'assumer de manière adéquate les tâches accrues, notamment la surveillance des bourses et des négociants en valeurs mobilières ainsi que l'assistance administrative internationale.

97.3136

**Interpellation Carobbio
Risikorückstellungen
der Banken.
Steuerliche Abzugsfähigkeit
Interpellanza Carobbio
Accantonamenti
per rischi delle banche.
Deducibilità fiscale
Interpellation Carobbio
Déductibilité
des provisions pour risques
des banques**

Diskussion – Discussion

Siehe Jahrgang 1997, Seite 2309 – Voir année 1997, page 2309

97.3027

**Interpellation Aguet
Verschlechterung
des Images der Schweiz
und der Schweizer Wirtschaft.
Rolle der Banken**

**Interpellation Aguet
Détérioration de l'image
et de l'économie suisses.
Part des banques**

Diskussion – Discussion

Siehe Jahrgang 1997, Seite 2302 – Voir année 1997, page 2302

97.3349

**Interpellation Strahm
Anpassungsbedarf
schweizerischer Steuern
an das EU-Steuersystem
Interpellation Strahm
Adaptation des impôts
au système fiscal
de l'Union européenne**

Diskussion – Discussion

Siehe Jahrgang 1997, Seite 2306 – Voir année 1997, page 2306

97.3214

**Interpellation Hegetschweiler
Übergang zur
Gegenwartsbesteuerung.
Berücksichtigung
ausserordentlicher Aufwendungen
Interpellation Hegetschweiler
Nouveau système d'imposition
sur la base du revenu acquis.
Prise en compte
de charges extraordinaires**

Diskussion – Discussion

Siehe Jahrgang 1997, Seite 2895 – Voir année 1997, page 2895

97.3628

Interpellation Tschäppät Fusion UBS/SBV

Interpellation Tschäppät Fusion UBS/SBS

Wortlaut der Interpellation vom 18. Dezember 1997

Im Zuge der Fusion UBS/SBV wurde für die Schweiz ein Stellenabbau von rund 7000 Stellen angekündigt. In etwa 1800 Fällen soll es zu Kündigungen kommen. In diesem Zusammenhang bitte ich den Bundesrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was unternimmt der Bundesrat, um gerade in diesen wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Banken von Kündigungen, welche fusionsbedingt sind, abzuhalten? Wird das Biga diesbezüglich über das Anbieten von guten Diensten hinaus tätig werden?
2. Die Ankündigung von Entlassungen hat unter dem Personal Angst und Verunsicherung ausgelöst. Mobbing am Arbeitsplatz wird in dieser Atmosphäre stark zunehmen. In welcher Form gedenkt der Bundesrat das Phänomen des Mobbing und des damit verbundenen gewaltigen volkswirtschaftlichen Schadens grundsätzlich anzugehen? Ist er bereit, darüber eine Untersuchung in Auftrag zu geben, welche sich auch über mögliche Massnahmen äussert?
3. Der angekündigte Stellenabbau von rund 7000 Stellen verschärft die Situation auf dem Arbeitsmarkt und erhöht das Risiko zusätzlicher Arbeitslosigkeit beträchtlich. Teilt der Bundesrat die Meinung, dass über neue Arbeitszeitmodelle, den Abbau von Überstunden und die Herabsetzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 42 Stunden bei Banken mindestens ein Teil dieser Arbeitsplatzvernichtung verhindert werden kann? In welcher Form kann er hier tätig werden?
4. Der Lehrstellenmarkt ist seit einigen Jahren stark unter Druck geraten. Der angekündigte Arbeitsplatzabbau birgt die Gefahr in sich, dass auch das Lehrstellenangebot verkleinert wird. Wie will sich der Bundesrat dafür einsetzen, dass die Anzahl der Lehrstellen auch nach der Fusion nicht abnimmt, vor allem aber, dass in der dualen Berufsbildung der breiten Grundausbildung noch mehr Gewicht beigemessen wird? Ist er bereit, ein Anreizsystem für Lehrstellen auch nach dem Auslaufen des Lehrstellenbeschlusses vom 30. April 1997 weiterzuführen?
5. Trifft es zu, dass die gesamten Restrukturierungskosten dieser Fusion 1997 von der Rechnung abgesetzt werden und so gigantische Steuerausfälle entstehen? Was gedenkt der Bundesrat dagegen zu unternehmen?

Texte de l'interpellation du 18 décembre 1997

Dans la foulée de la fusion de l'UBS et de la SBS, quelque 7000 suppressions d'emplois ont été annoncées pour la Suisse. Environ 1800 personnes seront licenciées. Nous demandons donc au Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. En ces temps de morosité économique, que fait-il pour dissuader les banques de licencier du personnel à la suite d'une fusion? L'Ofiamt s'apprête-t-il à intervenir au lieu de se contenter d'offrir ses bons offices?
2. L'annonce de ces licenciements a plongé le personnel dans l'angoisse et l'insécurité. Sur ce terrain propice, le phénomène du «mobbing» ne manquera pas de se développer sensiblement. Quelles mesures le Conseil fédéral compte-t-il prendre pour s'attaquer sérieusement à ce problème, qui a de très lourdes conséquences pour notre économie? Est-il prêt à ordonner l'ouverture d'une enquête à ce sujet, qui propose également des mesures envisageables?
3. L'annonce de quelque 7000 suppressions d'emplois ne manquera pas de détériorer la situation sur le marché du travail, accroissant ainsi le risque d'une aggravation du chômage. Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas aussi que l'intro-

duction de nouveaux modèles de travail, la suppression d'heures supplémentaires, et la réduction de l'horaire hebdomadaire fixé à 42 heures dans les banques permettraient d'éviter la destruction d'une partie au moins de ces emplois? Sous quelle forme pourrait-il intervenir en l'occurrence?

4. Le marché des places d'apprentissage est soumis à forte pression depuis quelques années. L'annonce de ces suppressions d'emplois risque d'entraîner également une diminution du nombre de places d'apprentissage. Comment le Conseil fédéral entend-il faire en sorte qu'il n'en soit pas ainsi, malgré cette fusion, et que compte-t-il faire pour que, dans le système de formation professionnelle à deux volets, une importance accrue soit notamment accordée à la formation de base étendue? Est-il prêt à maintenir un système d'incitation à l'offre de places d'apprentissage au-delà de la durée de validité de l'arrêté fédéral du 30 avril 1997 sur les places d'apprentissage?

5. Est-il vrai que les frais de restructuration globaux liés à cette fusion seront déduits des comptes 1997, ce qui entraînera des pertes de recettes fiscales phénoménales? Que compte faire le Conseil fédéral pour y remédier?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Diener, Fasel, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hubacher, Ledergerber, Marti Werner, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Semadeni, Strahm (12)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 19. Januar 1998

Rapport écrit du Conseil fédéral

du 19 janvier 1998

1. Das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA) hat sich am 10. Dezember 1997, zwei Tage nach Bekanntgabe des Fusionsentscheides, mit den Vertretern der neuen Bank getroffen. Die 1800 in der Schweiz angekündigten Entlassungen bilden eine Obergrenze. Die Zahl der tatsächlichen Entlassungen kann dank besserer Ausnützung der natürlichen Fluktuationsrate noch deutlich gesenkt werden. Anlässlich dieses ersten Treffens haben sich die Bankenvertreter bereit erklärt, alles zu tun, um Entlassungen zu vermeiden. Die beiden Parteien sind an der Fortsetzung dieser Kontakte interessiert. Das Datum der nächsten Sitzung wurde auf den 13. Februar 1998 festgesetzt, d. h. auf einen Zeitpunkt nach den beiden Generalversammlungen, welche einberufen werden, um über die Bankfusion zu befinden, sowie nach dem erwarteten Ende der Treffen zwischen den Banken und den Gewerkschaften. Zwischenzeitlich wird das BWA durch die Bankenvertreter über den Fortschritt in den Gesprächen unter den Sozialpartnern auf dem laufenden gehalten.

2. Das BWA hat 1991 eine erste Studie mit dem Titel «Arbeitsbedingungen und Gesundheitszustand» veröffentlicht. Diese Untersuchung erstreckte sich auch auf die psychosozialen Bedingungen, namentlich im Bereich der zwischenmenschlichen Beziehungen. Die Mehrheit der Wissenschaftler erachtete das Mobbing als eine besonders ausgeprägte Form von sozialem Stress. Dies ist der Grund, warum das BWA beschlossen hat, eine neue, dem Problem Stress und der Bewertung seiner wirtschaftlichen Folgen im schweizerischen Umfeld gewidmete umfassende Studie zu lancieren. Der Bundesrat schätzt, dass er dadurch in die Lage versetzt wird, die Bedeutung aller Stressfaktoren (darunter auch das Mobbing) in der Gesamtheit der betroffenen Parameter zu bewerten. Schliesslich ist zu betonen, dass die schweizerische Gesetzgebung in diesem Bereich keine Lücken aufweist. Im Bereich des Arbeitsvertragsrechtes umfasst der Schutz der Persönlichkeit des Arbeitnehmers auch den Schutz gegen das Mobbing, wofür spezifisch der Arbeitgeber die Verantwortung trägt. Der Arbeitgeber ist gehalten, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um den Schutz der Gesundheit zu gewährleisten und zu verbessern sowie die körperliche und seelische Integrität des Arbeitnehmers zu

wahren. Der Kommentar der Verordnung 3 des Arbeitsgesetzes erwähnt übrigens das Problem des Mobbings auf spezifische Weise.

3. Der Bundesrat bedauert den Abbau von Arbeitsplätzen in der Schweiz und ist der Überzeugung, dass sich dieser Abbau durch geeignete Massnahmen im Bereich der Arbeitszeit kurzfristig abfedern lässt. Das Treffen zwischen dem BWA und den Banken brachte ebenfalls Klarheit über den Willen der Banken, die Teilzeitarbeit zu fördern und weiterzuentwickeln; diesbezüglich wurden insbesondere die Einführung von Jahresarbeitszeitmodellen sowie die Entwicklung anderer Arbeitszeitmodelle ins Auge gefasst. Was die Überstunden anbelangt, so sind die bezahlten Überstunden nach einer kürzlich durchgeführten Umfrage nicht derart hoch, als dass sich damit grosse Kompensationen machen liessen. Die Frage einer Reduktion der wöchentlichen Normalarbeitszeit ist grundsätzlich eine Verhandlungsfrage zwischen den Sozialpartnern.

4. Das BWA erhielt die Zusicherung, dass die zurzeit beschäftigten Lehrlinge ihre Ausbildung im Unternehmen der neuen Bank zu Ende führen können. Was die bereits für 1998 abgeschlossenen Lehrverträge anbelangt, bleiben sie unverändert. Die Zahl der künftigen Lehrverträge hängt von verschiedenen Faktoren ab, doch sollte die Fusion diesbezüglich keine nachteiligen Auswirkungen haben. Die Bankenvertreter zeigten sich optimistisch: Die Konzentration der kleinen Filialen sollte auf die berufliche Ausbildung in qualitativer und quantitativer Hinsicht günstige Auswirkungen haben. Eine positive quantitative Wirkung könnte sich dadurch ergeben, dass zu kleine Filialen vielfach nicht mehr in der Lage sind, überhaupt Lehrlinge auszubilden, während grössere Filialen dies eher und auch qualitativ besser tun können. Die Banken sehen die Lehre weiterhin als einen wichtigen Pfeiler der Ausbildung im Bankenbereich an. Die Leitung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) wird im 1. Quartal 1998 mit der United Bank of Switzerland Kontakt aufnehmen, um darauf einzuwirken, dass auch in Zukunft möglichst viele Lehrstellen angeboten werden. Gegenwärtig werden die Ausbildungsvorschriften für die kaufmännischen Angestellten revidiert. Dabei achtet das dafür verantwortliche BBT nicht nur darauf, dass die Ausbildung den veränderten Qualifikationsanforderungen zu genügen vermag, sondern es berücksichtigt bei seinen Arbeiten auch die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen. An den Pilotversuchen für die neue Ausbildung beteiligen sich die Banken mit grossem Interesse. Wie bisher soll aber die kaufmännische Grundausbildung so breit angelegt sein, dass die gelernten Berufsleute nach ihrer Lehre einer kaufmännischen Tätigkeit in verschiedensten Wirtschaftszweigen nachgehen können; ebenso soll sie eine solide Grundlage für die berufliche Weiterbildung darstellen, welche gerade im Bankensektor eine sehr wichtige Rolle spielt.

Die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) führt gegenwärtig eine breite Konsultation zu möglichen Anreizsystemen für Lehrstellen durch. Deren Ergebnisse und die Erfahrungen mit dem Lehrstellenbeschluss vom 30. April 1997 finden Eingang in eine allfällige, vorgezogene Revision des Berufsbildungsgesetzes und in den Entwurf für ein revidiertes Berufsbildungsgesetz, welchen der Bundesrat den eidgenössischen Räten bis Ende 1998 unterbreiten wird.

5. Die durch eine Verringerung des Gewinns der neuen Bank aufgrund der Restrukturierungskosten für den Bund entstehenden Steuerausfälle lassen sich praktisch nicht schätzen. Vorerst ist festzuhalten, dass sich die Restrukturierungskosten auf mehrere Jahre verteilen dürften. Ferner gilt es zu beachten, dass die Restrukturierungskosten teilweise im Ausland anfallen und in diesem Ausmass die schweizerischen Fiskaleinnahmen grundsätzlich nicht vermindern werden. Geschäftsmässig begründete Aufwendungen einer Unternehmung müssen vom Fiskus akzeptiert werden. Dabei ist zu bedenken, dass insbesondere Restrukturierungskosten für die Empfänger der entsprechenden Leistungen grundsätzlich steuerbare Einkünfte darstellen. Im übrigen darf festgehalten werden, dass die Restrukturierung nach Darstel-

lung der UBS/SBV letztlich gesamthaft zu einer Gewinnsteigerung der fusionierten Unternehmung führen wird. Davon wird der Fiskus gegebenenfalls profitieren können.

97.3671

Interpellation sozialdemokratische Fraktion Konsequenzen der Grossfusion UBS/SBV (5)

Interpellation groupe socialiste Conséquences de la fusion UBS/SBS (5)

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Wir bitten den Bundesrat, dem Parlament im Hinblick auf die Sondersession folgende Fragen zur Fusion UBS/SBV zu beantworten:

1. Arbeitsverteilung anstelle von Stellenabbau: Der Bund hat alles Interesse daran, die Zahl der Entlassungen möglichst klein zu halten. Was unternimmt er, um mit neuen Arbeitszeitmodellen Entlassungen bei den Fusionsbanken und bei zukünftigen Umstrukturierungen zu verhindern? Hat er bei den Fusionsbanken UBS/SBV die Einführung neuer Arbeitszeitmodelle ernsthaft ins Spiel gebracht und gefördert?

2. Sozialpolitische Auflagen bei Fusionen: Die Bewilligung von Unternehmenszusammenschlüssen muss mit sozialpolitischen Auflagen verbunden werden, wenn die Fusion oder Umstrukturierung schwere soziale oder beschäftigungsmässige Auswirkungen auslöst. Ist der Bundesrat bereit, eine entsprechende Ergänzung im Wettbewerbsrecht (Fusionskontrolle) vorzunehmen?

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

En prévision de la session spéciale du Parlement, le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes en relation avec la fusion UBS/SBS:

1. Distribution du travail plutôt que suppression d'emplois: la Confédération a tout intérêt à limiter autant que possible les licenciements. Que fait le Conseil fédéral pour développer de nouveaux modèles de temps de travail afin d'éviter les licenciements dus à la fusion des deux grandes banques ou à de futures restructurations? S'agissant de la fusion UBS/SBS, a-t-il sérieusement mis en avant l'introduction de nouveaux modèles de temps de travail?

2. Obligations sociales lors de fusions: l'autorisation des regroupements d'entreprises doit être soumise à des obligations dans le domaine social lorsque les fusions ou restructurations entraînent de graves conséquences sociales, notamment sur le plan de l'emploi? Le Conseil fédéral est-il prêt à compléter la législation sur la concurrence en ce sens (dispositions sur le contrôle des fusions d'entreprises)?

Sprecherin – Porte-parole: Müller-Hemmi

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Januar 1998

1. Der Bundesrat hat, vertreten durch das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA), schon beim ersten Treffen zwi-

schen den Bundes- und den Bankenvertretern die Frage von Arbeitszeitmodellen als ersten Punkt auf die Traktandenliste gesetzt. Die Möglichkeiten, mittels solcher Modelle den Abbau von Arbeitsplätzen zu bremsen und Entlassungen zu verhindern, wurden intensiv diskutiert. Die Bankenvertreter zeigten sich bereit, eine weitere Ausdehnung der Teilzeitarbeit zu fördern und den Einsatz neuer Arbeitszeitmodelle, insbesondere von Jahresarbeitszeitmodellen, aktiv zu prüfen. Die Frage des Einsatzes von neuen Arbeitszeitmodellen wird auch Gegenstand der weiteren Treffen zwischen dem BWA und den Bankvertretern sein. Grundsätzlich ist jedoch die Ausarbeitung neuer Arbeitszeitmodelle Sache der Sozialpartner.

2. Die erst gerade erfolgte Totalrevision des Kartellgesetzes (KG) beinhaltete als eines der Hauptziele die Trennung der wettbewerblichen von den ausserwettbewerblichen Beurteilungskriterien bei der materiellen Beurteilung von Wettbewerbsbeschränkungen. Auch für die Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen gilt daher, dass für die Berücksichtigung von ausserwettbewerblichen bzw. politischen Kriterien nicht die Wettbewerbskommission, sondern der Bundesrat gemäss Artikel 11 KG zuständig ist. Der Bundesrat kann dann angerufen werden, wenn ein Zusammenschluss von der Wettbewerbskommission bzw. der Rekursinstanz untersagt oder lediglich mit Bedingungen und Auflagen zugelassen wurde. Eine Änderung des KG im Sinne der Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion würde somit diesem gesetzgeberischen Entscheid klar widersprechen.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

1. Dès la première rencontre entre les représentants de la banque et ceux de la Confédération, le Conseil fédéral, représenté par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE), a placé la question des modèles d'aménagement du temps de travail en tête de l'ordre du jour des entretiens. Les possibilités qu'offrent ces modèles de mettre un frein à la suppression d'emplois et d'éviter les licenciements ont donné lieu à d'intenses discussions. Les représentants de la banque se sont déclarés prêts à favoriser un nouveau développement du travail à temps partiel et à envisager activement l'application de nouveaux modèles d'aménagement du temps de travail, en particulier d'horaires de travail à l'année. La question de l'introduction de nouveaux modèles sera traitée également lors des futurs entretiens qui réuniront les représentants de l'OFDE et de la banque. En principe toutefois, la mise au point de nouveaux modèles d'aménagement du temps de travail est une question qui incombe aux partenaires sociaux.

2. L'un des principaux objectifs de la récente révision totale de la loi sur les cartels (LCart) consistait à séparer les critères de nature concurrentielle et non concurrentielle dans l'appréciation matérielle des restrictions à la concurrence. Pour l'examen des concentrations d'entreprises également, c'est donc au Conseil fédéral, et non à la Commission de la concurrence, qu'il appartient, aux termes de l'article 11 LCart, de prendre en considération des critères de nature non concurrentielle ou de caractère politique. Le Conseil fédéral peut être saisi lorsque la Commission de la concurrence ou l'autorité de recours a interdit une concentration ou ne l'a autorisée qu'en l'assortissant de charges et de conditions. Une modification de la LCart allant dans le sens de l'interpellation du groupe socialiste serait donc en nette contradiction avec la décision du législateur.

97.3678

Interpellation freisinnig-demokratische Fraktion Wirtschaftsstandort Schweiz. Finanz- und Steuerfragen

Interpellation groupe radical-démocratique Place économique suisse. Questions fiscales et financières

Wortlaut der Interpellation vom 19. Dezember 1997

Der Zusammenschluss UBS/SBV hat intensive Reaktionen ausgelöst. Im Inland stand dabei der bedauerliche Umstand im Vordergrund, dass in den nächsten Jahren ein Abbau von rund 7000 Arbeitsplätzen in der Schweiz mit bis zu 1800 Kündigungen erfolgen soll. Nach letzten Informationen soll allerdings nach Möglichkeit auf die Kündigungen verzichtet werden.

Die FDP-Fraktion geht davon aus, dass die verantwortlichen Organe der neuen Bank UBS ihre soziale Verantwortung im Zusammenhang mit der Fusion – wie angekündigt – wahrnehmen werden.

Im Ausland wird das Zusammengehen UBS/SBV als neuer Massstab für den globalen Finanzbereich beurteilt. Es werde ein Bankunternehmen geschaffen, das im internationalen Wettbewerb eine starke Position einnehmen und den Finanzplatz Schweiz international stärken werde.

1. Fusionen dieser Art waren das Zusammengehen von Asea und Brown Boveri sowie von Sandoz und Ciba-Geigy. Welche Erfahrungen wurden rückblickend bei diesen Fusionen auf die Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz gemacht?

2. Wie beurteilt der Bundesrat die längerfristigen Auswirkungen der Fusion UBS/SBV auf die Stellung der Schweiz in ihrer Rolle als internationaler Finanzplatz?

3. Die politische und soziale Stabilität unseres Landes, das gut ausgestaltete internationale Vertragsnetz, z. B. die Rechtshilfeabkommen sowie das Bankgeheimnis, sind wichtige Werte für den Finanzplatz Schweiz. Welche Folgen wären von Veränderungen im Bereich des Bankgeheimnisses auf die Erwirtschaftung von Erträgen, insbesondere in den Bereichen «private banking» und «Investment» zu erwarten?

4. Trifft es zu, dass durch die Rückstellungen, welche die Banken dank der Erträge, insbesondere in den Bereichen «private banking» und «Investment», erwirtschafteten, der Strukturwandel in der Schweiz deutlich abgefedert werden konnte?

5. Welchen Einfluss könnte ein Abfluss von ausländischen Vermögensanlagen ins Ausland auf das Zinsniveau in der Schweiz haben?

6. Welche Möglichkeiten sieht der Bundesrat, um das Investitionsklima in der Schweiz zu verbessern und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu stimulieren?

7. Wie beurteilt der Bundesrat die Auswirkungen der Fusion UBS/SBV auf die Kreditbeschaffung der Klein- und Mittelbetriebe (KMU)?

8. Ist es zutreffend, dass der heutige Verschuldungsstand der Bundesfinanzen das Auffangen der Härten des globalen Anpassungsprozesses zunehmend erschwert?

9. Welche Massnahmen sieht der Bundesrat zur Schliessung von Steuerschlupflöchern vor, z. B. dass bei der Vermögensbildung in Millionenhöhe durch Ausnutzung der Abzugsfähigkeit von Passivzinsen keine Einkommenssteuern bezahlt werden?

Texte de l'interpellation du 19 décembre 1997

La fusion UBS/SBS a provoqué de vives réactions. En Suisse, les 1800 licenciements annoncés et la suppression de quelque 7000 emplois ont dominé le débat. Aux dernières nouvelles, il ne serait peut-être toutefois pas nécessaire de procéder à des licenciements.

Le groupe radical-démocratique est convaincu que les organes responsables de la nouvelle banque UBS assumeront leur responsabilité sociale – comme ils l'ont déclaré.

Les observateurs étrangers voient l'entreprise résultant de la fusion comme un nouveau repère du domaine financier à l'échelle globale. Selon eux, il s'agit de la création d'un établissement bancaire qui bénéficiera d'une position forte face à la concurrence internationale et qui renforcera la position de la place financière suisse dans le monde.

1. La fusion d'Asea et de Brown Boveri, celle de Sandoz et de Ciba-Geigy, étaient du même genre que la présente. Avec le recul, quel a été leur impact sur le marché de l'emploi en Suisse?

2. Que pense le Conseil fédéral des conséquences à long terme de la fusion UBS/SBS sur la position de la Suisse en tant que place financière internationale?

3. La stabilité politique et sociale de notre pays, le solide réseau de conventions qui nous lient aux autres Etats (accord sur l'entraide judiciaire, etc.) et le secret bancaire sont d'excellents atouts. Si l'on touchait au secret bancaire, quelles en seraient les conséquences sur les bénéficiaires, en particulier dans les domaines de la banque privée et des investissements?

4. Est-il exact que la réforme structurelle a pu être largement amortie en Suisse grâce aux réserves accumulées par les banques sur les bénéficiaires des deux domaines précités?

5. Quelle pourrait être l'influence d'une fuite de placements étrangers sur le niveau des intérêts en Suisse?

6. Quels moyens y a-t-il, selon le Conseil fédéral, pour favoriser l'investissement et encourager la création d'emplois?

7. Que pense-t-il des conséquences de la fusion UBS/SBS sur l'obtention de crédits par les petites et moyennes entreprises (PME)?

8. Est-il exact qu'en raison de l'endettement des finances fédérales, il est de plus en plus difficile d'atténuer les rigueurs liées au processus d'adaptation mondial?

9. Quelles mesures le Conseil fédéral prévoit-il pour combler les lacunes du système fiscal comme par exemple le fait qu'un acun impôt sur le revenu n'est payé par celui qui réalise des bénéfices de plusieurs millions de francs en jouant de la déductibilité des intérêts passifs?

Sprecher – Porte-parole: Tschopp

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Januar 1998

1. Es ist schwer möglich, eine umfassende und abschliessende Beurteilung über die Auswirkungen von Fusionen auf den Schweizer Arbeitsmarkt zu geben. Die Auswirkungen der beiden Fusionen, die in der Interpellation angesprochen werden, können zurzeit wie folgt beurteilt werden. Im Zuge der Fusion von Sandoz und Ciba-Geigy im Frühjahr 1996 gingen aus zwei grossen Unternehmen drei Unternehmen hervor: Die Novartis als ein weltführendes Unternehmen in den Bereichen Pharma, Pflanzenschutz/Saatgut und Ernährung und die beiden, höhermargige Chemiespezialitäten produzierenden Firmen Ciba-Spezialitätenchemie und Clariant. Weiter seien die verselbständigten Firmen Mettler-Toledo und die auf Bauchemie spezialisierte MBT erwähnt. Daneben sind über Auslagerungen verschiedene KMU entstanden. Ein Beispiel dafür stellt der soeben eröffnete Technologiepark, mit Schwergewichten in der Biotechnologie und der Biomedizin, in Allschwil dar. Die Entwicklung des Personalbestandes des Komplexes Sandoz und Ciba-Geigy lässt sich nicht genau nachvollziehen. Anlässlich der Fusion ist ein Personalabbau angekündigt worden. Zu Entlassungen ist es aber nicht gekommen. Mitarbeiter, deren Arbeitsplatz der Fusion zum Op-

fer fiel, wurden in einem Pool zur weiteren Vermittlung zusammengefasst und von Novartis entlohnt. Im Pool befanden sich, nach Angaben der Firma, anfänglich rund 1300 Personen. Davon konnten bisher ungefähr 300 intern und nicht ganz 100 extern vermittelt werden. 1988 ist aus der Fusion der schweizerischen BBC und der schwedischen Asea die ABB hervorgegangen. Der international tätige Investitionsgüter- und Elektrotechnikkonzern gehört mit über 5000 Profitcenters, rund 1000 Gesellschaften in 140 Ländern zu den wenigen global operierenden Unternehmen in dieser Branche. 1996 ist ein Joint-venture mit Daimler-Benz (Adtranz) eingegangen worden, womit ABB als vollständiger Anbieter von Bahnsystemen auftreten kann. Wegen der Konzentration auf das Kerngeschäft ist es bei dieser Fusion zu bedeutenden Auslagerungen gekommen. Verschiedene selbständige Firmen, die diese Produktionstätigkeiten übernahmen, arbeiten seither eng mit ABB zusammen. Nach Angaben von ABB zwingt der Kostendruck zu weiteren Rationalisierungen und Auslagerungen. Weil die Folgen von Fusionen immer in ihrer langfristigen Wirkung und der dynamischen Sichtweise betrachtet werden müssen, ist es nicht möglich, die Einzelfolgen von Fusionen zu quantifizieren. Die volkswirtschaftliche Betrachtung zeigt hingegen, dass in der Vergangenheit als Folge des Strukturwandels immer mehr Arbeitsplätze neu geschaffen wurden als vernichtet worden sind.

2. Die Produktion und der Export von Finanzdienstleistungen gehören zu den traditionellen Wirtschaftstätigkeiten der Schweiz. Der Bundesrat hat davon Kenntnis genommen, dass die neue UBS eine den heutigen globalen Wettbewerbserfordernissen entsprechende Grossbank sein wird. Die Rolle der Schweiz als internationaler Finanzplatz wird von vielen Faktoren abhängen, die nicht direkt mit dem Fusionsentscheid zusammenhängen. Insgesamt gesehen ist der Umstand, dass mit der Fusion der beiden Grossbanken eine Schweizer Grossbank geschaffen wird, die in den internationalen Marktsegmenten, in denen eine erhebliche kritische Grösse notwendig ist, zu einem Marktführer wird, auch ein positiver Impuls für den Schweizer Finanzplatz. Auf inländischer Ebene stellt die Reduktion der Bankendichte, Stichwort «overbanking», eine strukturelle Massnahme dar, die dem Schweizer Finanzplatz auch im internationalen Wettbewerb Vorteile bringen sollte. Der Bundesrat beurteilt die langfristigen Auswirkungen der Fusion deshalb grundsätzlich als positiv und wird sich weiterhin bemühen, gute Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz zu erhalten. Mit Blick auf das gebündelte Potential der Schweizer Grossbanken sind die Risiken für das gesamte Finanzsystem grösser geworden. Es ist deshalb zu überprüfen, wie weit die geltende Gesetzgebung und die Organisation der Bankenaufsicht diesen Anforderungen zu genügen vermögen.

3. Es ist offensichtlich, dass das Bestehen des Bankgeheimnisses zur Attraktivität des Bankplatzes Schweiz beiträgt, namentlich was die ausländischen Privatvermögen anbelangt, doch handelt es sich dabei nicht um den einzigen interessanten Faktor in diesem Zusammenhang, kennen doch auch andere Finanzplätze vergleichbare Bestimmungen. Hervorgehoben sei in diesem Zusammenhang auch die Preisstabilität sowie die den freien Kapitalverkehr begünstigende Politik, die verfügbare Infrastruktur sowie der gesetzliche Rahmen, welcher die Interventionsmöglichkeiten der Behörden klar umschreibt, namentlich im Rahmen der internationalen Rechts- und Verwaltungshilfe. Jede Änderung der Gesetzgebung, welche zu Recht oder zu Unrecht als ein Angriff auf das schweizerische Bankgeheimnis wahrgenommen wird, hat psychologische Wirkungen auf die Kundschaft, welche dadurch bewegt werden könnte, bedeutende Vermögen abzuziehen und sie an anderen Finanzplätzen zu plazieren, namentlich in den Offshore-Zentren. Die Folgen für die Banken, deren Einkommen überwiegend aus der Verwaltung ausländischer Privatvermögen stammen, wären gravierend. In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, dass beinahe die Hälfte der von den Schweizer Banken verwalteten Aktiven ausländischen Privat- oder institutionellen Kunden gehören und ungefähr zwei Drittel des Nettogewinns aller Schweizer Banken aus der Vermögensverwaltung stammen.

4. Im Verlaufe der achtziger Jahre wuchsen die Kredite der Banken an im Inland domizilierte Schuldner (Firmen und Haushalte) kräftig. Seit Beginn der Stagnationsphase der Schweizer Wirtschaft 1991 nahmen diese Kredite nur noch geringfügig zu. Im Rückblick beurteilen die Banken ihre Kreditpolitik der achtziger Jahre als zu wenig risikobewusst. Die Eidgenössische Bankenkommission ermittelte die Verluste (Wertberichtigungen, Rückstellungen, nicht vereinnahmte Zinsen, Abschreibungen auf ersteigerten Liegenschaften) im inländischen Kreditgeschäft für die Jahre 1991–1996 mit total 42,3 Milliarden Franken, wovon der Grossteil von den Grossbanken zu tragen war. Die Banken, vor allem die Grossbanken, haben aus den Kreditproblemen Konsequenzen gezogen und eine risikobewusstere Kreditpolitik eingeführt. Dies führte in der Folge namentlich seitens der KMU zu Klagen über eine übervorsichtige Kreditpolitik und zu kurze Anpassungsfristen für die Umstellung. In der jüngsten Vergangenheit sind verschiedene Regional- und Kantonalbanken in Schwierigkeiten geraten. Viele dieser Problemfälle löste das schweizerische Bankensystem aus eigener Kraft und federte damit den Strukturwandel ab. Weiter ist zu beachten, dass die Banken die Bereinigung ihrer Kreditportefeuilles mit eigenen Mitteln bewältigt und diesen Prozess über mehrere Jahre hingezogen haben. Auch in diesem Sinne haben sie mitgeholfen, den Strukturwandel abzufedern.

5. Generell haben grössere internationale Kapitalbewegungen entsprechende Auswirkungen auf Wechselkurse und Zinsen. Ein starker Abfluss von ausländischen Kapitalanlagen aus der Schweiz ins Ausland wäre mit einer Abschwächung des Frankens und einem Anstieg des Schweizer Zinsniveaus verbunden. Daneben beeinflussen jedoch verschiedene andere Faktoren, wie z. B. die Inflation oder die Konjunktorentwicklung, Wechselkurse und Zinsen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Fusion von UBS und SBV nicht zu Kapitalbewegungen in einem Ausmass führen wird, von welchem Auswirkungen auf Wechselkurs und Zinsniveau erwartet werden müssten.

6. Die Schweiz blickt Ende 1997 auf sieben Jahre Stagnation zurück. In dieser Zeit schrumpften die Bauinvestitionen deutlich. Die für die Produktion, den Produktivitätsfortschritt und die Produkteinnovation bedeutsamen Ausrüstungsinvestitionen dagegen hielten sich auf dem hohen Stand von Ende der achtziger Jahre, ausgenommen eines Tauchers 1992 und 1993. Der Bundesrat ist bestrebt, seine Politik der Stärkung der Wachstumskräfte, der Förderung eines guten Investitionsklimas und der Schaffung von der Schweizer Wirtschaft adäquaten Arbeitsplätzen fortzusetzen. Als Beispiele seien angeführt: die Technologieförderung, die Fachhochschulen, die Wettbewerbsförderung, die Deregulierungs- und Privatisierungsbestrebungen, die Unternehmenssteuerreform 1997, die administrative Entlastung von KMU. Zu diesen Bemühungen gehört die Schaffung gesunder Staatsfinanzen. Der Bundesrat hat deshalb dem «Haushaltziel 2001» höchste Priorität eingeräumt.

7. Wie in der Antwort auf Ziffer 4 schon erläutert, sind die Banken in den neunziger Jahren, geprägt durch die hohen Verluste im Kommerzgeschäft, zu einer deutlich vorsichtigeren Kreditpolitik übergegangen. Die Grossbanken haben kürzlich bedauerlicherweise die Teilnahme am «Bürgschaftskonzept 2000» abgelehnt, das eine Rekapitalisierung des Genossenschaftskapitals vorsieht. Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes führte Anfang Oktober 1997 mit Repräsentanten der Schweizer Banken über die Frage der Kreditpolitik gegenüber KMU einen Meinungsaustausch. Er unterstrich dabei, dass es wichtig sei, bei neuen Kreditbedingungen eine Anpassungszeit zu gewähren. Die Bankenvertreter betonten, dass die schwierigste Zeit nun vorüber sei und dass künftighin eine Zusammenarbeit mit den KMU profitabel sein werde. Auch im Zusammenhang mit der Bankenfusion UBS/Schweizerische Bankgesellschaft und SBV wiesen die Bankenvertreter auf die Bedeutung des Geschäfts mit den KMU hin. Nach Angaben der Crédit Suisse stellt das Geschäft mit den KMU ein Kerngeschäft dar. Fünf Sechstel der Ausleihungen im Bereich der Firmenkredite würden an KMU gehen und vier Fünftel aller

Kundenberater würden für dieses Kundensegment arbeiten. Bei diesem am 10. Dezember 1997 zwischen dem BWA und den Vertretern der neuen Bank stattgefundenen Treffen erhielt das BWA Garantien betreffend das Geschäft mit den KMU sowie insbesondere die Verwendung des Spezialfonds von 150 Millionen Franken, welcher zugunsten der KMU geschaffen wurde. Die neue Bank hat sich zum Ziel gesetzt, ein starker Partner der KMU in der Schweiz zu werden; so sollen diese 150 Millionen Franken in erster Linie dazu dienen, eine grosszügigere Praxis bei der Vergabe und der Erneuerung von Krediten in den zurzeit problematischen Fällen zu erlauben (5 bis 10 Prozent der KMU-Kunden). Zudem bestehen bereits Fonds zur Finanzierung neuer Risikokapitaleinsätze (ungefähr 50 Millionen Franken beim SBV).

8. Die Bundesschulden betragen 1990 noch 38,5 Milliarden Franken, oder 12 Prozent des Bruttoinlandproduktes. Ende 1997 dürften sie sich auf rund 95 Milliarden Franken oder 26 Prozent des Bruttoinlandproduktes belaufen. Entsprechend hat die Bedeutung der Zinszahlungen am Gesamthaushalt zugenommen. Der Anteil der Passivzinsen an den Gesamtausgaben ist in den letzten Jahren auf rund 7 Prozent gewachsen und nimmt gemäss Finanzplan bis ins Jahr 2001 auf rund 9 Prozent zu. Der finanzpolitische Spielraum nimmt, ohne zusätzliche Entlastungsmassnahmen, somit weiter ab. In dieser Situation fällt es immer schwerer, die eigentlichen Aufgaben des Bundes erfüllen zu können. Zusätzliche Belastungen des Haushaltes sind ohne Kompensationsmassnahmen kaum verkraftbar. Der Bundesrat misst aus diesen Gründen dem Haushaltsausgleich bis ins Jahr 2001 höchste Priorität zu.

9. Die umfassende Abzugsfähigkeit aller Schuldzinsen, insbesondere im Zusammenhang mit der Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne, ist ein Thema, das schon seit einiger Zeit bearbeitet wird. Ende 1996 beauftragte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Expertenkommission, das System der direkten Steuern auf Lücken zu überprüfen und aufzuzeigen, wie diese beseitigt oder zumindest verringert werden können. Untersuchungsgegenstand der Kommission ist neben der Steuerfreiheit der Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen und der steuerlichen Freistellung gewisser Vermögenserträge namentlich auch der unbeschränkte Schuldzinsenabzug. Die Kommission hat ihren Bericht dem EFD bis Ende April 1998 vorzulegen. Der Bundesrat wird den Bericht prüfen und dann über das weitere Vorgehen entscheiden.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

1. Il est difficile de porter une appréciation globale et définitive sur les effets des fusions sur le marché suisse du travail. Concernant les deux fusions mentionnées, on peut toutefois dire actuellement ceci: avec la fusion du printemps 1996 entre Sandoz et Ciba-Geigy, deux grandes entreprises ont donné naissance à trois entités: Novartis, qui fait partie des leaders mondiaux dans les domaines pharmacie, phytoprotection, semences et alimentation, ainsi que Ciba Spécialités chimiques et Clariant, dans le domaine à forte valeur ajoutée des spécialités chimiques. Il convient en outre de citer deux entreprises qui ont acquis leur indépendance: Mettler-Toledo et MBT, qui est spécialisée dans les produits chimiques destinés à la construction. Enfin, d'autres PME sont nées des délocalisations. Un exemple à cet égard est le parc technologique, axé sur la biotechnologie et la biomédecine, inauguré récemment à Allschwil. L'évolution de l'effectif du personnel du groupe né de la fusion de Sandoz et Ciba-Geigy, ne peut être décrite exactement. Au moment de la fusion, une réduction du personnel avait été annoncée. Il n'y a ensuite pas eu de licenciements. Les collaborateurs dont le poste a été supprimé dans le processus de fusion ont été regroupés dans un pool de placement et dédommagés par Novartis. D'après les chiffres fournis par l'entreprise, le pool comptait environ 1300 personnes, dont quelque 300 ont pu à ce jour être placées à l'interne et près de 100 à l'externe.

En 1988, ABB est née de la fusion entre l'entreprise suisse BBC et la suédoise Asea. Groupe international spécialisé

dans les biens d'équipement et les techniques électriques, ABB, avec plus de 5000 centres de profit et environ 1000 sociétés dans 140 pays, fait partie des rares entreprises d'envergure mondiale dans la branche. Après son alliance avec Daimler-Benz en 1996 (Adtranz), ABB se présente sur le marché comme un partenaire pouvant offrir des systèmes de transports en commun clés en main. En raison de la concentration sur le secteur d'activité principal, la fusion a donné lieu à d'importantes délocalisations. Plusieurs entreprises constituées pour reprendre les activités abandonnées par ABB travaillent en étroite collaboration avec le groupe helvético-suédois. Selon des informations émanant d'ABB, la pression exercée sur les coûts a contraint l'entreprise à d'autres mesures de rationalisation et de délocalisation. Etant donné que les effets des fusions doivent toujours être considérés sur le long terme et dans une perspective dynamique, il n'est pas possible d'en quantifier chacune des répercussions. L'analyse économique montre toutefois que, dans le passé, les changements structurels ont toujours généré davantage d'emplois qu'ils n'en ont supprimés.

2. La production et l'exportation de services financiers font partie des activités économiques traditionnelles de la Suisse. Le Conseil fédéral a pris note que la nouvelle UBS sera une grande banque répondant aux exigences actuelles de la concurrence mondiale. Le rôle de la Suisse en tant que place financière internationale dépend de nombreux facteurs, qui ne sont pas tous directement liés à la décision de fusion. Sur l'ensemble, le fait que la fusion des deux établissements donne naissance à une grande banque suisse appelée à jouer un rôle de leader sur les segments du marché international où il est nécessaire de disposer d'une importante masse critique donne aussi une impulsion positive pour la place financière suisse. A l'échelle nationale, la réduction de la densité bancaire (placée sous le signe de l'«overbanking») représente une mesure structurelle qui confèrera aussi des atouts à la place financière suisse face à la concurrence internationale. Le Conseil fédéral juge donc dans l'ensemble les effets de cette fusion positifs à long terme et continuera d'œuvrer pour des conditions-cadres favorables à la place financière suisse. Cela dit, il est vrai, que la concentration du potentiel des grandes banques suisses accroît les risques auxquels est exposé le système financier dans son ensemble. Il convient dès lors d'examiner dans quelle mesure la législation en vigueur et l'organisation de la surveillance bancaire satisfont à la nouvelle donne.

3. Il est évident que l'existence du secret bancaire suisse contribue à l'attrait de la place financière suisse, particulièrement en ce qui concerne les fortunes privées étrangères. Mais il ne s'agit pas du seul facteur intéressant dans ce contexte, puisque d'autres places financières connaissent également des règles semblables. Il convient ainsi de relever la stabilité des prix et une politique favorisant la libre circulation des capitaux, l'infrastructure disponible ainsi qu'un cadre légal déterminant clairement les possibilités d'intervention des autorités, notamment dans le cadre de l'entraide judiciaire et de l'entraide administrative internationale. Toute modification de la législation perçue, à tort ou à raison, comme une atteinte au secret bancaire suisse, a des effets psychologiques sur la clientèle étrangère qui pourraient à retirer des fonds importants pour les placer dans d'autres places financières, notamment dans les centres offshore. Les conséquences en seraient considérables pour les banques dont les revenus dépendent surtout de la gestion de fortunes privées étrangères. Rappelons à cet égard que près de la moitié des actifs gérés par les banques suisses proviennent de clients privés et institutionnels étrangers, et qu'environ deux tiers du bénéfice net de l'ensemble des établissements bancaires suisses sont générés par l'activité de gestion de fortune.

4. Au cours des années huitante, les crédits accordés par les banques à des débiteurs établis en Suisse (entreprises et ménages) ont fortement augmenté. Depuis le début de la phase de stagnation de l'économie suisse en 1991, le volume de ces crédits n'a plus que très peu progressé. Avec du recul, les banques jugent aujourd'hui que la politique de crédit appliquée durant les années huitante ne tenait pas assez

compte du risque. Pour les opérations de crédit sur le marché intérieur, la Commission fédérale des banques estime que les pertes durant les années 1991 à 1996 se sont chiffrées à 42,3 milliards de francs au total; ces pertes (provisions pour dépréciation, provisions, intérêts non encaissés, amortissements sur les biens-fonds dont les banques se sont portées adjudicataires) ont été supportées essentiellement par les grandes banques. Les établissements bancaires – notamment les grandes banques – ont tiré la leçon de ces problèmes et pratiqué une politique de crédit plus restrictive. Cette décision a conduit notamment les PME à se plaindre de la frilosité de la politique de crédit et de la brièveté excessive des délais d'adaptation. Par ailleurs, plusieurs banques régionales et cantonales ont connu des problèmes ces dernières années. Force est de constater que bon nombre de ces cas difficiles ont été réglés au sein du système bancaire lui-même, limitant ainsi les retombées des transformations structurelles. Il convient en outre de noter que les banques sont parvenues à assainir leur portefeuille de crédit par leurs propres moyens et que le processus s'est étalé sur plusieurs années. De cette manière également, elles ont contribué à atténuer les effets du changement structurel.

5. De manière générale, les grands mouvements internationaux de capitaux ont des effets sur le taux de change et les taux d'intérêt. Une fuite importante des capitaux étrangers placés en Suisse entraînerait un affaiblissement du franc et une montée des taux dans notre pays. Mais le cours du franc et les taux d'intérêts sont aussi tributaires d'autres facteurs, tels que l'inflation et la conjoncture. Le Conseil fédéral pense que la fusion entre l'UBS et la SBS ne va pas induire de mouvements de capitaux propres à influencer sur le taux de change et le niveau des taux d'intérêt.

6. La Suisse traverse une phase de stagnation qui, à la fin de 1997, durait depuis sept ans. Sur cette période, les investissements ont fortement marqué le pas dans le domaine de la construction. En revanche, si l'on excepte le plongeon de 1992 et 1993, le domaine important des investissements d'équipement consentis pour améliorer la production, la productivité et l'innovation des produits se sont maintenus au niveau élevé qui était le leur à la fin des années huitante. Le Conseil fédéral s'attache à poursuivre sa politique qui tend à renforcer les facteurs de la croissance, à promouvoir un climat propice à l'investissement et à favoriser la création d'emplois adaptés à la réalité économique suisse. Témoin l'encouragement du développement technologique, les hautes écoles spécialisées, la promotion de la concurrence, les efforts de déréglementation et de privatisation, la réforme de 1997 concernant la fiscalité des entreprises, l'allègement du fardeau administratif pour les PME. L'assainissement des finances publiques fait aussi partie des efforts déployés dans ce sens, raison pour laquelle le Conseil fédéral a donné la priorité absolue à l'«objectif budgétaire 2001».

7. Comme déjà exposé dans la réponse au chiffre 4, les banques, échaudées par les lourdes pertes qu'elles avaient subies auparavant, se sont mises à pratiquer dans les années nonante une politique beaucoup plus restrictive en matière de crédit. Récemment, les grandes banques ont malheureusement refusé de participer au programme «Cautionnement 2000» qui prévoit une recapitalisation du capital social. Début octobre 1997, le chef du Département fédéral de l'économie publique s'est entretenu, avec des représentants des banques suisses, de la politique de crédit menée par les établissements bancaires à l'égard des PME. A cette occasion, il a souligné l'importance d'une phase d'adaptation aux nouvelles conditions de crédit. Les représentants des banques ont déclaré que la passe la plus difficile était derrière nous et que la coopération avec les PME serait à l'avenir profitable. Ils ont en outre souligné l'importance des affaires traitées avec les PME, même à la suite de la fusion entre l'UBS et la SBS. Pour le Crédit suisse également, les PME représentent une catégorie de clients essentielle. Cinq sixièmes des crédits octroyés aux entreprises iraient aux PME et quatre cinquièmes des conseillers à la clientèle travailleraient pour ce secteur. Lors de la rencontre qui a eu lieu le 10 décembre 1997 entre l'OFDE et les représentants de la nouvelle banque, l'OFDE a

obtenu des garanties concernant les stratégies relatives aux affaires traitées avec les PME et, plus spécifiquement, l'utilisation du fonds spécial de 150 millions de francs appelé à être constitué en faveur des PME. Le nouvel établissement s'est fixé pour objectif déclaré de devenir un partenaire fort pour les PME de Suisse, étant précisé que les 150 millions de francs sont principalement destinés à permettre une pratique plus généreuse d'octroi et de reconduction de crédit pour les cas qui posent des problèmes actuellement (5 à 10 pour cent des PME clientes). Par ailleurs, des fonds existent déjà pour financer de nouvelles opérations de capital-risque (environ 50 millions de francs auprès de la SBS).

8. En 1990, le déficit de la Confédération se limitait encore à 38,5 milliards de francs, ce qui représentait 12 pour cent du produit intérieur brut. A fin 1997, il devrait être de l'ordre de 95 milliards de francs, soit 26 pour cent du produit intérieur brut, alourdissant en conséquence la part du budget de la Confédération absorbée par le service de l'intérêt. Ces dernières années, les intérêts passifs sont passés à environ 7 pour cent des dépenses totales et devraient, selon la planification financière, progresser jusqu'à 9 pour cent en 2001. Sans mesures supplémentaires d'économies, la voie continuera de se rétrécir pour les finances fédérales. Dans ce contexte, il est sans cesse plus difficile pour la Confédération d'assumer les tâches qui lui incombent. Il n'est plus guère possible de faire peser des charges supplémentaires sur le budget sans mesures de compensation. Cette situation conduit le Conseil fédéral à accorder la priorité absolue à la réalisation de l'équilibre budgétaire d'ici à 2001.

9. L'administration se penche depuis un certain temps déjà sur la question de la déductibilité intégrale des intérêts sur dettes, et plus particulièrement sur la non-imposition des gains en capital privés. A la fin de 1996, le Département fédéral des finances (DFF) a chargé une commission d'experts de traquer les lacunes du système d'imposition directe et d'esquisser les voies possibles pour les combler, voire les éliminer. Outre l'exonération de certains revenus de la fortune et des gains en capital réalisés sur le patrimoine mobilier privé, la commission examine la question de la déduction illimitée des intérêts débiteurs. La commission doit présenter son rapport au DFF avant fin avril 1998. Le Conseil fédéral décidera de la suite à donner à ce dossier après examen du rapport.

97.3412

Interpellation Comby KMU und Praxis der Grossbanken bei der Kreditgewährung

Interpellation Comby PME. Politique de crédit des grandes banques

Diskussion – Discussion

Siehe Jahrgang 1997, Seite 2899 – Voir année 1997, page 2899

Hess Peter (C, ZG): Das Jahr 1997 bleibt uns als ein Jahr gegenläufiger Entwicklungen in Erinnerung. Auf der einen Seite wurden hohe Börsengewinne erzielt, nicht zuletzt dank der flüssigen Geldversorgung der Nationalbank, welche zu verbesserten Währungsrelationen, tiefen Zinsen und einer tiefen Inflationsrate führte. Auf der anderen Seite ist die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau verharret, und der Arbeitsplatzabbau hat neu und verstärkt auch mittlere und hohe Kader im Dienstleistungsbereich erfasst. Auf diesem Hintergrund und akzentuiert durch den emotional geführten Abstimmungskampf gegen die Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes im September, die Fusion unserer beiden Grossbanken UBS und Bankverein sowie den Domizilwechsel der Eb-

ner-Bank sind vor allem im Steuerbereich Verzerrungen vertieft ins Bewusstsein gerufen worden.

Es gibt Vermögensmillionäre, die vor allem wegen des Schuldzinsenabzugs und der Steuerbefreiung privater Kapitalgewinne keine Einkommenssteuer zahlen. Es gibt Steuer-schlupflöcher – vor allem im Bereich der Kapitalerträge auf Einmaleinlagenversicherungen –, und es gibt Mängel im Zusammenspiel der kantonalen Steuersysteme. Es ist verständlich, dass das Erkennen dieser Verzerrungen angesichts der Lage der öffentlichen Finanzen und der Defizite bei den Sozialwerken zum Ruf nach raschen Massnahmen, Eingriffen und Korrekturen führte. Es ist parteipolitisch gesehen auch nachvollziehbar, dass die Linke die emotional erhitzte Lage, die Gunst der Stunde dazu benutzen will, um dem Strauss ihrer sattsam bekannten Umverteilungsvorstellungen im Steuer-, Finanz- und Sozialbereich vor allem über neue Steuern und Einnahmen zum Durchbruch zu verhelfen. An dieser Stelle ist es wichtig, dass wir die Wirklichkeit nicht aus den Augen verlieren. Das System der verschiedenen direkten und indirekten Steuern und Abgaben ist ein sehr sensibles Geflecht, das im föderalistischen Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen sowie im verstärkten Standortwettbewerb mit dem Ausland auf Fehlentscheide rasch und konsequent reagiert. Deutschland hat das mit der Zinsabschlagsteuer mehrfach schmerzlich erfahren. Wir müssen – ob wir das wollen oder nicht – zur Kenntnis nehmen: Steuern eignen sich nicht für parteipolitische Ränkespiele.

Und doch: Die Politik ist zum Handeln aufgerufen. Der breiten Bevölkerung sitzen angesichts der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Lage Angst und Verunsicherung tief im Nacken: Finde ich mit meiner Ausbildung noch einen Arbeitsplatz? Kann ich noch mit einer gesicherten Altersvorsorge rechnen? Trifft es zu, dass es im Umfeld von Globalisierung und freiem Wettbewerb nur wenige privilegierte Gewinner, vor allem aber Verlierer gibt?

Wir Politiker müssen auf diese drängenden Fragen konkrete Antworten geben. Wir müssen alles daran setzen, wieder Vertrauen und Zuversicht zu schaffen. Wir müssen vor allem die junge Generation überzeugen, dass die Zukunft für sie nicht nur Risiken, sondern vor allem auch viele Chancen bringt, vorausgesetzt wir stellen uns den Risiken und nutzen die Chancen – nicht durch Abschottung und Resignation, sondern mit Öffnung, Kreativität und Innovationsbereitschaft. Es ist heute weitgehend unbestritten, dass die erkannten Verzerrungen nach Korrekturen rufen. Bevor wir aber zu Korrekturen ansetzen, ist an folgendes zu erinnern:

Zum ersten: Pensionskassen und analoge Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, in denen heute bereits mehrere hundert Milliarden Franken akkumuliert sind, geniessen Steuerfreiheit. Es sind vorab solche anonyme institutionelle Anleger, die dem verlockenden Ruf eines Martin Ebner nach Maximierung des Shareholder value gefolgt sind und ihm ihre Kapitalien zur Verfügung stellten, damit er durch massive Aktienkäufe kurzfristig und zielstrebig Börsenkurse bewegen und so Gewinne für seine Kapitalgeber erzielen konnte. Ich verweise hier auf das Beispiel der Beteiligungsnahme bei den Winterthur-Versicherungen mit der anschliessenden Übernahme durch die Crédit Suisse.

Zum zweiten: Es gibt offensichtlich eine unterschiedliche Praxis der Kantone in der Qualifizierung der Kapitalanlageaktivitäten von Privaten. Trägt der Eindruck, dass gerade der Kanton Zürich sehr zurückhaltend ist, wenn es darum geht, umfangreiche Wertschriftenumsätze privater Eigentümer von grossen Kapitalvermögen als gewerbmässig einzustufen? Was ist zu tun? Was will die CVP, was will sie nicht?

1. Wir wollen Steuergerechtigkeit: Schlupflöcher sind zu stopfen, Bemessungslücken sind zu schliessen, Gesetze sind einheitlich anzuwenden. Es ist hier zu prüfen, ob nicht auf diese Weise bereits ein bedeutender Teil der privaten Kapitalgewinne steuerlich erfasst werden könnte.

2. Das System der Steuern ist insgesamt zu überprüfen. Der für den Monat April in Aussicht gestellte Bericht der Arbeitsgruppe Behnisch kann dazu eine wertvolle Grundlage bieten. Dabei gilt bereits heute: Die Mehrwertsteuer ist primär für die Sozialwerke zu reservieren. Verluste aus dem allfälligen

Wegfall des Börsenstempels sind in diesem Segment zu kompensieren, z. B. durch eine Depotabgabe, die auch heute steuerbefreite Depots betrafte. Der drohenden Auslagerung von Geschäften und Arbeitsplätzen, vor allem im Zusammenhang mit der Einführung von transaktionsbezogenen Steuern, ist gebührend Beachtung zu schenken.

3. Wir wollen uns hüten, durch eine überhöhte Steuerbelastung Standortvorteile aufs Spiel zu setzen und Anreize zur Gewinnerzielung zu vermindern, denn damit laufen wir Gefahr, das Steuersubstrat insgesamt zu schmälern.

Die Globalisierung findet statt, ob wir das nun wollen oder nicht. Die Politik kann sich diesem Prozess nicht entgegenstellen. Wir haben es aber mit den Verantwortlichen in der Wirtschaft in der Hand, unsere weiterhin intakte und hoffnungsvolle Lage positiv anzugehen, indem wir für unsere Unternehmen gute Rahmenbedingungen schaffen und den Wirtschafts- und Arbeitsplatz Schweiz attraktiv erhalten.

Ledergerber Elmar (S, ZH): Wir werden Sie an Ihren Worten messen, Herr Kollege Hess, wenn es dann darum geht, die Steuerschlupflöcher zu stopfen.

Die Bankenfusion ist gelaufen. Es macht meines Erachtens keinen Sinn, länger darüber zu lamentieren und zu interpellieren; noch weniger macht es Sinn, diese Zerstörungsfusion hochzuloben, wie dies einige von Ihnen tun werden, und als unternehmerische Tat mit Weitblick zu preisen, denn das ist es nicht. Diese Megafusion ist eine direkte Konsequenz der Raider-Politik eines Martin Ebner, der mit dem Geld der Pensionskassen und der Kleinanleger gesunde schweizerische Unternehmen destabilisiert und Megafusionen und Übernahmen auslöst. Auch die stolze und gesunde Winterthur – Sie können sich erinnern – ist ein Beispiel, ist eines seiner Opfer. Der Gewinner heisst immer Ebner, und er sahnt jedes Mal einige hundert Millionen Franken ab.

Anstatt zu jammern und die Machtlosigkeit der Politik zu zelbrieren, muss sich dieses Parlament aufraffen und handeln. Wir haben die Macht, und wir haben die Kompetenz, Versäumtes nachzuholen und die schlimmsten Missstände auszumerzen. Aber dazu bräuchte es eben keine Palaver-session, sondern wir müssten, wie wir das beantragt haben, dem Bundesrat klare Aufträge erteilen. Dazu sind wir jetzt schon in der Lage, Kollege Hess. Sie haben die Analyse ja selbst geliefert.

Unser Problem ist doch heute der «liberale Gurkensalat». Unter diesem Titel hat eine angesehene Wirtschaftszeitung letzte Woche einen Artikel geschrieben. Ich möchte Ihnen daraus ein paar Punkte zitieren, die Sie interessieren mögen: «'Macht aus dem Staat Gurkensalat'. Das war der gängigste Slogan der Anarchisten der achtziger Jahre. Bloss ein gutes Jahrzehnt später wiederholt sich die Geschichte mit umgekehrten Vorzeichen. Wieder soll es dem Staat an den Kragen gehen, doch die Gefahr kommt diesmal aus einer ganz anderen Ecke: aus dem Lager der Ultraliberalen. 'Mehr Freiheit – weniger Staat' forderten die Freisinnigen einst. Die konsequente Umsetzung à la Ebner, das Aushungern des Staates mittels konsequenter Anwendung aller legalen Steuertricks, bereitet uns mittlerweile heftiges Bauchgrimmen und wird zur ernsthaften politischen Belastung. Der Legitimationsnotstand gegenüber Wählerinnen und Wählern ist nicht mehr zu übersehen, denn aus den Steuerschlupflöchern von einst sind inzwischen eigentliche Steuerschlupfschleusen geworden. Wie würden Sie Ihren Wählerinnen und Wählern erklären» – das ist immer noch ein Zitat –, «dass drei von Ebners Bankiers innert weniger Jahre ihr Vermögen von 0 auf rund 100 Millionen Franken gesteigert haben, ohne einen Rappen Einkommenssteuer zu bezahlen?»

Im gleichen Artikel wird ein zynischer Spruch zitiert, der an der Börse kursieren soll. Er lautet, man müsse das Geld bei den Armen holen und an die Reichen verteilen, weil es schliesslich viel mehr Arme gebe als Reiche. Nun, dieser Spruch ist zynisch, und er gilt so sicher nicht. Aber er bildet tatsächlich einen Teil der Wirklichkeit ab: Gefördert durch diese Steuerschlupflöcher oder Schleusen, hat in den letzten zehn Jahren eine gigantische Umverteilung von unten nach oben stattgefunden. 2 Prozent der Bevölkerung besitzen

über 50 Prozent der Vermögen, und im letzten Jahr haben laut «Bilanz» die 100 Reichsten in diesem Land ihr Vermögen um 62 Milliarden gesteigert. Das ist die Umverteilung, Kollege Hess, und nicht die steuerlichen Vorschläge, die wir bringen. In der gleichen Zeit muss der grösste Teil der Lohnempfänger mit sinkenden Realeinkommen auskommen!

Da bin ich mit Herrn Hess absolut einig, es muss gehandelt werden, und es gilt insbesondere, zuerst einmal die Steuerschlupflöcher zu stopfen, die Sie, meine Damen und Herrn der bürgerlichen Fraktionen, in den letzten Jahren geschaffen und gepflegt haben!

Ein paar Beispiele: Das Steuerharmonisierungsgesetz, von diesem Parlament verabschiedet, hat gegen den Antrag des Bundesrates bei den natürlichen Personen die Harmonisierung nicht vorgesehen. Sie haben es auch abgelehnt, eine Beteiligungsgewinnsteuer einzuführen, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen wurde, die wenigstens die schlimmsten Auswüchse dieses Fehlens der Kapitalgewinnsteuer beseitigt hätte.

Die Einmaleinlageversicherung haben Sie selber erwähnt, Herr Hess: Wir haben es kürzlich in diesem Parlament nicht fertiggebracht, dieses Schlupfloch zu schliessen. Es wurde eine Verbesserung erzielt, aber es besteht immer noch. Oder letztes Jahr wurden mit der parlamentarischen Initiative Dettling den bereits begünstigten Hausbesitzern zusätzlich Vorteile zugestanden, dem Bund wurden über 100 Millionen weggenommen, das ist ein weiteres Beispiel. Oder die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen: Sie führt dazu, dass in diesem Land Hypotheken nicht amortisiert werden, dass man dafür mit dem Geld an die Börse geht und dort noch einmal steuerfrei Kapitalgewinne realisiert. Die Erbschaftssteuer, die zurzeit in den Kantonen von bürgerlichen Seilschaften versucht wird abzuschaffen, ist ein weiteres Beispiel. Wir haben weiteren Handlungsbedarf, und damit komme ich zum Schluss.

Der Ausgleich der zentralörtlichen Lasten von Kantonen und Gemeinden ist ein weiteres Thema, das in diesem Land gewaltige Ungerechtigkeiten schafft: Wenn die einen bezahlen, haben die anderen den Nutzen, und das steuerfrei! Auch die Lösung der Finanzierung einer mittleren Unternehmung, die infolge der Konzentration der Banken zunehmend in Gefahr gerät, ist zu erwähnen. Die Sprecherinnen und Sprecher unserer Fraktion werden in ihren Voten genauer auf diese Punkte eingehen.

Wenn diese, bis ins Lächerliche geschrumpfte Sondersession wenigstens erreicht, dass Sie den Handlungsbedarf in diesen wichtigen Fragen mittragen und dass wir heute sozusagen die Geburtsstunde einer grossen Steuerreform mit mehr Steuergerechtigkeit erleben, dann hat sich diese Sondersession trotzdem gelohnt!

Gros Jean-Michel (L, GE): Nous devons bien admettre que ce débat revêt une certaine vanité. C'est d'ailleurs le principe même de ces délibérations que de concerner un événement passé, sur lequel notre influence est nulle. Ce simple aveu sera d'ailleurs sans doute interprété demain dans certains journaux comme la preuve manifeste de l'impuissance de la politique face à l'économique. Qui commande dans le pays? Il y a bien longtemps d'ailleurs que M. Ziegler nous disait déjà que c'étaient les banques qui gouvernaient la Suisse. Si nous devons effectivement placer ce débat dans cette perspective d'opposition entre politique et économie, nous aurions alors franchement avoué notre incompréhension des mécanismes qui animent une économie libérale. Car, Mesdames et Messieurs les membres du groupe socialiste, nous sommes bel et bien encore dans un système d'économie libérale, et même dans la révision de la constitution, vous n'avez pas contesté cet état de fait.

Or, dans un tel système, il est impossible d'établir une hiérarchie entre politique et économie, mais il s'agit bien d'une complémentarité, et cela dans les compétences de chacun. Ainsi, c'est bien aux entreprises elles-mêmes de déterminer les structures qui peuvent leur permettre d'affronter la concurrence dans les meilleures conditions et d'assurer leur prospérité. C'est bien à nous, autorités politiques, de créer les conditions-cadres nécessaires au maintien de ces entre-

prises en Suisse ou, mieux encore, à la venue de nouvelles entreprises. Tout mélange des genres ne peut qu'être nuisible à la place économique suisse. Dans les pays qui ont favorisé l'intervention directe de l'Etat dans les entreprises, les résultats ont été mauvais, en particulier en ce qui concerne l'emploi. Notre action ne peut donc que se limiter à faire en sorte que la Suisse demeure attractive.

Cette attitude de réserve, propre à tout Etat libéral, n'exclut d'ailleurs pas un devoir de contrôle, et dans le cas qui nous occupe, il s'agit entre autres du contrôle des fusions, afin de vérifier que celles-ci ne donnent pas naissance à une position dominante, et un devoir de dialogue avec les dirigeants des sociétés concernées. Oui, pour les libéraux, il est indispensable de rappeler constamment les dirigeants, et particulièrement ceux des plus grandes entreprises, à leur responsabilité sociale, et pour le cas où certains agiraient avec légèreté, à la nécessité d'une éthique d'entreprise. Oui, il est nécessaire de redire que le terreau suisse, que les autorités politiques tentent de rendre le plus fertile possible, doit conserver cette fertilité. Et ceux qui en ont profité, qui profitent encore de la réputation de la place économique suisse, ont une responsabilité particulière à son égard. Mais nous aussi, parlementaires, avons le devoir de maintenir la confiance en cette place économique, et en disant cela, je m'adresse aussi au groupe socialiste, et en particulier à M. Aguet, dont les termes de l'interpellation 97.3027 sont indignes d'un élu.

Si l'on revient à l'objet de cette session extraordinaire, le groupe libéral tient à en souligner un élément positif: c'est la qualité des réponses du Conseil fédéral. Pas d'autoflagellation, pas de lamentations, mais un réel souffle, une volonté palpable d'affirmer sa confiance en l'avenir de la place économique. Je me contenterai de citer une ou deux phrases – et je cite le Conseil fédéral: «... Ce ne sont pas les changements structurels qui pourraient, à longue échéance, mettre en péril les emplois, mais bien la volonté d'empêcher ou de retarder ces changements» (interpellation 97.3654, rapport écrit du Conseil fédéral). Ou encore, plus loin, dans le même rapport écrit: «... l'analyse économique montre que, dans le passé, les changements structurels ont toujours généré davantage d'emplois qu'ils n'en ont supprimés».

Ces évidences ne sont pas énoncées par un ultralibéral, mais par le collège gouvernemental où siègent, sauf erreur, des représentants de toutes tendances politiques. Elles sont à même de nous rassurer sur les objectifs que poursuivent les deux banques qui ont fusionné, à savoir créer une entité susceptible, à terme, d'offrir de nouveaux emplois.

Il demeure cependant qu'une partie de la population est inquiète quant aux conséquences de cette fusion. Certains ont sans doute intérêt à encourager cette inquiétude, à la cultiver même dans des buts douteux. D'autres, et parmi eux le groupe libéral, tiennent, par des informations objectives et surtout par le dialogue, à dégager suffisamment d'éléments propres à rassurer nos concitoyens, en particulier les employés des deux banques. C'est pourquoi, ici aussi, nous félicitons le Conseil fédéral d'avoir immédiatement contacté les directions des banques concernées et d'avoir stimulé le dialogue entre partenaires sociaux. Pour avoir aussi lié ces contacts, nous pouvons confirmer la volonté des banques d'éviter le recours à l'assurance-chômage pour les 1800 licenciements annoncés. Il semble, par ailleurs, que ce chiffre est largement surestimé et que l'objectif des deux établissements est de ne devoir procéder à aucun licenciement.

Nous ne pouvons que les encourager à aboutir à cette dernière solution. Mais que l'Etat intervienne directement, par exemple sur l'horaire de travail dans les banques, comme le suggèrent Mme Müller-Hemmi (97.3671) ou M. Tschäppät (97.3628), nous semble être à l'opposé de la volonté de favoriser le dialogue entre partenaires sociaux pour trouver les solutions adéquates.

Dans le même rapport écrit du Conseil fédéral, nous relevons une remarque d'ordre historique: «... les suppressions d'emplois générées par la fusion de Sandoz et de Ciba n'ont pas nécessité l'intervention de l'assurance-chômage». D'autre part, plusieurs petites et moyennes entreprises sont nées de cette fusion.

Une autre inquiétude doit être prise au sérieux. C'est celle exprimée par les PME relative à la politique de crédit des grandes banques. Il est évident que les banques ont resserré leur politique depuis le début de la crise économique, ce qui n'est pas sans poser des problèmes, quelquefois de survie, à tout un pan de notre tissu industriel et artisanal. Là encore, c'est le dialogue qui permettra de trouver des solutions. Et ce dialogue commence à porter quelques fruits: l'octroi de crédits progresse, certes avec des taux d'intérêts davantage liés aux risques encourus. Mais nous sommes persuadés que les banques ont compris que leur image en Suisse souffrait de leur attitude restrictive en matière de crédit du début des années nonante. Diverses publications récentes montrent que la situation est meilleure que la description qui en est souvent faite.

Mettons tout de suite de côté la proposition, pour le moins saugrenue, de M. Jans (97.3675) de fonder une banque de crédit fédérale. Quelle mouche a bien pu vous piquer, Monsieur Jans? Est-ce le brillant exemple du Crédit lyonnais, chez nos voisins français, qui a subitement illuminé votre esprit? Et pourquoi ne pas plus simplement nationaliser nos banques? Plus sérieusement, on peut se féliciter que, suite à la fusion, la future banque restera suisse. Imaginons, et le scénario n'est pas fantaisiste, que ces banques aient été rachetées par une banque étrangère avec transfert du siège également à l'étranger. On peut à coup sûr parier que l'obtention de crédits aurait été rendue beaucoup plus difficile, voire impossible.

J'en viens maintenant à l'oeuf de Colomb. Je veux parler de l'impôt sur les gains en capital. Voilà donc la solution à nos problèmes: la taxation des gains permettra de financer les éventuels coûts sociaux des restructurations, et ainsi le tour sera joué! Le groupe libéral est conscient du mécontentement d'une partie de la population lorsqu'elle observe les gains énormes qu'ont réalisés les actionnaires des entreprises qui fusionnent. Nous n'avons aucune prévention contre l'étude d'un tel impôt, et, dans ce sens, nous attendons la publication du rapport de la commission Behnisch. Nous insistons cependant auprès du Conseil fédéral pour que, dans son appréciation des avantages et des inconvénients de cet impôt, il considère avant tout la globalité de la fiscalité dans notre pays. Ainsi, contrairement aux dires de M. Strahm dans son interpellation (97.3349), il ne suffit pas d'affirmer que les Etats-Unis connaissent un fort impôt sur les gains en capital. Encore faut-il voir que les Etats-Unis ne prélèvent pas d'impôt sur la fortune. C'est donc bien la compétitivité de notre place économique, surtout de notre place financière, qui devra constituer le principal critère de jugement lorsque nous devons décider de l'éventuelle introduction d'un tel impôt. Un impôt psychologique qui, en plus, désavantagerait notre pays, serait inacceptable.

En conclusion, le groupe libéral fait siennes la plupart des considérations du Conseil fédéral. Nous réitérons le souhait que, par le dialogue entre autorités et entreprises d'une part, entre partenaires sociaux d'autre part, les conséquences sociales des fusions soient atténuées ou, au mieux, inexistantes. Mais, surtout, consacrons nos forces à améliorer les conditions-cadres de notre pays de façon à ce que notre place économique retrouve sa capacité de créer des emplois. Or, l'incertitude constitue la plus mauvaise des conditions-cadres. Sachez, Mesdames et Messieurs les socialistes, que ce ne sont pas vos attaques continues contre le secret bancaire, votre refus obstiné de toute déréglementation et, pour ne prendre qu'un exemple, votre soutien à l'initiative pour la protection génétique, qui contribueront à restaurer la confiance des entreprises dans notre pays. Si d'ailleurs et par malheur le vote de juin prochain devait être conforme à vos vœux, il sera sans doute nécessaire de convoquer une autre session extraordinaire pour discuter des licenciements dans le secteur de la recherche. Et là, en cas de délocalisation, il deviendra difficile d'atténuer les coûts sociaux.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ist das, was wir im letzten Dezember mit der Ankündigung der Bankenfusion erlebt haben, wohl erst der Anfang einer Orwellschen Entwicklung, habe

ich mich gefragt, als ich am letzten Wochenende in der «Woche-Zeitung» gelesen habe, was sich so alles Neues am Globalisierungshimmel zusammenbraut. MAI, Multilaterales Abkommen über Investitionen, heisst der neueste Globalisierungsschub, der von der OECD auf uns zukommen soll. Die «WoZ» betitelt diesen Artikel mit «Alles neu macht das MAI – und nun auch noch die politische Macht!»

Aber das Bild vom Globalisierungshimmel ist falsch. Ich sollte, angesichts der Auswirkungen dieses Abkommens MAI auf Mensch und Umwelt wohl eher von einer Hölle sprechen, und das Bild vom Zusammenbrauen ist ebenfalls irreführend, weil sich da nicht ein Naturereignis wie etwa ein Gewitter zusammenbraut, sondern weil ein von Menschenverstand ausgeklügeltes Werk der totalen Deregulierung auf uns zukommen soll. Wenn MAI kommt, dann haben nationalstaatliche Regierungen nichts mehr zu melden, dann bestimmen einzig und allein die Multis den Gang der Dinge, und dann können solche Kleinigkeiten wie Demokratie, Umweltschutz und Arbeitnehmerschutz nicht mehr berücksichtigt werden. Das sind nur noch Hindernisse auf dem Weg zum grossen und schnellen Profit.

Meine Herren Bundesräte: Ich weiss nicht, ob Sie die «WoZ» lesen, aber ich möchte Sie ganz konkret fragen, was von diesem Artikel alles stimmt, ob diese Schreckensvision, die hier gezeichnet wird, übertrieben ist. Die Schweiz ist Mitglied der OECD; ich möchte gerne wissen, ob unser Botschafter in Paris, der Vertreter bei der OECD ist, an diesem Werk mitarbeitet. Ich möchte auch ganz genau wissen, wieviel von diesem Vertrag bereits bekannt sind, und ich hätte sehr gerne eine Kopie dieser Verträge, denn wenn das, was hier beschrieben ist, auf uns zukommt, dann blüht uns wirklich nichts Gutes. Die Bankenfusion, wie wir sie eben erlebt haben, erfolgt genau nach diesem Muster, und beschwichtigend und entschuldigend wird uns dann von seiten der Fusionierenden jeweils versichert, was mit dem Personal passiere, sei zwar sehr hart, aber dagegen könne man, selbst wenn man wollte, nichts tun, das sei die Globalisierung.

Aber die Globalisierung ist eben kein Naturereignis, das unversehens über uns hereinbricht. Sie ist von Menschenverstand ausgedacht und von Menschenhand ausgeführt. Es will ja wohl niemand behaupten, dass der US-Council for International Business oder die OECD von Robotern geleitet werden. Nein, es sind Menschen, meist männlichen Geschlechts, die all das ausdenken und durchführen, was dann als Globalisierung daherkommt und uns dieses Gefühl der Ohnmacht verleiht.

Auf dass wir ja nicht mehr glauben, dass nationalstaatliches Handeln, nationalstaatliches Regeln uns noch wirksam vor den negativen Auswirkungen der Globalisierung schützen könnten.

Genau da müssen wir aufpassen, dass wir nicht in diese Falle tappen und uns von denen, die uns sagen, dass wir eh nichts dagegen machen können, einlullen lassen oder resignieren. Viele von denen, die die Globalisierungstrommel rühren, wollen ganz bewusst und ganz gezielt den staatlichen Einfluss abbauen, weil ihnen der Staat mit seinem Sozial- und Umweltstandard in ihrem unersättlichen Drang nach immer grösseren Profiten im Weg steht.

Es gibt nämlich, sofern der politische Wille einer Mehrheit vorhanden ist, sehr wohl noch nationalstaatlichen Handlungsspielraum, den wir nutzen können, um die phantasielosen Entlassungen und die Shareholder-Value-Exzesse zu verhindern. Vorschläge liegen auf dem Tisch: Kapitalgewinnsteuer, Erbschaftssteuer, Steuerharmonisierung, Energie statt Arbeit besteuern, Bonus-Malus-System für Teilzeitarbeit, Arbeitszeitreduktionen usw. Leider reden wir heute nur über diese Ideen, ohne irgendwelche Entscheide zu treffen. Das ist eine verpasste Chance und verpasste Zeit.

Ein letzter Gedanke: Was bei den meisten grossen Fusionen und den sogenannten Sanierungen auffällt, ist, dass sie unter der Ägide von Beraterbüros wie Mc Kinsey und anderen ausgeführt werden. Das ist auch bei der Fusion von UBS und SBV nicht anders. Für über 1 Milliarde Franken sollen laut Zeitungsberichten Beraterhonorare an die Mc Kinsey-Berater bezahlt werden, die entscheiden, welche Abteilungen zu-

sammengelegt, welche Filialen geschlossen und welche Leute auf die Strasse gestellt werden sollen. Die globalisierte Wirtschaftselite lässt sich weltweit von der gleichen, eindimensionalen Mc Kinsey-Geschäftsphilosophie leiten, auf die gleichen Schlankheitsrezepte trimmen. Sie lässt weltweit die gleichen Shareholder-Interessen durchsetzen, die gleichen Arbeitsplatzabbau-Exzesse durchziehen. Es findet eine eigentliche «Mc Kinseyisierung» der Wirtschaft statt, mit verheerenden Folgen für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und den Staat, der die «geoutsourcten» Opfer dieser Prozesse am Schluss mit seinem sozialen Netz auffangen muss. Die Entscheidungsträger in den Konzernen, die die Fusionen beschliessen, müssen bei den Betroffenen nicht einmal mehr dafür geradestehen. Diesen Job erledigen dann die Mc Kinsey-Leute. Diese Verantwortung wird delegiert.

Mc Kinsey ist nicht die Ursache dieser Entwicklung. Er ist einfach ein perfekter Anwender und Profiteur dieser Gewinnmaximierungs-ideologie. Er führt uns drastisch vor Augen, was geschieht, wenn die wirtschaftliche Entwicklung einseitig nur auf Profit ausgerichtet wird und der Mensch nur noch ein Kostenfaktor ist, den es zu eliminieren gilt.

Einer solchen Entwicklung gilt es Schranken zu setzen, und dafür sind wir Politikerinnen und Politiker verantwortlich, wenigstens jene unter uns, die sich dem Allgemeinwohl verpflichtet fühlen, dem Wohle aller Bürgerinnen und Bürger dieses Staates und nicht den Shareholdern.

Maurer Ueli (V, ZH): Diese Sondersession dient, wenn man den ersten Voten gelauscht hat, wohl nicht nur der Sorge um Arbeitsplätze, sondern sie bietet offensichtlich auch eine Wahlplattform.

Wenn ich die Fragestellungen der Linken, die die Einberufung dieser Sondersession beantragt haben, etwas analysiere, komme ich nicht darum herum, bei ihnen einen Rückfall zu diagnostizieren. Nachdem Sie, Herr Ledergerber, noch vor einiger Zeit Wirtschaftswachstum auf Ihre Fahne geschrieben haben, beten Sie nun ganz offensichtlich wieder zu den alten sozialistischen Göttern und beschwören die staatliche Planwirtschaft und die Regulierung. Ich komme nicht darum herum festzustellen, dass hier offenbar operative Hektik die geistige Windstille überdecken soll.

Ähnliches muss ich mit Bezug auf den Text der Interpellation der CVP-Fraktion sagen. Sie haben im Dezember starke Worte gebraucht, um den Leuten nach dem Mund zu reden und gleichzeitig ihre bürgerlichen Positionen zu verlassen. Insgesamt sind diese Sondersession und die Stossrichtung der Fragen bedenklich, weil wir damit Signale aussenden, die letztlich für den Wirtschaftsstandort Schweiz katastrophal sind!

Sie sprechen in diesem Land – angefangen vom Finanzminister bis hin zu Leuten aus der wirtschaftsfreundlichen FDP – seit Wochen und Monaten nur noch von neuen Steuern: ökologische Steuerreform, Ressourcensteuer, Kapitalgewinnsteuer, Depotsteuer, Erbschaftssteuer, Schenkungssteuer, Steuerharmonisierung usw.

Was glauben Sie, was Sie damit für den Wirtschaftsstandort Schweiz erreichen? Sie halten die guten Steuerzahler und die Unternehmen von der Schweiz ab. Jedermann wird sich ernsthaft überlegen, ob er als Firmensitz und Steuerdomizil die Schweiz wählen soll. Wer in diesem Land Kapital hat, wird sich sehr wohl überlegen, wie er dieses an steuergünstigere Standorte verschieben kann. Ihre Forderungen entpuppen sich damit einmal mehr als Arbeitsplatzkiller erster Güte!

Erwarten Sie doch nicht, dass die guten Steuerzahler wie das Kaninchen vor der Schlange nur darauf warten, bis wir sie mit neuen Steuern eindecken! Diese Politik vertreibt Steuerzahler und damit Steuersubstrat. Bezahlen wird am Schluss derjenige, der sich nicht einfach so verschieben kann. Da können Sie noch so sehr Ihrer Entrüstung Ausdruck geben oder «Sauhund» rufen! Es fällt auf Sie zurück! Ihre Politik zielt letztlich darauf, die kleinen Steuerzahler zur Kasse zu bitten, insbesondere den Mittelstand. Wenn Steuersubstrat in diesem Land fehlt, dann sind es diese Leute, die das bezahlen werden.

Die SVP-Fraktion wird hier ganz klar gegen den Strom schwimmen und sich gegen diesen Opportunismus zur Wehr setzen. Wir sind nicht bereit, neue Steuern – sei dies nun eine Kapitalgewinnsteuer, eine Depotsteuer oder was auch immer – zu akzeptieren. Ebenso wenig werden wir neuen Abgaben oder neuen Lohnprozenten zustimmen. Es geht mir hier auch nicht darum, den Banken einen Persilschein auszustellen; auch sie haben ihre Fehler gemacht. Wir lösen aber kein einziges politisches Problem, wenn wir nun mit dem Finger darauf hinweisen, nur um uns den Applaus der Wähler zu sichern.

Wir haben endlich unsere Hausaufgaben zu machen. Wir haben viel weniger zu fragen, was der Staat tun kann, als vielmehr, was der Staat in dieser Situation nicht tun darf. Wir haben endlich ernsthaft und rasch den Bundeshaushalt zu sanieren. Das ist die wichtigste Voraussetzung für das Vertrauen in den Wirtschaftsstandort Schweiz. Wir müssen ein steuergünstiges Umfeld schaffen und nicht die Steuern erhöhen!

In diesem Sinne kritisiere ich auch die Antwort des Bundesrates. Er hat es meiner Meinung nach verpasst, hier ein unmissverständliches Signal zugunsten des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu setzen. Wir brauchen anstelle kurzfristiger Alltagshektik Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. Das schafft Vertrauen in den Wirtschaftsstandort Schweiz!

Dettling Toni (R, SZ): Wie unschwer zu erkennen ist, wollte ich mit meiner Interpellation vorab dazu beitragen, die Information im politisch hochexplosiven Bereich der heute stark in Frage gestellten, von der Linken beinahe stigmatisierten Kapitalgewinne zu verbessern. Nun hat der Bundesrat meinen Vorstoss zwar überraschend schnell beantwortet; inhaltlich enthält aber diese Antwort der Exekutive wenig Konkretes, und daher trägt sie kaum zur Aufhellung der angespannten Situation bei. Dies wäre aber gerade in Zeiten überquellender Desinformationen von besonderer Wichtigkeit.

Immerhin wird in der bundesrätlichen Antwort mehr oder weniger klar die bekannte Tatsache zum Ausdruck gebracht, dass auch die Vorsorgeeinrichtungen in ihrer Anlagepolitik dem Prinzip des Shareholder value zumindest nicht abgeneigt sind, wiewohl auch andere Grundsätze – Risikoverteilung, Sicherheit der Anlagen, langfristiger Anlagehorizont und kassenspezifische Momente – eine Rolle spielen; das sind übrigens alles Grundsätze, die ein vernünftiger privater Anleger situationsbezogen ebenfalls zu berücksichtigen hat. Wohlverstanden, ich möchte hier nicht einer strikten, konservativen Anlagepolitik der Vorsorgeeinrichtungen das Wort reden. Auch diese Institute sind naturgemäss renditenorientiert und haben für Optimierung der Anlagerendite zugunsten der Arbeitnehmerschaft zu sorgen. Nur sollten die Auswirkungen ihrer durchaus verständlichen Handlungsweise gerade in Zeiten übermässiger Kapitalgewinnmöglichkeiten und vor allem auch mit Blick auf die forcierte Einführung einer privaten Kapitalgewinnsteuer transparent gemacht werden.

Dies vorab aus zwei Gründen: Zum einen verfügen die Vorsorgeeinrichtungen über ein gewaltiges Anlagepotential, das zwar bislang in Ermangelung hinreichender statistischer Grundlagen nicht ausgemacht werden kann – noch nicht ausgemacht werden kann –, das aber gerade bei der Diskussion über die Einführung einer privaten Kapitalgewinnsteuer zumindest für deren Ertragsaussichten von erstrangiger Bedeutung ist, weil diese ja bis heute von jeder Abgabepflicht befreit sind.

Zum anderen können sie mit ihrem bedeutsamen Anlagepotential und mit ihrer Anlagepolitik auf das Börsengeschehen einen nicht unerheblichen Einfluss nehmen. Sie spielen aber auch nicht zuletzt in bezug auf die Fusionsszene – und damit auf den von der Linken immer wieder und als besonders unrühmlich herausgestrichenen Arbeitsplatzabbau – eine nicht unwesentliche Rolle. Überspitzt gesagt, trägt eben auch die gewinnoptimierte Anlagepolitik der Vorsorgeeinrichtungen – nicht nur die sogenannten bösen privaten Kapitalanleger – zur Konzentration in der Wirtschaft bei, was gerade von den Gewerkschafts- und Arbeitnehmervertretern leider geflissentlich übersehen wird.

Es war denn auch meine feste Absicht, mit meiner Interpellation diese Entwicklung gerade im Hinblick auf das von der linken Seite forcierte «Steuerknebelungsprogramm» ein Stück weit transparent zu machen und in Erinnerung zu rufen. Denn es wäre höchst fatal, wenn wir jetzt, quasi «aus der Hüfte heraus», eine private Kapitalgewinnsteuer einführen würden, ohne diese erwähnte Entwicklung auszumachen und sie vor allem auch statistisch aufzuarbeiten. Daher bitte ich den Bundesrat dringend, die notwendigen statistischen Grundlagen zu erheben und die daraus resultierenden Schlüsse bei der künftigen Steuerpolitik mit einzubeziehen.

Schliesslich erwähne ich hier noch kurz einen weiteren Aspekt: Wenn wir die private Kapitalgewinnsteuer einführen und die vollständige Steuerbefreiung der Vorsorgeeinrichtungen beibehalten, wird sich eine zusätzliche Verzerrung ergeben. Die privaten Kapitalgewinner werden dann nämlich doppelt benachteiligt sein, weil sie sowohl die neue Kapitalgewinnsteuer als auch Einkommens- und Vermögenssteuer zu bezahlen haben. Demgegenüber blieben die Vorsorgeeinrichtungen weiterhin abgabenfrei und können auf diese Weise ihr Anlagepotential noch optimaler nutzen.

Damit will ich selbstverständlich nicht einer Steuerverpflichtung der Vorsorgeeinrichtung das Wort reden. Nur müssen auch diese Aspekte bei der ohnehin mit sehr vielen Stolpersteinen gepflasterten Einführung einer privaten Kapitalgewinnsteuer mit berücksichtigt werden. Auf jeden Fall haben der Bundesrat und auch das Parlament diesem Aspekt im Rahmen der laufenden Steuerdiskussion gebührend Beachtung zu schenken.

Dreher Michael (F, ZH): Wenn ich nach links blicke, frage ich mich, wo alle die Damen und Herren sind, die für heute so dringend eine ausserordentliche Session verlangt haben.

Es ist die erste ausserordentliche Session, die ich live erlebe. Im Februar 1985 wurde von den gleichen Kreisen eine ausserordentliche Session zum Thema Waldsterben verlangt. Rückblickend muss ich den Initianten gratulieren: Sie haben die bürgerliche Mehrheit damals mit gütiger Hilfe des Landesrings nachhaltig über den Tisch gezogen. Der ganze politische Schund und Schmutz dieser Zeit – der da heisst Umweltverträglichkeitsprüfung, Verbandsbeschwerderecht usw. – ist noch immer in den Gesetzen drin, und wir haben grösste Mühe, ihn heute wieder aus den Gesetzen zu entfernen.

Der Anlass jener ausserordentlichen Session war verlogen bis ins Mark, der heutige ist es nicht weniger. Man macht eine ausserordentliche Session aus verletzter politischer Eitelkeit heraus, weil man offenbar der Meinung ist, die Geschäftsleitungen von UBS und SBV hätten zuerst anfragen und ein Vernehmlassungsverfahren durchführen müssen, ob man eine Fusion machen dürfe. Anders kann man sich die hysterischen Reaktionen weiss Gott nicht erklären.

Wir haben heute offenbar ein neues Feindbild in der Schweiz – das ist ein äusserst erfolgreicher Bankier. Und statt dass man sagt «Das ist aber wirklich ein toller Junge», wird er zum Buhmann der Nation gemacht. Das alte Wort von Sir Winston Churchill, wonach Sozialismus die Philosophie des Neides sei, ist hier in seiner ganzen Deutlichkeit auf dem Tisch.

Nullwachstum und Konsumterror – daran erinnern wir uns alle noch sehr gut –, das war doch die ständige Begleitmusik linksgrüner Kreise, als die Konjunktur gut war. Heute haben Sie das alles vergessen, heute wollen Sie von dem nichts mehr wissen. Das gehört auch zu dieser Verlogenheit.

Nun wollen Sie ein neues Steuersystem. Ich möchte Sie nicht daran hindern, das zu fordern, und ich möchte Ihnen auch für die Volksabstimmung in einigen Jahren viel Glück wünschen. Es ist doch ziemlich unlogisch, dass all jene Kantone – zuletzt Graubünden –, welche die Kapitalgewinnsteuer abgeschafft haben, meistens mit Volksabstimmungen, nun bereit sind, sie möglichst rasch wieder einzuführen. Der grosse Crash steht noch bevor. Man dürfte unter Umständen in ein paar Jahren so weit sein, dass man nur noch den Vermögensschwund auf sehr vielen Konten administrieren kann, wo heute von linker Seite gross gepuppt wird, wass man da steuerlich hätte sahnen können.

Wenn Herr Martin Ebner einen Steuerjuristen konsultiert und ein Gutachten bestellt hätte, was er in seiner Situation tun sollte, welche Möglichkeiten er hier und heute habe, und ihn dieser Steuerjurist nicht auf die Möglichkeit hingewiesen hätte, die Herr Ebner dann effektiert hat, wäre das doch ein Fall für die Berufshaftpflicht geworden – und zwar so sicher, wie wir hier in diesem Saal sitzen!

Es ist schon sehr eigenartig, wenn sich ein Unternehmer, der sich absolut richtig verhält, angeprangert und von Politikern in den Schmutz gezogen wird. Herr Kollege Claude Frey, ich weiss, dass Sie schon viel bessere Voten abgegeben haben. Ich nehme Ihnen das auch nicht übel; ich summiere es unter den Titel «Bundesratswahlkampf», aber es war wirklich daneben!

Wenn Herr Bundesrat Villiger von moralisch verwerflich oder dergleichen gesprochen hat, dann ist an dieser Sache nur die Heuchelei zu diesem Thema verwerflich. Wo hätte er denn hingehen sollen? Nach Vaduz? Oder gleich «off-shore», wie dies andere Leute machen? Hier zeigt sich doch die Unhaltbarkeit dieser Diskussion.

Wo wird eine Kapitalgewinnsteuer am Schluss hängenbleiben? Die Pensionskassen sind ausgenommen. Die Firmen müssen schon heute Kapitalgewinne versteuern. Es wird an jenem kleinen oder mittleren Mann hängenbleiben, der nicht die Möglichkeit hat, auf das Einwohnermeldeamt zu gehen und sich dort kurz mit einer Unterschrift abzumelden – adieu! – mit unbekanntem Aufenthalt, wie es heute noch und noch vorkommt. Ich kenne honoräre Rechtsanwälte, die nicht einmal mehr eine eigene Wohnung haben, weil sie sagen: «Ich weiss nicht, was in diesem Staat noch passiert, dann kann ich gehen» – adieu, fort!

Es ist der gleiche kleine Mann, den man nun noch mit Erbschaftssteuern kujonieren muss. Dieser kleine Mann hat einmal ein schönes Grundstück gekauft, das teurer geworden ist. Über Nacht wird er Millionär, weil ihm der Staat dieses Grundstück in den Millionenbereich geschätzt hat, um höhere Vermögenssteuern verlangen zu können. Dann verlangt der gleiche Staat noch die Eigenmietwertsteuer. Das gehört alles zusammen. Und wenn er es eines Tages vererben will – wenn er Kinder hat –, sind im Kanton Zürich 6 Prozent fällig. Möchte er sein Haus gar einem Nichtverwandten vermachen, zockt die Republik Schweiz, je nach fiskalischem Temperament des Lagekantons, zwischen 28 und 54 Prozent ab – dies allerdings nirgendwo mit sozialistischer Mehrheit.

Nun soll also noch eine Bundeserbschaftsteuer eingeführt werden. Ich hatte im Kanton Zürich eine Einzelinitiative veranlasst, welche die Erbschaftsteuer wenigstens im Verhältnis zwischen Eltern und Kindern abschaffen wollte. Diese wurde zuerst vorläufig unterstützt, in der Abstimmung des Zürcher Kantonsrates jedoch abgelehnt. Und nun haben wir eine Motion Hafner Ursula, die der Bundesrat zwar nur als Postulat entgegennehmen will, dessen Überweisung wir allerdings bekämpfen.

Es wird von sozialistischer Seite behauptet, die Steuerkonkurrenz unter den Kantonen sei ruinös. Sie ist aber erst ruinös, seit in der Stadt Zürich und anderswo unter sozialistischer Führung die Finanzen hinuntergewirtschaftet wurden. Ich muss allerdings anerkennen, dass die Bürgerlichen mit jener bürgerlichen Koalition Aeschbacher, Fahrner, Wagner und Co. wackere Vorarbeit geleistet haben, Sie erinnern sich. Die Abwanderung findet nicht statt, weil Zürich ein attraktiver Platz ist, sondern weil man alles getan hat, um die guten Steuerzahler zu verärgern und wegzuekeln mit dem Wort: «Die Stadt ist gebaut.» Die Stadt Zürich ist immerhin diejenige, welche die Steuereinnahmen des gesamten Finanzplatzes hat – der Crédit Suisse, der UBS, des Bankvereins, der Zürich Versicherung, der Schweizer Rück, der Bank Bär, vieler weiterer Geldinstitute, Versicherungen, Handelshäuser und anderer Unternehmen.

Der Zuzug von Randgruppen, die angeblich so grosse Probleme bereiten, wurde und wird – wenn ich mich recht erinnere – insbesondere von Sozialisten und Grünen gefordert, den gleichen Leuten, die sich heute beklagen.

Diese unterstützen bekanntlich den humanitären Kitsch, als den Herr Steinegger in einem politischen Lucidum interval-

lum die Asylpolitik des Bundes einmal bezeichnet hatte. So wird die Zuwanderung des internationalen Proletariats unterstützt. Warum also beklagt man sich? Das ist doch Heuchelei pur!

Wo aber sind denn eigentlich die Profiteure? Das ist eine interessante Frage. Ich erinnere Sie daran, dass wir in diesem Rat einmal aus dem gleichen Umweltbüro drei Nationalräte hier hatten, die nichts anderes machten, als die Seilschaften sicherzustellen – mit dem Bundesamt für Umweltschutz, mit dem Bundesamt für Energiewirtschaft und mit dem Bundesamt Gott weiss welches. Stellen Sie sich einmal das Geschrei vor, es wären von einer Grossbank drei Generaldirektoren in den Nationalrat gewählt worden: Da wäre von Arroganz der Macht, des Geldes usw. die Rede gewesen.

Heute sehen wir, dass gewisse Leute gewisse Bauvorhaben in der Stadt Zürich haben; einer davon lässt sich in den Stadtrat wählen, andere Genossen investieren. Da wird ein schönes Pingpongspiel stattfinden, das kann man wohl heute schon sagen, und das Wächteramt der freien Presse wird vermutlich nicht gleich intensiv sein, wie wenn Herr Ebner bauen wollte.

Es ist ein gigantisches Ablenkungsmanöver, das hier stattfindet. Es ist Wahlkampf für die Stadt Zürich. Das müssen wir zur Kenntnis nehmen. Ich mache Sie aber darauf aufmerksam, dass ich persönlich die heutigen Vorbringungen nicht sehr ernst nehme. Es ist mehr ein Gepupe, wie man es immer wieder erlebt, aus den immer gleichen Kreisen; schliesslich muss alles irgendeinmal durch eine Volksabstimmung, und bis dahin ist schon wieder viel Wasser der Rhein hinuntergeflossen. Vielleicht sind wir dann bereits in der EU – oder auch nicht.

Maspoli Flavio (D, TI): Was wir heute in diesem Saal betreiben, ist der Versuch – und zwar nichts anderes als der Versuch – einer Symptombekämpfung. Es wäre meines Erachtens aufbauender und gleichzeitig etwas ehrlicher, sich darüber Rechenschaft zu geben, warum es soweit gekommen ist. Seit geraumer Zeit – ich möchte sagen, seit fast zwanzig Jahren oder noch mehr – gehen wir daran, an unserem Bankgeheimnis herumzufingern und herumzunörgeln. Wir versuchen, dieses Bankgeheimnis zu relativieren; der Versuch gelingt. Wir sind immer noch nicht zufrieden; wir gehen noch weiter und sind daran, unser Bankgeheimnis abzuschaffen oder zumindest in Frage zu stellen.

Andere Länder, z. B. Österreich, Luxemburg, Holland und England, haben gleichzeitig ihr Bankgeheimnis ausgebaut, konsolidiert und gefestigt, verschärft. Deshalb muss man sich nicht wundern, dass viele Geschäfte heute eben nicht mehr in der Schweiz, sondern im Ausland getätigt werden. Indes bei uns eine Einwanderungswelle stattfindet, wandert das Kapital aus der Schweiz in Richtung anderer Länder ab. Dann dürfen wir nicht vergessen – das ist auch nicht von schlechten Eltern –, dass es die Aktivitäten unserer Bundesanwaltschaft und verschiedenster Staatsanwaltschaften gibt, die in den Kantonen tätig sind. Der Name *lic. iur. Paolo Bernasconi* wird Ihnen ein Begriff sein. Dieser Herr hat im Tessin mehr Schaden angerichtet als alle Unwetter der letzten dreihundert Jahre, die über dem Südkanton gewütet haben. Heute hat sich dieser Herr eines Besseren besonnen. Er ist heute bankenfreundlich, aber unterdessen sind die Ochsen aus dem Stall getrieben worden, und sie werden nicht so schnell zurückkommen. Es haben andere Mütter auch schöne Banken in anderen Ländern. Das sind Tatsachen, die ich jetzt aufgeführt habe, die man nicht einfach so aus dem Weg schaffen kann. Sie sind da, und diese Tatsachen haben mit dazu beigetragen, dass Fusionen in der Bankenwelt eben unumgänglich geworden sind.

Diese Fusionen heute zu dämonisieren, anzuprangern, wäre meines Erachtens falsch. Mittel- und langfristig werden sie dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen. In den USA z. B. haben ähnliche Prozesse zur Schaffung von Arbeitsplätzen geführt, und zwar vor allem von Arbeitsplätzen, die qualifizierte Arbeitskräfte verlangen. Ich lese hier in einem Wirtschaftsbuch, dass in einem Jahr in den USA dank Restrukturierungen und Fusionen 12 Millionen Arbeitsplätze geschaf-

fen worden sind. Es muss auch gesagt werden, dass ohne Reformen unsere Banken im internationalen Geschäft nicht mehr konkurrenzfähig wären. Unser «return on the quick» beträgt heute 7 bis 8 Prozent, in den USA liegt dieser Wert bei rund 10 Prozent. Deshalb ist es für Investoren sicher interessanter, in den USA anzulegen als in unserem Lande.

Fusionen wie jene zwischen Bankgesellschaft und Bankverein können – das ist auch ein Stein des Anstosses – unmöglich angekündigt werden. Ich glaube kaum, dass diese Herren eine Vernehmlassung hätten durchführen und den Bundesrat fragen können, ob sie fusionieren dürften. Dies aus einem einfachen Grund: Nicht etwa, weil es nicht anständig gewesen wäre, zu fragen – aber können Sie sich vorstellen, was das für Spekulationen gegeben hätte und was das ins Rollen gebracht hätte, auch an der Börse? Dann dürfen wir nicht vergessen, dass diese Fusionen neue Wege öffnen, und zwar für alle Kantonalbanken und die Regionalbanken, die heute ein ganz neues Geschäft mit ganz anderen Horizonten vor sich haben.

Quello però che dopo tutto questo – diciamo – positivismo preoccupa, e preoccupa soprattutto i Ticinesi, è il fatto che queste fusioni avvengono quasi sempre non tenendo conto delle zone periferiche. Il Ticino, terza piazza finanziaria del nostro paese, rischia di perdere posti di lavoro. Ma non è questo che preoccupa tanto; preoccupa naturalmente, ma preoccupa ancora di più che il Ticino rischia di perdere il potere decisionale già estremamente limitato che ancora ha. Ed è qui che le banche devono rendersi conto che la loro forza è data sì dai miliardi, è data sì dagli affari, ma è data anche e in modo determinante dalla simpatia che esse riescono a suscitare all'interno della popolazione. Le banche devono essere coscienti del fatto che non si possono lasciare a casa delle persone solo perché non servono più. E tutti i piani sociali del mondo non riusciranno a lenire il dolore di chi, a cinquanta o cinquantacinque anni, si sente perfettamente inutile. Nessun piano sociale può portare sollievo in situazioni di questo tipo. Di questo le banche devono tener conto.

D'altra parte però, la politica deve fare in modo di creare condizioni quadro adeguate per permettere alle banche di lavorare in pace. Sarebbe ora – lo dico con tutta la convinzione che possiedo – di smetterla una volta per tutte di mettere i bastoni tra le ruote alle banche svizzere. Mettendo il bastone tra le ruote alle banche svizzere, si blocca l'intera economia dell'intero paese. Questo è un fatto di cui bisogna tener conto, e bisogna tenerne conto anche quando le emozioni portano a condannare chi realizza dei profitti. I profitti realizzati mi sembrano comunque leciti, e mi sembrano profitti in tutto e per tutto legali e permessi dalla legge.

In questo senso vi ringrazio per avermi ascoltato.

Meier Samuel (U, AG): Eine erste Vorbemerkung: Der Unmut unserer Bürgerinnen und Bürger ist gross, und eine grössere Tageszeitung illustriert in der heutigen Ausgabe glaubhaft, wie die Steuerbeamten an der Front den Zorn und die Wut dieser Steuerpflichtigen zu spüren bekommen. Aber ich denke, nicht nur die Steuerbeamten, sondern wir alle sind heute herausgefordert. So gesehen ist es richtig, dass auch bei uns das Thema verbalisiert wird. Es ist richtig, dass heute zum Thema geredet wird. Das allein aber genügt nicht. Lediglich dann, wenn später auch entsprechende Beschlüsse folgen werden, bringen diese Positionsbezüge von heute nachmittag etwas. Gerade im Wirtschafts- und Steuerbereich müssen sorgfältige Lösungen erarbeitet werden, da sonst nur neue Schlupflöcher und unerwünschte Nebeneffekte entstehen.

Die zweite Vorbemerkung: Der Fall Ebner hat im Grunde genommen Schwachstellen des Steuersystems aufgezeigt. Für Herrn Ebner und seinesgleichen ist das Steuersystem eine vorgegebene Rahmenbedingung. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen optimieren diese Leute den Gewinn ihrer Unternehmungen. Vorwürfe müssen die Politiker an sich selber richten, denn sie geben die steuerlichen Rahmenbedingungen vor.

Zur Steuerpolitik: Aktuell sind die Diskussionen um die Kapitalgewinnsteuer. Wenn die LdU/EVP-Fraktion mit der Einfüh-

rung einer vernünftigen Kapitalgewinnsteuer einverstanden ist, dann deshalb, weil deren Fehlen weitherum im Lande als Ungerechtigkeit verstanden wird. Wenn das Steuersystem als ungerecht empfunden wird, leidet auch die Steuermoral. Aus diesem Grund halten wir die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer für akzeptabel, aber wir wenden uns gegen gewisse demagogische Versprechungen, die aufgrund eines guten Börsenjahres oder aufgrund unrealistischer Annahmen darüber, was da alles erfasst werden könnte, finanzpolitische Wunder versprechen. Für unsere Fraktion ist eine Steuer auf Kapitalgewinnen realistisch, sofern diese Kapitalgewinne nicht bereits als Einkommen oder Gewinn versteuert werden. Selbstverständlich geht es in diesem Zusammenhang nicht um die Besteuerung der Pensionskassen. Es kann nur eine Kapitalgewinnsteuer für natürliche Personen geben. Vom Ertrag dieser Steuer erwarten wir sicher keine Wunder, und wir sind uns sehr bewusst, dass der Erhebungsaufwand beträchtlich sein kann.

Sehr unbefriedigend ist für unsere Fraktion auch die Situation bei der Erbschaftssteuer. Bei den Erbschaften geht es um Gelder, die jemandem zufallen, ohne dass dafür eine Leistung erbracht worden ist. Die Besteuerung von Erbschaften lässt sich von daher sogar besser rechtfertigen als die Besteuerung des Einkommens. Mit dem jetzigen Steuerföderalismus jedoch wird die Erbschaftssteuer zu einem Ärgernis. Wir befürworten deshalb eine eidgenössische Erbschaftssteuer.

Für die KMU müsste bezüglich Erbschaftssteuer eine besondere Lösung gefunden werden, damit ihre Existenz bei hohen Erbschaftssteuersätzen nicht gefährdet würde.

Was abzulehnen ist, ist eine Zwischenetappe über eine harmonisierte Erbschaftssteuer. Dies würde ausser langen Diskussionen in den Kantonen sehr wenig bringen. In der gleichen Zeit kann genausogut eine eidgenössische Lösung erarbeitet werden, wobei eine Beteiligung der Kantone durchaus denkbar ist.

Der Landesring vertritt seit den siebziger Jahren die Auffassung, die Steuern seien materiell zu harmonisieren. Dazu hat der Bund ein Steuergesetz zu erlassen, das die Bemessung des steuerbaren Einkommens und Vermögens abschliessend regelt und auch einen Grundtarif vorgibt. Dieser ist zugleich der Tarif für die direkte Bundessteuer. Kantone und Gemeinden erheben dann ihre Steuern als prozentuale Zuschläge zur Bundessteuer.

Gegen eine materielle Steuerharmonisierung wird immer wieder eingewendet, der heutige Steuerföderalismus sei staatspolitisch wertvoll und Sorge für eine Konkurrenz unter den Kantonen und Gemeinden. Der eigentliche staatspolitische Wert des heutigen Steuerföderalismus ist aber doch recht bescheiden, und es ist keineswegs so, dass die Kantone da souverän wären. Sie sind vielmehr dem Druck ihrer Nachbarn ausgesetzt, so dass ihre Entscheidungsbereiche sehr minimal sind.

Abschliessend noch ein Wort zur Bankenfusion und ihren Folgen: Die Patentrezepte, die im Zusammenhang mit den Firmenfusionen angeboten werden – ich denke an Arbeitszeitverkürzungen und staatliche Banken als Geldgeber der KMU – vermögen nach Meinung unserer Fraktion nicht zu überzeugen. Generelle Arbeitszeitverkürzungen bringen wenig, weil das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, je nach Branche und Qualifikation, doch sehr unterschiedlich ist. Arbeitszeitverkürzungen können dann etwas bringen, wenn sie auf konkrete Verhältnisse zugeschnitten sind. Das ist aber eine Lösung, die nicht gesetzlich dekretiert werden kann. Hier bietet sich unserer Meinung nach den Sozialpartnern ein Tätigkeitsfeld an, in dem sie dem Staat eindeutig und weit überlegen sind.

Die Forderung nach staatlichen Banken und Geldinstituten zur Versorgung der KMU beruht auf der unbewiesenen Behauptung, dass sich die Grossbanken nach der Fusion nicht mehr um die kleinen Kunden kümmern. Bevor man zu einem derartigen Staatsinterventionismus schreitet, wäre es angebracht, diese Behauptung zu belegen.

In der Praxis wirkt sich dieser Interventionismus so aus, dass sich die schlechten Risiken bei den Staatsbanken und den

staatlich unterstützten Banken ansammeln. Die entsprechenden Verluste fallen damit auch dort an und sind letztlich vom Steuerzahler zu tragen. Die Kantonalbanken – Sie kennen diese –, die sich in der letzten Zeit allzusehr als Wirtschaftsförderungsgagenturen und allzu wenig als Banken gesehen haben, liefern da klare Beispiele.

Das sind die Feststellungen und die Postulate unserer Fraktion zum aktuellen Thema.

Strahm Rudolf (S, BE): Herr Kollege Maurer, Sie haben diese ausserordentliche Session als blosses Wahlmanöver abgetan. Herr Maurer, hier haben Sie einfach das steuerpolitische Lied von Herrn Blocher und der wenigen Grossaktionäre in Ihrer Partei heruntergebetet. Aber Ihre breite Wählerbasis, wie ich sie auch im Kanton Bern kenne, denkt nicht so. Sie findet es stossend, wenn Millionäre und Kapitalgewinner keine Steuern zahlen müssen. Sie findet es auch zunehmend stossend, dass im ärmsten Kanton dieses Landes die Steuern zweieinhalbmal so hoch sind wie im reichsten Kanton. Auch Ihre Basis denkt so.

Ich konzentriere mich auf die wachsenden Disparitäten der Steuerbelastung im Land. Zur materiellen Steuerharmonisierung: «Die Globalisierung findet statt» – Herr Hess Peter hat das so gesagt, und – ich möchte das wiederholen. Aber es ist untragbar, wenn im Zuge der Globalisierung im Inland die Disparitäten wachsen; untragbar, wenn es 15 Autominuten vor den Toren von Zürich Steueroasen gibt, die ein Steuerniveau anbieten, das um ein Drittel oder die Hälfte tiefer liegt. Die Leute in den Steueroasen sind Nutzniesser der Infrastruktur dieser Stadt und zahlen keinen Rappen daran.

Die langfristige Statistik zeigt: Die Kluft in der Steuerbelastung wird grösser. Vergleichen wir mal, was eine mittlere Familie mit einem Jahreseinkommen von 60 000 Franken, ohne Kinder, verheiratet, in Zug oder Delsberg an Steuern bezahlt. 1982 zahlte diese Familie in Delsberg 80 Prozent mehr Steuern als die gleiche Familie in Zug. 1996, vierzehn Jahre später, zahlte sie in Delsberg 156 Prozent mehr Steuern als in Zug. Es wird wohl niemand behaupten, dass die Jurassier verschwenderischer sind als die anderen. Die interne Steuerkluft wird grösser; das ist die Kehrseite der Globalisierung, und die muss korrigiert werden.

Transnationale Integration, das ist Globalisierung, und nationale Desintegration, das ist die Kehrseite davon. Es ist doch – auch Herr Bundesrat Villiger ist angesprochen – die höchste Aufgabe des Bundesstaates, den nationalen Zusammenhalt zu gewährleisten. Die wachsenden Disparitäten in der Steuerbelastung, Herr Bundesrat Villiger, können Sie mit dem neuen Finanzausgleichsmodell nicht kompensieren. Sonst belegen Sie das einmal! Dieses unselige Modell trägt ja den Stempel des Schwyzer Finanzdirektors, Herrn Marty. Da hat man den Bock zum Gärtner gemacht.

Wir kommen nicht darum herum, materielle Harmonisierungen anzustreben. Ich plädiere nicht für eine Fixierung auf einen Einheitssatz, sondern z. B. für eine Bandbreite von plus/minus 20 Prozent Abweichung vom schweizerischen Mittel, bei den Firmen vielleicht plus/minus 10 Prozent, und zwar gekoppelt mit dem Finanzausgleich und mit dem Ausgleich der Zentrumslast. Das ist eine der Konsequenzen, die wir intern aus der weltweiten Internationalisierung ziehen müssen. Eine zweite notwendige Konsequenz wurde genannt: die Kapitalgewinnsteuer. Ich möchte einfach denen antworten, die drohen, das Kapital wändere ab. Kein Finanzplatz auf der Erde, weder Tokio noch New York, noch Luxemburg, noch London hat eine Steuerbefreiung für Kapitalgewinne.

Der letzte politische Schluss, den ich aus dieser Fusion ziehe: Wir müssen die Fusionsfrage und das Fusionsrecht nochmals überprüfen. In England, das hat ein Professor aufgezeichnet, wäre diese Fusion nicht akzeptiert worden, weil dieser Zusammenschluss nicht der Stärkung des Wettbewerbs dient, sondern der Verhinderung des Wettbewerbs. Es erhöht die Risiken des Staates. Bedenken Sie: Wenn ein Riesegebilde, wie die UBS mit 900 Milliarden Franken Bilanzsumme eines ist, illiquid würde, müsste der Bund einspringen, wie er das in Japan und in den USA auch tun musste. Das ist ein «moral hazard»: Diese Bank kann nur operieren,

weil sie weiss, dass faktisch eine Staatsgarantie besteht, die x-mal grösser ist als bei den Kantonalbanken. Deswegen ist eine gesetzgeberische Verstärkung der Bankenaufsicht und der Fusionskontrolle im öffentlichen Interesse.

Der Skandal ist für mich nicht diese Fusion der UBS, sondern der Skandal wäre, wenn jetzt die Politik nicht die Rahmenbedingungen an diese neuen Finanzkonglomerate und an diese Globalisierung anpassen würde. Intern haben wir auch einen Handlungsbedarf, und der heisst: mehr Finanzausgleich, materielle Steuerharmonisierung und Klärung der gesetzgeberischen Fusionsfragen.

Leemann Ursula (S, ZH): Ich will ebenfalls einige Betrachtungen zum Thema Steuerharmonisierung anstellen:

In der Vernehmlassungsvorlage zum neuen Finanzausgleich hat der Bundesrat geschrieben: «Ein gesunder Wettbewerb unter den Kantonen wird vollends zur Fiktion.» Das war im Februar 1996, und heute ist die Situation noch sehr viel brisanter. Ich brauche die Beispiele nicht zu wiederholen. Wir haben Jahre massiv verschärfter Umverteilung hinter uns, Umverteilung von unten nach oben. Das gilt für die Individuen, und das gilt ganz klar auch für die Gemeinwesen und die verschiedenen Regionen unseres Landes. Besonders bedenklich an dieser Umverteilung von unten nach oben ist, dass sie ein Prozess mit einer positiven Rückkopplung ist, das heisst, je reicher ein Individuum oder ein Gemeinwesen ist, desto grösser sind seine Möglichkeiten, noch viel reicher zu werden. Je ärmer es umgekehrt ist, desto kleiner sind seine Chancen, aus diesem Teufelskreis auszubrechen.

Die wachsende Disparität und die wachsende Steuerungerechtigkeit sind staatspolitisch gefährlich. Dass sich für einzelne oder für Firmen offensichtlich auch noch Möglichkeiten ergeben, in geradezu erpresserischer Weise Einfluss auf die Politik zu nehmen, ist staatspolitisch noch gefährlicher. Oder glauben Sie vielleicht, dass in einer kleineren Gemeinde die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger frei entscheiden können, wenn einzelne einen Drittel oder die Hälfte der Einnahmen beisteuern und auf keinen Fall verärgert werden dürfen? Der geplante neue Finanzausgleich kann das Problem vielleicht etwas entschärfen. Das Grundproblem der ruinösen Steuerkonkurrenz vor allem unter den finanzstärkeren Kantonen wird er aber nicht lösen, und damit wird er die allgemeine Erosion des Steuersubstrates, die wir heute beobachten, nicht aufhalten. Deshalb ist für die SP-Fraktion, im Gegensatz zur Ansicht des Bundesrates, eine weitergehende, also auch eine materielle Steuerharmonisierung notwendig.

Ich möchte noch beifügen: Die Argumentation des Bundesrates gegen diese Harmonisierung in den Antworten, die wir auf die heutige Sitzung hin bekommen haben, dünkt mich relativ formalistisch und auch eher defensiv. Inhaltlich habe ich eigentlich keine Argumente gefunden.

Selbstverständlich gibt es verschiedene Möglichkeiten der Steuerharmonisierung, und selbstverständlich kann darüber diskutiert werden. Als Eckpunkte in bezug auf unsere Vorstellungen möchte ich aber die folgenden Punkte festhalten, die zum Teil auch Herr Strahm genannt hat:

1. Wir visieren keine vollständige Vereinheitlichung an, sondern eine, die mit Bandbreiten operiert, was innerhalb der Kantone bereits existiert.

2. Die wichtigen Nebensteuern – Erbschafts- und Schenkungssteuer beispielsweise – sind unbedingt einzubeziehen, auch wenn sie gesamttragsmässig für die Schweiz nicht wichtig sind. Sie sind gerade in bezug auf die Konkurrenz um die guten Steuerzahler wichtig.

3. Schliesslich muss die Steuerharmonisierung mit dem Lastenausgleich korreliert werden, wie es im Finanzausgleich auch vorgesehen ist. Wir möchten aber betonen, dass insbesondere eine wirksame Abgeltung der Zentrumslasten der Städte unabdingbar ist.

Es ist hier sehr viel von Globalisierung gesprochen worden. Auf der anderen Seite sprechen wir auch viel von der Subsidiarität, der sinnvollen Autonomie der unteren Ebenen. Wenn wir die wachsenden Ungerechtigkeiten und Ungleichgewichte betrachten, stellen wir fest, dass sie nicht zuletzt eine Folge davon sind, dass die historischen Grenzen nicht mehr

mit den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten übereinstimmen. Deshalb ist unser heutiges Steuersystem nicht mehr eine sinnvolle Autonomie, sondern es ist ein föderalistisches Relikt, das wir abschaffen können. Nur eine materielle Steuerharmonisierung wird helfen, die wichtigen Probleme in unserem Steuersystem zu lösen.

Raggenbass Hansueli (C, TG): Im Gegensatz zu einem kleinen Teil meiner Vorredner zahle ich Steuern. Ursula Lee-mann ist selbstverständlich nicht gemeint.

Nun aber zum Sachlichen. Die Gestaltung einer Unternehmung ist Sache der Unternehmung selber, so auch Umstrukturierungen und Fusionen; der Staat hat lediglich Rahmenbedingungen – unter anderem steuerliche – festzulegen. Fusionen führen bekanntlich auf der einen Seite tendenziell und zumindest kurzfristig zu Kosten für den Staat und auf der anderen Seite zu Gewinnen für die Aktionäre – hier gilt es, einen Ausgleich zu schaffen.

Die heutige Gesetzgebung nimmt ausgerechnet die privaten Kapitalgewinne von der Besteuerung aus; das widerspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Ob nun privat oder betrieblich, beweglich oder unbeweglich – die Gleichbehandlung der Veräusserungseinkünfte ist zu gewährleisten.

Herr Maurer, das hat nichts mit Opportunismus zu tun – den Opportunismus beherrschen Sie weit besser als die CVP. Steuergerechtigkeit und Fairness gebieten ganz einfach die gleichmässige Belastung, insbesondere auch die steuerliche Belastung der privaten Kapitalgewinne.

Die Rechtsprechung trägt auch nur teilweise zur Klarheit und Konsistenz der Besteuerung von Kapitalgewinnen bei: Aufgrund der fehlenden Kapitalgewinnsteuer versucht sie, steuerfreie Kapitalgewinne in steuerpflichtige Kapitalerträge umzudeuten. Sowohl die von ihr kreierte Transponierungstheorie als auch die Praxis zur Teilliquidation und zur Gewerbsmässigkeit des Wertschriftenhandels geben in den Steuerrechtskreisen Anlass zu vielfältiger Kritik.

Im Zuge der Einführung der elektronischen Börse Schweiz und des Euro muss die Umsatzabgabe wohl – darüber wird noch gehirnt – abgeschafft werden, ansonsten das Geschäft ins Ausland abwandert. Es ist daher im Finanzsektor eine Kompensation für den Ausfall zu suchen.

Schlussfolgerung aus dieser Ausgangslage: Das heutige System der Kapitalgewinnbesteuerung trägt weder der politischen Befindlichkeit noch dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Prinzips der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung. Eine Besteuerung der privaten Kapitalgewinne drängt sich aus grundsätzlichen Überlegungen auf.

Was sind aber, zum dritten, die Prämissen? Die Argumente gegen eine Kapitalgewinnsteuer sind bekannt. Diese Argumente sind bei der Ausgestaltung der Steuer selbstverständlich zu berücksichtigen. Dabei ist die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz, insbesondere die allfällige Abwanderung von Vermögen und Geschäften ins Ausland mit dem entsprechenden möglichen Arbeitsverlust, zu berücksichtigen. Die möglichen Folgen für die Risikokapitalbildung sind in Betracht zu ziehen, der Praktikabilität und der Ergiebigkeit der Steuer sowie dem Erhebungsaufwand ist gebührendes Gewicht beizumessen. Insbesondere ist das Bankgeheimnis nicht zu beeinträchtigen. Hingegen ist es nicht sakrosankt – so wie es anscheinend die Herren Dettling und Dreher sehen –, dass die Pensionskassen auch in diesem Bereich absolute Steuerfreiheit geniessen sollten.

Zu den Konsequenzen: Zum heutigen Zeitpunkt können über das Wie einer Kapitalgewinnsteuer noch keine konkreten Aussagen gemacht werden. Darüber sind sich scheinbar mehr oder weniger alle einig. Zuerst hat die Expertenkommission Behnisch ihren Bericht abzuliefern.

In Anbetracht der genannten Prämissen dürfte die Ausgestaltung der Kapitalgewinnsteuer, wie sie von den Gewerkschaften und Sozialdemokraten vorgeschlagen wird, ausser Betracht fallen. Insbesondere der Wirtschaftsstandort Schweiz und das Bankgeheimnis sind gefährdet – ich nehme nicht an, meine Herren Ledergerber und Strahm, dass Sie das wollen. Ich muss Herrn Strahm noch darauf hinweisen, dass weder

Luxemburg noch sonst ein EU-Staat eine Kapitalgewinnsteuer vorsieht, wie Sie das vorgeschlagen haben. Aus heutigem Blickwinkel kämen am ehesten eine Beteiligungsgewinnsteuer, wie das beispielsweise Luxemburg hat, und eine Steuer auf kurzfristig realisierten Börsengewinnen, wie das z. B. in Deutschland praktiziert wird, in Frage. Auch eine Depotabgabe kann nicht zum vornherein ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus sind konsequent Missbrauchstatbestände, die bekanntlich vielfach in Zusammenhang mit der umfassenden Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen stehen, anzugehen. In diesem Sinne scheint mir die Notwendigkeit eines weiteren Vorgehens angezeigt.

Cavadini Adriano (R, TI): Nessuno stato ha mai stimolato la sua economia con nuove imposte, con tasse più alte, con più regole, più controlli, più burocrazia, in altre parole con più interventi dell'ente pubblico. Semmai, avrà fatto il contrario.

Ora, le proposte socialiste sono proprio in contraddizione con la loro volontà che è quella di salvare e possibilmente incrementare i posti di lavoro. È vero che le fusioni, le misure di razionalizzazione nelle aziende sono spesso un passaggio obbligato e anche doloroso per giungere a società e aziende più sane e forti. Un passaggio doloroso, ed è quindi anche comprensibile la reazione di chi è toccato da queste misure, ed è quindi anche giusto cercare di attenuarne nella misura massima possibile le conseguenze. Ma spesso, a media e lunga scadenza, queste decisioni sono un elemento di forza per queste aziende di rilancio dell'attività economica della nazione. Senza dimenticare poi che spesso queste fusioni aprono nuove opportunità ad altre aziende, ad altre banche. Si pensi nel caso in discussione alle possibilità maggiori che si sono aperte alle banche cantonali e regionali, alle Casse Raiffeisen.

Spesso però purtroppo si parla solo delle grandi aziende, e si dimentica che la Svizzera è fatta anche di piccole e medie ditte, e che in questo settore troviamo anche molti elementi positivi. Leggevo ieri i risultati del commercio estero svizzero nel 1997: abbiamo esportato per 105 miliardi di franchi, un 11 per cento in più rispetto all'anno precedente. Ciò significa che le nostre aziende sono state capaci di far fronte ad una concorrenza internazionale molto forte, in un momento difficile, e quindi le misure di razionalizzazione di tutti questi anni hanno dato dei risultati positivi.

Il Ticino – è stato detto – è la seconda o terza piazza economica svizzera. Io come ticinese mi aspetto che dalla direzione della nuova banca si riconosca questo ruolo al Canton Ticino, e che si eviti di sacrificare dei posti di lavoro non tanto a una razionalizzazione indispensabile, ma soprattutto a un processo di centralizzazione delle attività oltre Gottardo. Si lascino invece alle sedi e ai dirigenti ticinesi il ruolo, le competenze ed i servizi giustificati dalla dimensione della piazza finanziaria ticinese e da quanto in patrimoni amministrati ed in utili le filiali ticinesi hanno portato alle sedi centrali in questi ultimi trent'anni.

Depuis cinq ans, nous essayons – non sans difficulté – d'améliorer les conditions-cadres de l'économie suisse. Je crois que nous devons continuer dans cette voie et, s'il est vrai qu'il y a certaines lacunes dans notre législation fiscale, nous sommes prêts à les examiner d'une façon constructive et à les éliminer, à condition toutefois que ces corrections ne mettent pas en difficulté et n'affaiblissent pas la place économique et financière suisse.

Nous voulons tous la croissance, nous voulons tous stimuler les investissements en Suisse, mais nous devons éviter de punir celui qui investit aussi dans le capital-risque. Nous devons éviter d'augmenter les règles, les contrôles, la bureaucratie. Nous devons nous ouvrir encore plus vers l'étranger, renforcer et améliorer la formation et la recherche.

Le groupe radical-démocratique soutiendra donc des mesures concrètes pour stimuler l'économie suisse et des mesures de correction de notre législation fiscale là où elles sont nécessaires, mais s'opposera à des mesures qui risquent d'affaiblir notre place économique et de mettre en danger d'autres places de travail.

Hasler Ernst (V, AG): Die bisherige Diskussion zeigt, dass wir Mühe haben, mit den nötigen wirtschaftlichen Veränderungen umzugehen. Während man sich überall Sorgen über die wegfallenden Arbeitsplätze macht, will man hier mit einer Flut von Vorstössen von linker Seite politisches Kapital schlagen und darüber hinaus neue Steuern einziehen. So lösen wir aber die Probleme mit Sicherheit nicht. Vielmehr sind im Zusammenhang mit der Bankenfusion mittel- und längerfristig die Chancen wahrzunehmen. Lösungen müssten im Interesse aller Beteiligten liegen. Entscheidend ist dabei, dass die Veränderungen in voller Verantwortung gegenüber dem Personal, unserer Volkswirtschaft und der Bevölkerung durchgeführt werden.

Insofern sind aus der Sicht der KMU auch die angekündigten Massnahmen der Behörden der neuen Bank von Bedeutung. Sowohl der Bundesrat als auch die neue Bank haben sich zu den KMU geäussert. Immer wenn irgendwo Arbeitsplätze abgebaut werden, hofft man, dass diese in den KMU-Strukturen wieder geschaffen werden. Diese Hoffnung basiert darauf, dass seit der Rezession in den zirka 250 000 KMU praktisch keine Arbeitsplätze abgebaut worden sind.

Hingewiesen werden muss aber leider darauf, dass bei den KMU die Fremdfinanzierung in den letzten Jahren im Mittel stark zugenommen hat. In diesem Zusammenhang hat auch die Einführung des Rating-Systems bei den Grossbanken zu zusätzlichen Problemen geführt. Es benachteiligt Kleinbetriebe und gewisse Branchen generell.

Die neue Situation wird also die Bedeutung der Kantonal- und Regionalbanken stärken. Neue Chancen eröffnen sich sowohl für diese Institute als auch für die KMU. Wenn die KMU ein Gegengewicht zur Globalisierung sein sollen, brauchen sie bessere Rahmenbedingungen. Allen, die laufend von den KMU schwärmen und gleichzeitig neue Belastungen fordern, ist eine klare Absage zu erteilen. In der Praxis werden heute immer noch Entscheide gefällt, die sich gegen die KMU auswirken.

Auch das Ablenken in der heutigen Diskussion über neue Steuern hilft hier nicht. Jüngste Beispiele sind die Arbeitsgesetzrevision, das neue Krankenversicherungsgesetz, die Revision des Arbeitslosengesetzes, die LSVA usw. Wir verhalten uns so, als wären wir mitten in einer Hochkonjunkturphase. Verbunden ist alles mit zusätzlichem administrativem Aufwand. Ein Mentalitätswandel tut not.

Diese Aussagen gelten auch gegenüber der geforderten Kapitalgewinnsteuer. Die Prüfung, die der Bundesrat vornimmt, wird die Probleme aufzeigen, vor allem auch für die KMU, die an den Standort gebunden sind.

Zum Schluss: Diese Fusion soll uns dazu führen, dass wir uns verstärkt mit den Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Wir müssen anerkennen, dass die überaus meisten Firmen in unserem Land im politischen und im sozialen Umfeld gut verankert sind. Wer einen Betrieb erfolgreich führen will, muss diese Firmenkultur pflegen. Dazu braucht es selbstverständlich Gewinn. Die Wirtschaft ist untrennbar mit der Ordnung eines Landes verknüpft. Nötig ist die öffentliche Akzeptanz. Wichtig ist in Zukunft nach unserer Auffassung eine verstärkte Kommunikation, um das gegenseitige Verständnis zu fördern und Zerrbilder abzubauen sowie das Vertrauen zu schaffen, um die nötigen Veränderungen endlich durchzuführen. Nicht Polemik, sondern neue Arbeitsplätze müssen unser Ziel sein!

Aguet Pierre (S, VD): Il n'est pas de semaine sans que des révélations nouvelles, fournies par une presse pourtant prudente, ne viennent apporter des révélations, qui nous font honte, sur des erreurs commises par les banques de notre pays. Et le mot «erreur» est choisi par politesse. Pour cette raison, j'ai déposé l'interpellation 97.3027, qui a beaucoup plu à M. Gros Jean-Michel, il nous l'a dit tout à l'heure. J'ai posé un certain nombre de questions au Conseil fédéral en mars 1997.

Nos banques les plus importantes ont la fâcheuse habitude d'utiliser le nom «suisse» dans leur titre: Union de banques suisses, Société de banque suisse, Crédit suisse. Ainsi, chaque fois qu'un dictateur ou un trafiquant de drogue veut ca-

moufler son argent, le mot «suisse» est sali, et les autorités de la Suisse ne peuvent rien faire, peut-être ne veulent rien faire, prosternées trop souvent devant les puissances de l'argent.

Un livre écrit par une vingtaine d'auteurs est sorti en 1994, il s'appelle «La planète des drogues». Il affirme que, malgré les petites réformes proposées par le Conseil fédéral, grâce à toutes sortes de spécificités suisses, grâce aux 26 polices cantonales, grâce au fait que les juges sont choisis par les partis politiques et qu'ils sont ainsi en Suisse un peu moins libres qu'ailleurs, grâce au secret bancaire qui passe avant toute autre loi, grâce aux habitudes séculaires des banques suisses, les gangsters du monde entier ont encore de beaux jours devant eux.

Peut-être y a-t-il des gens de gauche parmi les rédacteurs de ce livre? Alors, tournons-nous vers la «Neue Zürcher Zeitung» qui a publié en octobre 1997, c'est récent, un sondage réalisé dans 15 pays de l'Union européenne, et qui arrive à la conclusion que deux tiers, soit plus de 66 pour cent des citoyens européens, considèrent comme suspect le rôle des banques suisses dans les transactions internationales. Sous réserve de quelques nuances, le Conseil fédéral répond à mes sept questions que «tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes», et que les modifications légales rappelées ont réglé tout ça. Dans le même temps, n'est-ce pas contradictoire, il engage plus de 750 000 francs de nos bons francs suisses aux USA pour essayer de redresser l'image défavorable, voire épouvantable, de la Suisse et de ses banques! Ne serait-ce pas aux banques de payer à notre pays des montants beaucoup plus importants pour tort moral?

Il est temps de rappeler ici que la fabuleuse augmentation des actions suisses pendant ces sept dernières années de crise, pendant ces sept années de paupérisation du peuple suisse, pendant ces sept années de chômage et d'insécurité, est estimée par les spécialistes de 200 à 700 milliards de francs. En sept ans, cette fortune a donc été multipliée par trois et demi et ces 500 000 millions de francs, s'ils n'ont pas tous été réalisés, représentent tout de même sept fois la dette de la Confédération, qui n'a pas encaissé d'impôts sur cette création d'un pactole pour quelques bonnes, et surtout pour de très nombreuses, mauvaises raisons. Si l'on partageait cette fabuleuse augmentation de fortune obtenue en sept ans, on pourrait distribuer à chacun de nos citoyens et de nos citoyennes 120 000 francs!

Le temps n'est-il pas venu d'équilibrer nos comptes publics en ponctionnant de manière sérieuse ces fabuleuses concentrations de richesse? Le temps n'est-il pas venu de se souvenir que les instituts bancaires assèchent notre économie en encourageant les détenteurs de capitaux à les jouer en bourse plutôt qu'à les mettre à disposition de nos entreprises et de nos PME dont il a été beaucoup question tout à l'heure dans l'intervention de M. Hasler? Il n'y a évidemment pas que les banques suisses qui pratiquent de la sorte. On estime au plan international que les mouvements d'argent par jour représentent 1 500 000 millions de dollars! et que, de cette somme fabuleuse, il n'y a guère que 10 pour cent qui servent à payer des échanges de marchandises ou des échanges de services. Le reste n'est utilisé que comme un grand casino qui fonctionne 24 heures sur 24: on achète à Tokyo et, le même jour, on revend à New York!

En conclusion, je me déclare déçu de la réponse à mon interpellation. Mais je ne me fais pas beaucoup d'illusions. Je vous invite dès lors, pour être concret, à soutenir toutes les propositions qui viseront à rééquilibrer les rapports de force entre les puissances privées et les puissances publiques, à soutenir toutes les propositions qui encourageront l'éthique dans la jungle actuelle issue de ce déséquilibre, à soutenir tous les efforts de péréquation et d'harmonisation. Et je vous prie de soutenir également la rédaction de règles acceptables pour que l'économie libérale ne continue pas à se dégrader et à dégénérer, ni à devenir de plus en plus injuste et de plus en plus insupportable!

Stucky Georg (R, ZG): Einmal mehr führt uns die SP-Fraktion den alten Gaul der Steuerharmonisierung und damit der

Gleichschaltung der Kantone vor, und der Landesring zottelt hintennach. Als Begründung dient die Disparität in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen. Dieses Argument greift eindeutig zuwenig tief, denn es handelt sich ja um ein staatspolitisches Problem. Abgesehen davon wird immer behauptet, dass sich die Schere vergrössert habe. Herr Strahm, wenn Sie das Jahr 1990 statt 1982 nehmen und Zug mit Delsberg vergleichen würden, würden Sie schnell merken, dass sich die Schere nicht vergrössert hat, sondern dass sich die Verhältnisse stabilisiert haben.

Nun zum staatspolitischen Problem: Die SP rüttelt an der Grundlage unseres Föderalismus, und wir müssen uns fragen, warum wir uns hier anstrengen, eine Verfassung zu reformieren, oder warum wir 150 Jahre Bundesstaat feiern, wenn wir diesen Bundesstaat nicht so ausrüsten wollen, dass seine Gliedstaaten voll dafür verantwortlich sind, ihre Aufgaben zu lösen und damit auch für ihre Finanzen zu sorgen. Und zwar der Kantonsbürger im betreffenden Kanton, der ja seine Behörden wählt, und nicht irgendein anderer Eidgenosse.

Ich will Ihnen drei Beispiele geben:

1. Warum müssen die Ostschweizer Kantone im Gesundheitsbereich weniger Kosten tragen und haben damit auch günstigere Krankenkassenprämien als die Westschweiz?
2. Warum profitieren einige Kantone von ihren Kantonalbanken und andere müssen deren Schulden bezahlen?
3. Warum müssen einige Kantone die stark hinaufgeschraubten Gehälter ihrer Staatsbediensteten wieder herunterschrauben und vorsichtiger Kantone nicht?

Das ist doch alles die Konsequenz der Politik in den einzelnen Kantonen! Das ist die Antwort darauf! Nicht die übrigen Eidgenossen tragen die Verantwortung dafür. Wir wollen diese Verantwortung zugeteilt haben wie bisher, mit eigenverantwortlichen Gliedstaaten. Wir lehnen den «Rasenmäher» der SP, der auch die schönsten Blumen noch abschneidet, ab.

Die Konsequenzen wären unter anderem folgende:

1. Sollte ein Kanton erzwungenermassen höhere Steuern nach dem höheren Tarif der materiellen Harmonisierung anwenden müssen und mehr Mittel vereinnahmen, als er braucht, wäre es eine Illusion zu glauben, dass er das Geld dann in Bern abgäbe. Er würde Zusatzinvestitionen vornehmen, seinen Bürgern vielleicht Zusatzdienstleistungen anbieten. Dann hätten Sie die Disparitäten statt bei den Steuern bei den Dienstleistungen.
2. Die Steuerbelastung wird höher, weil die steuergünstigen Kantone die Steuern erhöhen müssen, und damit leidet die Schweiz als Standort für Investitionen.
3. Unterschiedliche Steuertarife führen zu einer gewissen Konkurrenz und damit zu einem gewissen Druck zum vorsichtigen Umgang mit Steuermitteln. Davon profitiert eben auch der Steuerpflichtige in den einzelnen Kantonen.
4. Eine langfristig günstige Steuerpolitik hat in einigen Kantonen zu Investitionen von Unternehmungen geführt, die Tausende von Arbeitsplätzen geschaffen, ja sogar Steuern und Abgaben in Milliardenhöhe nach Bern bezahlt haben, wovon auch der Finanzausgleichspool profitiert hat – also nicht nur die gesamte Eidgenossenschaft, sondern in ganz besonderem Mass die finanzschwachen Kantone.
5. Schliesslich verstrickt sich die SP auch in Widersprüche. Als wir die Regionalpolitik diskutiert hatten, konnte sie nicht lauthals genug Steuerabkommen für Neuzuzüger propagieren. Aber jetzt gilt genau das Umgekehrte: Jetzt wird alles gleichgemacht, obwohl die steuergünstigen Kantone im Unterschied zur Regionalpolitik mit einzelnen Begünstigten ihre Steuertarife für alle gleich anwenden.

Das sind fünf Beispiele, aber sie zeigen die staatspolitische und finanzpolitische Auswirkung einer materiellen Steuerharmonisierung.

Zum Schluss: Ich habe das Wort Finanzausgleich erwähnt. Wir sind für den Finanzausgleich, denn der Finanzausgleich ist das Korrelat zur heutigen formellen Steuerharmonisierung und zur Art, wie wir besteuern, nämlich kantonal.

Auch für den Lastenausgleich stehen wir ein. Allerdings geht es nicht an, dass man jetzt in den grossen Städten meint,

man könne das Geld andernorts holen; so einfach ist es nicht. Es ist schon heute so, dass von den angrenzenden Kantonen Lasten – z. B. solche der Stadt Zürich – mitgetragen werden.

Ich hoffe nicht, dass dann auch dort gilt, was Adenauer einmal gesagt hat: «Wenn die Sozialisten von Geld reden, dann darüber, wie sie es anderen aus dem Sack nehmen.»

Strahm Rudolf (S, BE): Herr Stucky, ich kann nicht im Detail auf Sie eingehen. Das ist jetzt die Redeweise eines Vertreters eines Steuerparadieses. Das ist die Rechtfertigung dieser Steueroasen.

Aber ich habe eine Frage: Sie haben uns persönlich und direkt angesprochen. Sie haben behauptet, dass die Regionalpolitik von seiten der SP mit den Steuerabkommen verbunden worden sei. Das müssen Sie jetzt entweder ausführen oder zurücknehmen. Von uns ist im Zusammenhang mit Steuerabkommen oder irgendwelchen Sondervergünstigungen nie Regionalpolitik gefordert worden. Im Gegenteil, wir möchten das auch harmonisieren.

Können Sie Ihre Behauptung belegen oder nicht?

Stucky Georg (R, ZG): Mit Freude belege ich Ihnen das. Es ist nämlich noch gar nicht so lange her – ich glaube, im Jahre 1995 –, da haben wir in der WAK die Vorlage über die Stärkung der Regionen behandelt. Ich glaube, in Artikel 10 dieser Vorlage steht, dass die Kantone Steuerabkommen für Neuzuzüger machen können. Ich habe in der Kommission einen anderen Antrag gestellt. Ich habe ihn auch hier gestellt; Sie können es im Amtlichen Bulletin nachlesen. Wer war dagegen? Die SP-Fraktion! Ich weiss noch gut, wie sich damals Herr Matthey «mit Händen und Füssen» dafür eingesetzt hat, und Sie alle sind ihm gefolgt, Ihre ganze Fraktion, sehr zu meiner Enttäuschung.

Das sagt Ihnen ein Vertreter aus einem Steuerparadies. Sorgen Sie dafür, dass die Schweiz ein Steuerparadies wird!

Blocher Christoph (V, ZH): Herr Stucky, darf ich Sie fragen, warum Sie Herrn Strahm nicht geantwortet haben, dass Herr Ledergerber beim Risikokapital Schlupflöcher und Erleichterung von Steuern vorgeschlagen hat? Das wäre eine gute Antwort gewesen.

Stucky Georg (R, ZG): Ich danke Ihnen für den Hinweis, aber die Redezeit ist ja ohnehin beschränkt.

Aeppli Regine (S, ZH): Ich spreche zu unserer Interpellation betreffend die Zentrumslasten der Kernstädte.

Die Städte sind in den letzten Jahren etwas mehr ins Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt, hauptsächlich wegen ihrer finanziellen Probleme, aber auch wegen der Anhäufung gesellschaftlicher Probleme in städtischen Zentren. Die Städte sind Seismographen für gesellschaftliche Entwicklungen, auch die Auszehrung der öffentlichen Hand hat sich in den Städten zuerst bemerkbar gemacht.

Die Defizite der Stadt Zürich haben schon 1990 nationale Schlagzeilen gemacht. Aber statt die dahinterliegenden Probleme zu analysieren, hat man die Schuld dem politisch angeblich falsch zusammengesetzten Stadtrat zugeschoben und ist zur Tagesordnung übergegangen. Es gibt sogar Leute, die noch heute auf diesem Erkenntnisstand verharren, wie die heutige Debatte zeigt.

Inzwischen ist aber auch der Kanton Zürich, trotz bürgerlicher Regierung, im Meer der roten Zahlen versunken, und die Stadt kann zusehen, wie sie mit ihren Verkehrsproblemen, ihren sozialen Aufgaben und mit dem von ihr erwarteten Kulturangebot fertig wird. Ein Lastenausgleich ist bis heute nicht erfolgt.

Diese Aufgaben sind nicht selbst gesucht, sondern von Bund und Kanton vorgegeben. Bund und Kanton tragen somit auch die Verantwortung dafür, dass diese Aufgaben erfüllt werden können. Sie nehmen diese Verantwortung aber nicht wahr. Statt dessen wird eine Art horizontaler Egoismus gepflegt; die Probleme werden nach unten delegiert, mit der Folge, dass sich die Probleme der Kernstädte noch akzentuieren,

indem diese gezwungen werden, ihre attraktiven Leistungen abzubauen und damit weitere Steuerzahlerinnen und -zahler zu vertreiben; eine Entwicklung, die ohne wirksame Korrekturen gezwungenermassen über kurz oder lang in die Verelendung führen muss.

Zürich steht in diesem Fall für alle Kernstädte. Seine Probleme und Symptome finden sich genauso in Genf, in Basel, in Luzern, in Bern und auch in ausländischen Zentren.

Wer es bisher noch nicht gemerkt hat, hat spätestens beim Auszug von Herrn Ebner aus dem Kanton Zürich realisieren müssen, dass diese Probleme auch mit unserem Steuersystem zu tun haben. Es ist offensichtlich geworden, dass die politischen und die wirtschaftlichen Strukturen unseres Landes überhaupt nicht mehr übereinstimmen. Wirtschaftsansiedlungen orientieren sich nicht an Gemeinde- oder an Kantons Grenzen. Sie suchen sich – der ökonomischen Logik gehorchend – die günstigsten Voraussetzungen, und diese führen sehr oft in steuergünstige Vorortgemeinden oder Kantone, die dank Wirtschaftsförderungsmassnahmen mit Steuervorteilen winken.

Mit unserer Interpellation haben wir den Bundesrat gefragt, mit welchen Massnahmen er die Zentrumslasten der Kernstädte auszugleichen gedenkt und damit der drohenden Verelendung der Städte entgegenwirken will. Seine Antwort ist – mit Verlaub gesagt – etwas «anorektisch» ausgefallen. Es wird auf den neuen Finanzausgleich verwiesen, obwohl der Städteverband in seiner Vernehmlassung anhand von vielen Beispielen aufgezeigt hat, dass dieser die Städte an den Rand des Ruins oder sogar darüber hinausführen wird; einerseits, weil er den Städten neue Lasten auferlegt, andererseits, weil kein adäquater Lastenausgleich vorgesehen ist. Die Frage der interkommunalen Steuerauscheidung, d. h. die Frage der Aufteilung der Steuerleistungen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz, hat der Bundesrat dahingehend beantwortet, dass ihm keine Methode bekannt sei, die der Verwaltung keinen zusätzlichen Aufwand bringen würde. Auch diese Antwort vermag nicht richtig zu überzeugen, denn die interkommunale Steuerauscheidung ist ein erprobtes Instrument, das in verschiedenen Kantonen – im Kanton Zürich zum Beispiel bei den Selbständigerwerbenden – bereits praktiziert wird und sich auch bei der Besteuerung von Grundeigentum ausserhalb des Wohnsitzkantons bewährt hat.

In Anbetracht der Tatsache, dass es in vielen Kantonen wegen der Interessengegensätze zwischen den Wohngemeinden und der Arbeitsplatzstadt schwierig ist, eine Steuerauscheidung zwischen Wohn- und Arbeitsplatz politisch durchzusetzen, ist es am Bund, für einen besseren Ausgleich zu sorgen, sei das auf dem Weg der materiellen oder der formellen Steuerharmonisierung.

Eine letzte Bemerkung zu diesem Problemkreis: Ich denke, es liegt im Interesse des ganzen Landes, dass den Städten der Sauerstoff zugeführt wird, den sie brauchen, um attraktiv zu bleiben – attraktiv für die Bevölkerung, attraktiv für die Wirtschaft. Es liegt im Interesse des ganzen Landes, dass von Städten innovative Impulse ausgehen. Der Bundesrat hat 1994 in seiner schriftlichen Stellungnahme auf eine Motion Strahm geschrieben, ein Engagement des Bundes gegenüber den Kernstädten sei erst dann zu prüfen, wenn ein klares Landesinteresse an einer bestimmten Aufgabe bestehe. Der Bund müsse dann eine strategische Führungsrolle übernehmen. Ich denke, dass dieser Moment gekommen ist. Die Aufgabe ist vordringlich, und der Bund ist aufgerufen, seine Verantwortung gegenüber den Städten wahrzunehmen. Es ist sogar höchste Zeit dafür.

Bührer Gerold (R, SH): Der beschleunigte Umbruch in der Wirtschaft macht weiten Teilen der Bevölkerung zu schaffen. Die Rasanz des Wandels ist einerseits ökonomische Triebfeder von Wachstum – das schleckt die vielzitierte Geiss nicht weg –, andererseits Grund für Verängstigung, für Verunsicherung. Dass in einem solchen Umfeld grosse, spektakuläre Fusionen die Stimmung belasten, ist nachfühlbar. Auch wir, auf der Seite der Politik, dürfen zweifellos die damit einhergehenden Emotionen nicht einfach ausblenden. In dieser Be-

ziehung kann ich die Position verschiedener Rednerinnen und Redner teilen.

Wir auf der Seite der Politik haben aber auch die Aufgabe, die Hintergründe dieses Strukturwandels auszuleuchten und der Bevölkerung offenzulegen, statt jetzt eine ideologische Suppe zu kochen und Rezepte aus der Mottenkiste hervorzunehmen, die in den letzten Jahren in keinem Land Wachstum und Beschäftigung geschaffen haben. Es wäre vielmehr Aufgabe gerade der Politik und über die Parteien hinweg, an einer Brücke zwischen dem wirtschaftlich notwendigen Strukturwandel auf der einen Seite und den sozialen, emotionalen Bindungen der Bevölkerung auf der anderen Seite zu arbeiten.

Herr Ledergerber hat unser Motto von mehr Freiheit kritisiert und angeprangert. Herr Ledergerber: Diejenigen Länder mit mehr marktwirtschaftlicher Freiheit waren die Länder, die in den letzten Jahren in der Regel nachweislich Arbeitsplätze und Wachstum geschaffen haben. Wir stehen zu dieser Freiheit als einer Verpflichtung für das Ganze. Für uns bedeuten Freiheit und Marktwirtschaft auch Verpflichtung für den sozialen Ausgleich. Nur diese Formel bringt Wachstum und Wohlstand. Darüber sind sich auch namhafte Institute weltweit einig.

Eine Politik der Behinderung, die neue Technologien, z. B. im Bereich der Gentechnik, behindert oder die sich steuerpolitisch mit neuen Abschöpfungen stark machen will, schafft keine Arbeitsplätze. Es waren die Länder, von Neuseeland über Holland bis in die Vereinigten Staaten, welche erstens für neue Technologien offen waren und den Strukturwandel bejahten, welche zweitens die Staats- und Steuerquote nicht erhöhten – es sind ausnahmslos diejenigen Länder, die die Staats- und Steuerquote stabilisiert oder gesenkt haben, die weltweit an der Wachstumsspitze stehen – und welche drittens den marktwirtschaftlichen Prozess entfalten liessen und den Strukturwandel nicht mit staatlichen Interventionen behinderten.

Die FDP-Fraktion beurteilt daher die Vorstösse genau an diesen Kriterien. Sind sie in der Lage, Wachstum und Beschäftigung günstig zu beeinflussen und den Strukturwandel nach vorne zu bringen oder nicht?

Nachdem nun die steuerpolitischen Forderungen ins Kraut geschossen sind, gestatten Sie mir einige Bemerkungen dazu.

Auch wir erkennen Handlungsbedarf dort, wo hohe Vermögen und hohe Einkommen dank Schlupflöchern der Besteuerung entzogen werden. Solche Fälle gibt es, das wollen wir gar nicht beschönigen. Solche Fälle beeinträchtigen das Rechtsempfinden und die Steuermoral; wir bieten Hand dazu, dass diese Fälle abgebaut werden. Es ist unseres Erachtens eine Bürgerpflicht, wenn man wirtschaftlich Erfolg hat, die entsprechende Steuerleistung zu erbringen.

Wir sehen Handlungsbedarf im Bereich der Abzugsfähigkeit der Passivzinsen dort, wo mit Passivzinsen die steuerbare Einkommensbasis auf null geschraubt wird und auf der Aktivseite mit steuerbefreiten Anlagen die grossen Einkommen erzielt werden. Hier sehen wir Handlungsbedarf. Wir sind aber der Meinung, dass dort kein Handlungsbedarf besteht, wo mit neuen und höheren Steuern die Volkswirtschaft Schweiz und die Konkurrenzfähigkeit unseres Landes bestraft würden.

Die Kapitalgewinn- und die Erbschaftssteuer vermögen einer gesamtheitlichen Betrachtung nicht zu genügen. Ich gehe zwar mit verschiedenen Rednern einig, dass von der Steuergerechtigkeit her die Kapitalgewinnsteuer zweifellos ihre Berechtigung hat. Wir müssen uns aber folgende Fragen stellen:

1. Wird dadurch die Attraktivität des Standortes Schweiz gestärkt?
2. Wird mit einer solchen Steuer insbesondere der Arbeits-, Finanz- und Dienstleistungsstandort gestärkt?
3. Ist die Aufwand-Ertrags-Relation dieser Steuer aufgrund der internationalen Vergleiche vertretbar?

Wenn Sie diese Kriterien analysieren, kommen Sie in einer gesamthaften Beurteilung zum Schluss, dass wir diese Steuer nicht akzeptieren können.

Wir haben in unserem Land verschiedene historische, standortgegebene Nachteile. Unser Land hat dagegen eine Erfolgsgeschichte mit einer Politik attraktiver Steuern. Wir sollten jetzt nicht die Verhängung in der Bevölkerung dazu missbrauchen, um steuerpolitisch eine Selbstbehinderung zu machen. Was unser Land braucht, ist eine berechenbare, eine konkurrenzfähige Steuerpolitik, die Leistung fördert und nicht bestraft und Arbeitsplätze und Unternehmen anzieht. Und wir brauchen eine Politik der Offenheit: ein Ja zu Innovationen, die selbstverständlich sozialverträglich abgewickelt werden müssen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Haben Sie sich Rechenschaft darüber gegeben, was derzeit in diesem Land abläuft? 1997 war das erste Jahr, in dem historisch gesehen die Kapitalgewinne, die Gewinne an der Börse, die gesamten Arbeitseinkommen überstiegen haben: 280 Milliarden Franken Kapital- und Börsengewinne und rund 250 Milliarden Einkommen aus Arbeit in der Schweiz. Das ist eine historische Wende. Sie wissen gleichzeitig, dass jeder Franken, der mit Arbeit verdient wird, versteuert werden muss. Umgekehrt sind die privaten Kapitalgewinne in unserem Land steuerfrei. Das ist ein untragbarer Zustand.

Untragbar ist es auch, dass Sie – die bürgerliche Mehrheit – sich geweigert haben, über diese Frage nicht nur zu diskutieren, sondern auch zu entscheiden; dass Sie zu feige waren, hier einen Entscheid zu treffen, obwohl seit langem entsprechende Vorstösse auf dem Tisch liegen.

Die Ausreden, die gegen die Besteuerung der Kapitalgewinne vorgebracht werden, sind allesamt faul. Alle OECD-Staaten, mit Ausnahme von Griechenland, kennen die Besteuerung der Kapitalgewinne der Privaten. Die Ausrede, das bringe nichts, ist ebenso eine fadenscheinige Ausrede. Es kommt darauf an, wie man diese Kapitalgewinnsteuer ausgestaltet. Clinton in den USA hat bekanntlich den Haushalt mit der Kapitalgewinnsteuer saniert. Es sind faule Ausreden, die in Widerspruch zu den Interessen einer Mehrheit der Bevölkerung stehen, in deren Interesse es liegt, dass in unserem Steuersystem Gerechtigkeit herrscht.

Es gibt natürlich auch politische Interessen. Es ist einleuchtend, dass die SVP längst nicht mehr eine Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei ist, sondern die SVP ist die Shareholder-value-Partei. Dass die SVP – Herr Blocher mit seinem Kumpan Ebner – ein Interesse an diesen Zuständen hat, ist offensichtlich. Alles ist mit einem kräftigen Schuss Fremdenfeindlichkeit verbunden, bei der dann ein Herr Maurer noch behaupten kann, sie liege im Interesse der kleinen Leute, obwohl im Ergebnis die kleinen Leute, die die Steuern bezahlen müssen, nur geplagt werden.

Überlegen Sie sich einmal, was das in diesem Land heisst: 15 bis 20 Prozent Eigenkapitalrendite werden mit diesem Gebilde UBS angestrebt. Überlegen Sie sich einmal, was das für dieses Land, für die Löhne heisst, die aufgrund dieser Eigenkapitalrendite verdient werden müssen. Überlegen Sie sich, was das für die Gewerbebetriebe in diesem Land heisst, also für das Publikum, das Sie, die staatstragenden bürgerlichen Parteien, CVP und FDP, auch vertreten. Überlegen Sie sich, welche Entwicklung das in diesem Land auslöst. Diese Entwicklung kann auch nicht in Ihrem Interesse liegen, wenn Sie an einer demokratischen Entwicklung in diesem Lande interessiert sind, an der Erhaltung eines Sozialstaates und an Zuständen, die den Namen sozial und gerecht verdienen.

In diesem Sinne wird es darum gehen, volkswirtschaftliche Entscheide zu treffen. Mit derartigen Eigenkapitalrenditen, die angestrebt werden, wird es eines Tages so weit kommen, dass in der Schweiz eine eidgenössische Investitionsbank gegründet werden muss, wie die Europäische Investitionsbank, und dass umgekehrt Korrekturen im steuerlichen Bereich gemacht werden müssen.

In diesem Sinne muss diese Debatte ein Einstieg in eine Debatte über konkrete Entscheide sein, die im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung liegen – und nicht nur im Interesse einer kleinen Minderheit von Kapitalbesitzern, die von diesen Gewinnen an der Börse massiv profitieren.

Stucky Georg (R, ZG): Herr Rechsteiner, Sie haben gesagt, dass die USA ihr Defizit ganz wesentlich mit der Kapitalgewinnsteuer saniert hätten. Darf ich Sie fragen, wieviel von den Staatseinnahmen der USA die Kapitalgewinnsteuer denn ausmacht? Wenn Sie es nicht wissen – ich sage es Ihnen dann schon.

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich bin kein wandelndes Lexikon. Wenn Sie diese Zahlen wünschen, kann ich Ihnen diese nachher aufgrund der Dokumentationen geben. Jedenfalls hat die Besteuerung dieser Kapitalgewinne für die Sanierung des Staatshaushaltes in den USA ein Wesentliches beigetragen.

Stucky Georg (R, ZG): Sie sind falsch informiert: Diese Einnahme macht 2,2 Prozent aus.

Ratti Remigio (C, TI): Nel bel mezzo di questa discussione fiscale mi permetto di fare alcune considerazioni di fondo.

Le megafusioni ed il rafforzamento del carattere transnazionale delle grandi imprese valgono bene – al fine di un giudizio politico globale – un paragone storico: quello tra lo scenario economico della Costituzione del 1848 e quello della costituzione di oggi. Centocinquanta anni fa, la nuova Svizzera federale era frutto della necessità di integrazione economica e della volontà di costruire una piattaforma territoriale nazionale per conquistare i mercati del mondo intero. La Costituzione federale che stiamo per approvare nella nuova veste, nasce invece orfana del suo tradizionale motore economico, quello che per quasi centocinquanta anni ci ha inserito in una dinamica di sviluppo riassunta dal binomio: crescita dell'economia nazionale uguale benessere per gli Svizzeri.

Oggi, al contrario, si è rotto l'automatismo apparente del binomio «economia uguale benessere». L'economia cresce in uno spazio che è mondiale, ed il benessere degli Svizzeri è ormai da ritagliare o rigenerare tra le pieghe di una economia che ci sfugge o che dobbiamo condividere con altri.

Le conseguenze per l'azione politica sono fondamentali. Mi limito a due aspetti:

1. Occorre identificare e affrontare le nuove sfide negli specifici ambiti territoriali entro i quali esse vengono a porsi. Così, se un problema è di livello mondiale o europeo, è a questa scala e con strategie e strumenti in parte ancora da inventare che dobbiamo agire. Ne consegue che non vi è una via diretta per condizionare o trattare con le imprese transnazionali di origine svizzera. Vi è solo quella indiretta di contribuire a regole del gioco europee e mondiali che diano al pianeta prospettive di sviluppo durevoli.

2. Tuttavia, la perdita degli attributi nazionali della nostra economia non può essere affrontata semplicemente credendo negli automatismi del mercato. Al globale si risponde organizzando il locale, e la risposta diretta e più efficace deve venire dalla società civile stessa. Infatti, i cambiamenti sono così profondi che non basta più la tradizionale formula-guida, frutto del dialogo fra i partners sociali, tra padronato e sindacati, accompagnato dalle eventuali misure statali.

La politica è chiamata all'appello. Ma paradossalmente la politica non deve rincorrere l'economia, quanto piuttosto assecondare la società civile nel promuovere un nuovo binomio che può suonare così: «volontà di costruire assieme uguale successo nell'affrontare il cambiamento.» Più che misure puntuali, è un progetto di società che occorre rigenerare. Educazione e formazione, cultura del rischio e della solidarietà, innovazione e senso del limite, nuove basi per la socialità; il tutto già a partire dal nostro spazio di vita regionale. In fondo – ed è bello constatarlo in conclusione – ritroveremo la ricetta più genuina che possiamo trarre dalla storia elvetica.

Jans Armin (S, ZG): Ich habe die Antworten auf alle Vorstösse mit Interesse studiert und muss Ihnen sagen, dass mir ein bestimmtes Verhaltensmuster Sorge macht, das bei den Antworten sichtbar geworden ist. Ich darf das am Beispiel der Beschaffung von Fremdkapital durch die KMU illustrieren, für welche ich ja als Sprecher hier stehe.

Der Bundesrat sieht das Problem, er anerkennt es auch. Er bietet seine guten Dienste an; man empfängt. Bundesrat Delamuraz hat am 10. Oktober 1997 Bankenvertreter bei sich empfangen, Grossbanken, Kantonbanken, Bankiervereinigung. Man appelliert; Herr Bundesrat Delamuraz spricht vor allem den Grossbanken ins Gewissen.

Aber die Frage ist natürlich: Was passiert dann? Zunächst einmal werden unsere Vorschläge, was man tun könnte, abgelehnt. Eine eidgenössische KMU-Bank als neue Kapitalammelstelle für die KMU-Finanzierung wird nicht gewünscht. Dabei würde eine solche neue Institution den Wettbewerb wiederherstellen, denn wir stellen doch fest, dass die Grossbanken in diesem Segment mindestens teilweise auf dem Rückzug sind. Das würde aber nicht nur den Wettbewerb wiederherstellen, sondern auch den institutionellen Anlegern – insbesondere den Pensionskassen – Anlagen in KMU ermöglichen. Wir hätten quasi etwas Ähnliches, wie es die Emissionszentrale für die Gemeinden schafft, indem sie kleineren Gemeinden den Zugang zum Kapitalmarkt öffnet. Und, Kollega Gros Jean-Michel, wir wollen nicht die Banken nationalisieren. Der Grundgedanke war: Wir wollen in einem Segment mehr Wettbewerb schaffen, in dem der Wettbewerb abnimmt. Es werden also Bedenken aller Art geäußert, und ich bin auch bereit, andere Lösungen zu prüfen. Leider ist dann aber bei der Aufzählung der Bedenken schon Endstation; es werden keine eigenen Massnahmen vorgeschlagen. Die Antwort, die ich im Vorstoss 97.3675 Seite 2 lese, lautet: «Adäquate Instrumente sollen durch die Banken unter Berücksichtigung der Prinzipien der Marktwirtschaft entwickelt werden.» Oder Klartext: Der Markt wird es schon richten.

Et maintenant, j'aimerais m'adresser à vous, Monsieur le Conseiller fédéral, chef du Département fédéral de l'économie publique. Des lettres pastorales et des paroles réconfortantes n'aideront pas les PME qui ont besoin de nouveaux crédits.

Oder zu gut deutsch: Mit Hirtenbriefen und Seelenmassage bleibt alles beim alten, auch bei der KMU-Finanzierung. Wollen wir das? Wollen Sie das, meine Herren Bundesräte?

Frey Walter (V, ZH): Die Linke hat innerhalb der Sondersession eine ausserordentliche Session verlangt, um über wirtschafts- und steuerpolitische Fragen zu diskutieren, die auf zwei Ereignisse im Raum Zürich zurückzuführen sind.

Wenn die Linke die Diskussion will, muss sie sich konsequenterweise aber auch den Spiegel vorhalten lassen und sich an den Resultaten linksgrüner realsozialistischer Herrschaft während acht Jahren in der Stadt Zürich messen lassen. Eines, das gebe ich Ihnen gegenüber zu, haben Sie erreicht: das Nullwachstum. Sie haben es sogar mehr als erreicht, Sie haben es übertroffen. Trotz höchstem Steuerfuss im Kanton wurde ein Vermögen von 600 Millionen Franken in der Stadt Zürich in eine Schuld von über 1 Milliarde Franken verwandelt, die es heute zu verzinsen gilt.

Die Stadtzürcher Bürgerinnen und Bürger zahlen pro Tag über 100 000 Schweizerfranken Schuldzinsen. 40 000 Arbeitsplätze mussten abgebaut werden, prozentual viel mehr als in der Schweiz oder im Kanton. Seit 1991 sind pro Jahr durchschnittlich netto 150 grössere und kleinere Firmen aus der Stadt Zürich abgewandert – nicht etwa nur die Bank von Herrn Ebner, die notabene in der Eidgenossenschaft in den zehn Jahren ihres Bestehens 1,3 Milliarden Franken Steuern bezahlt hat; Sie haben richtig gehört: 1,3 Milliarden Franken, wovon allein in Stadt und Kanton Zürich 259 Millionen Franken.

Dieser ungeheure Aderlass von kleineren und grösseren Firmen in der Stadt Zürich hat dazu geführt, dass das Lehrstellenangebot zwischen 1991 und 1996 um 60 Prozent gesunken ist, von 5700 auf rund 2200. In den letzten drei Jahren sind netto rund 5500 gute Steuerzahler aus der Stadt Zürich abgewandert. «Demokratie der Füsse», ist man versucht zu sagen. Die Marronihäuschen konnte die Linke noch normieren, aber eine Mauer um die Stadt zu bauen, hat sie uns immerhin erspart.

Die Resultate der linksgrünen Herrschaft sind niederschmetternd. Wer leidet darunter? Der ortsgebundene Mittelstand

und alle diejenigen, die sich bemühen, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Was sind denn die Rezepte der Linken, um dieser katastrophalen Situation zu begegnen? Mehr Staatsinterventionismus, weniger Steuerwettbewerb, weniger Bankgeheimnis, dafür wieder mehr und höhere Steuern. Kurz, ein mittelalterliches Folterkonzept für die Wirtschaft und die damit verbundenen Arbeitsplätze.

Wenn ich die sozialistische Politik schweizerischer Provenienz mit der der New Labour von Tony Blair vergleiche, kommt sie mir vor wie die Politik von Kommunisten, die noch dem Stalinismus anhängen. Sollte die Linke bei den anstehenden Gemeindewahlen in Zürich ihre Mehrheit noch ausbauen – es sieht angesichts der heutigen Stimmungslage leider ganz danach aus –, dann kann ich Sie nur noch bitten: Beten Sie für die Stadt Zürich!

Hämmerle Andrea (S, GR): Sie haben nun mehrmals gesagt, es werde hier von unserer Seite Zürcher Wahlkampf betrieben. Ich bin weder aus Zürich, noch bin ich Kandidat in Zürich, noch habe ich sonst irgend etwas mit dieser Stadt zu tun. Was Sie aber jetzt gemacht haben, das ist allerbilligster, miserabelster Zürcher Wahlkampf auf allertiefsten Niveau. Sie beten da irgendwelche SVP-Traktätchen vor, wir aber wollen eine nationale Wirtschaftsdebatte führen.

Fasel Hugo (G, FR): Ja, wenn der Präsident noch lange die Hände verwirft, kann es noch lange dauern. Ich möchte eigentlich von diesem Zürcher Theater ablenken und Herrn Frey Walter eine sachliche Frage stellen. Er hat gesagt, dass in Zürich 40 000 Arbeitsplätze abgebaut wurden. Es werden jetzt einige tausend dazukommen, und jetzt müssen Sie mir die Antwort geben: Ist der Grund für diesen zusätzlichen Abbau von Arbeitsplätzen die Steuersituation, oder ist es die Bankenfusion?

Frey Walter (V, ZH): Interessant, Herr Fasel, ist nicht nur der Arbeitsplatzabbau, sondern auch die Art und Weise, wie er über die Schweiz verteilt ist. Ich habe präzise ausgeführt, dass der Arbeitsplatzabbau in der Stadt Zürich prozentual weit grösser war als in der Schweiz oder im Kanton im Durchschnitt. Wenn diese Fusion zu einem glücklichen Ende führt, und das hoffe ich sehr, werden dadurch mit Sicherheit nicht nur Arbeitsplätze abgebaut, sondern es werden auch neue Arbeitsplätze kreiert. Wie viele Arbeitsplätze durch und dank dieser Fusion kreiert werden, wage ich nicht vorauszusagen. Auf der anderen Seite kann ich hier die Redezeit nutzen und Herrn Hämmerle sagen: Ich wollte Sie nur an den Resultaten messen und keinen Wahlkampf betreiben. Die Zahlen, die ich genannt habe, die stimmen und sind unwidersprochen.

Tschöppät Alexander (S, BE): Tagebucheintrag von Fritz K., Bankprokurist, 52jährig, von Montag, 8. Dezember 1997:

6.15 Uhr, der Wecker geht, wie jeden Werktag, zuverlässig, schweizerisch präzise: Heute wäre er nicht nötig gewesen. Die Gerüchte über eine bevorstehende Elefantenhochzeit haben mich kaum schlafen lassen.

7.00 Uhr, «Morgenjournal»: Die Ungewissheit wird zur Gewissheit und verunsichert mich. Schweizerischer Bankverein und UBS fusionieren. Vorbei meine Hoffnung, die Banken mögen nur die Zusammenarbeit intensivieren. War die Konkurrenz nicht viel weniger gut, viel weniger kulant und viel weniger kundenfreundlich? Vor kurzem noch der grösste Konkurrent – und nun das! Erstaunlich, wie schnell Saulus zum Paulus wird, wenn zwei befreundete Topmanager zusammen Golf spielen.

8.00 Uhr, Schalteröffnung: Die Stimmung im Büro ist ruhig, gespenstisch ruhig. Alle warten auf Neuigkeiten.

9.00 Uhr, Pressekonferenz der Giganten: Es heisst, die neue Gruppe erhalte durch die Fusion die Chance, sich als Schweizer Unternehmen in ihren Kerngeschäften künftig weltweit unter den drei besten und profitabelsten Finanzkonzernen zu positionieren. Trotzdem, die Stimmung im Büro bleibt gespenstisch ruhig: 13 000 Stellen gehen weltweit verloren, 7000 in der Schweiz. Betroffenheit, ein beklemmendes Gefühl. Einzig der Lehrling sagt, was er denkt. Ich beruhige

ihn: Junge Leute finden immer eine Stelle. Der Fax aus der Zentrale, 11 Seiten lang, über soziale Massnahmen und Fairness beim Stellenabbau 15 Zeilen. Fairness beim Stellenabbau. Fair die Stelle verlieren? Zählen Loyalität und Treue noch? Das Mittagessen fällt aus. Kein Hunger.

12.30 Uhr: Die beiden Konzernchefs fliegen nach London, gutgelaunt, siegessicher lächeln sie in die Kameras. Zum Glück schaut in London niemand Schweizer Fernsehen. Allein dort sollen nämlich über 3000 Stellen abgebaut werden, 3000 Leute ihren Arbeitsplatz verlieren.

15.00 Uhr, Interview mit der Lokalzeitung: Als Filialleiter begrüsse ich die Fusion. Sie bietet die einmalige Chance, künftig im Symphonieorchester der besten Banken die erste Geige zu spielen. Hoffentlich bleibt für mich ein Platz im Orchestergraben. Das Tagesgeschäft verläuft wie immer. Nur die Kunden scheinen anders zu sein als sonst, oder täuscht das?

18.30 Uhr, Nachtessen: Alle sind zu Hause, sogar der Jüngste schwänzt das Handballtraining. Warum wohl? Ich beruhige meine Familie. Ab heute stelle ich den Wecker eine Stunde früher, auf 5.15 Uhr. Es kann nichts schaden, etwas früher am Arbeitsplatz zu sein.

Etwa so könnte der Tagebucheintrag eines Bankangestellten am 8. Dezember 1997 ausgesehen haben.

In der Zwischenzeit laufen die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern. Als Präsident des Schweizerischen Kaufmännischen Verbandes halte ich mich an die Vereinbarung, während der Verhandlungen nicht über den Inhalt zu berichten.

Eines sei hier aber klar festgehalten: Wir müssen in diesem Staat Lösungen finden, damit bei solchen Megafusionen, die den Aktionären schon beinahe unanständige Supergewinne bescheren, keine Arbeitnehmerin, kein Arbeitnehmer auf die Strasse gestellt werden! Wir fordern im Interesse aller Betroffenen, dass keine Entlassungen erfolgen und der Stellenabbau durch neue Arbeitszeitmodelle und durch den Abbau von Überstunden möglichst gering gehalten wird. Wir erwarten letztlich, dass solche Supergewinne endlich versteuert werden müssen – wie das Einkommen eines jeden Bankangestellten auch!

Carobbio Werner (S, TI): I responsabili della nuova banca, così come molti politici che sono intervenuti sull'argomento – lo abbiamo sentito anche oggi in questa sala – sostengono che nell'epoca della globalizzazione, le fusioni e le ristrutturazioni, con tutte le loro ricadute negative, sono una necessità, se si vuol rimanere competitivi, se si vogliono conquistare nuove quote di mercato. E si aggiunge: a lungo termine esse produrranno effetti positivi, anche a livello dell'impiego. Si può discutere a lungo su queste tesi. Ci sono ambienti che sostengono esattamente il contrario. Cito un rapporto uscito recentemente della fondazione «Ethos» che sostiene che la fusione tra UBS/SBS è una minaccia per l'economia. Sono tesi che molto spesso danno l'impressione di essere utilizzate per cercare di giustificare i licenziamenti, le perdite di posti di lavoro, le conseguenze negative per le regioni periferiche come il Ticino. Del resto anche oggi ho avuto un po' questa impressione. Ho sentito parlare molto di concorrenzialità, di creare delle condizioni quadri che permettano alla nostra piazza economica di essere competitiva. Ma ho sentito parlare poco delle conseguenze della decisione di fusione tra SBS e UBS, prima di tutto per i dipendenti, poi per le collettività e le diverse regioni del paese. È, questo, un segno preoccupante.

Ma pur entrando nella logica della necessità delle fusioni, e pur accettando il principio che non si tratta di creare ostacoli a un processo probabilmente necessario, credo che come politici dovremmo porci almeno due domande.

Era, quello che è stato attuato, con 1800 licenziamenti e perdite di migliaia di posti di lavoro, l'unico modo per realizzare la fusione UBS/SBS? Ed è giusto che le conseguenze sociali di questa operazione siano essenzialmente scaricate sulla collettività?

Monsieur le Conseiller fédéral, je répons personnellement par la négative. Aux questions que je viens de poser, j'en

ajoute une autre qui nous intéresse en tant que politiciens. Est-ce que la réaction du Conseil fédéral tout d'abord, mais aussi du Parlement, aujourd'hui, face à ces événements, a été celle qu'on aurait été en droit d'attendre dans l'intérêt du pays? J'en doute fortement. Les diverses prises de position des bourgeois aujourd'hui le confirment. Monsieur Gros, c'est bien juste de dire qu'il faut dialoguer avec les représentants des banques, mais est-ce que les représentants des banques ont dialogué avec leurs employés et avec les autorités avant de prendre cette décision? Pas du tout! Il ne s'agissait pas de faire une consultation, mais de discuter quand même les problèmes d'intérêt général que de telles mesures pouvaient entraîner.

J'ajoute encore une autre considération à l'intention du Conseil fédéral. Est-ce qu'il a tout fait pour créer des conditions qui permettent de faciliter certains processus nécessaires, mais aussi de sauvegarder les emplois, les réalités fiscales, et cela dans l'intérêt général?

J'en viens ainsi à mon interpellation (97.3136) qui a été déposée avant cette fusion et pour laquelle j'ai reçu une réponse tout à fait insatisfaisante. Concernant la déductibilité fiscale des provisions pour risques des banques, est-ce que le Conseil fédéral peut me dire s'il va utiliser tous les moyens afin que cette opération de fusion, de restructuration ne soit pas – pour ce qui concerne les coûts sociaux – payée par la collectivité et donc par les citoyens? Moi, à la lecture de la réponse à mon interpellation, j'ai des doutes. J'invite le Conseil fédéral à agir finalement avec plus de décision dans le but de fixer le cadre et les règles précises dans lesquels ces processus, qui, d'un côté, pénalisent les employés et la collectivité et, d'un autre, font le bonheur de ceux qui, avec l'augmentation des valeurs en bourse, ont fait des profits énormes – profits qui, soit dit entre parenthèses, comme quelqu'un du groupe démocrate-chrétien l'a rappelé aujourd'hui, ne sont pas taxés –, peuvent se développer en respectant tous les intérêts en jeu.

Fasel Hugo (G, FR): Die Bankenfusion bringt wiederum den Abbau von einigen tausend Arbeitsplätzen mit sich. Die Fusion macht deutlich, dass auch bisher absolut sichere Arbeitsplätze plötzlich das Risiko laufen, trotzdem abgebaut zu werden und zu verschwinden. Die Kosten dieses Abbaus belasten die Arbeitslosenversicherung und den Sozialstaat. Dabei sind es doch vor allem Bankenvertreter, die keinen öffentlichen Auftritt verpassen, um Liberalisierung und Deregulierung zu fordern, um so auch den Staat zu reduzieren. Nun sind es aber gerade die beiden Grossbanken, die durch ihre Fusion mehr Arbeitslose, mehr Arbeitslosenversicherung, mehr Sozialstaat – mehr Staat – produzieren. Die Parole hiess: «Weniger Staat!» und die gleichen Leute, die das fordern, tun das Gegenteil.

Zum Argument des Marktes: Ich masse mir hier nicht an, über Erfolg und Sinn dieser Fusion zu urteilen; ich denke, es gibt in diesen beiden Konzernen genügend gescheite Leute, die wissen, was marktwirtschaftlich und betriebswirtschaftlich für die Zukunft sinnvoll sein sollte. Dennoch möchte ich eine Beobachtung beifügen: Es sind erst ein paar Jahre vergangen, da haben die Banken einen gewaltigen Rummel um die besten Standorte in Städten, in Quartieren, in Städtchen veranstaltet; dies mit dem Argument, der Markt verlange dies. Heute, ein paar Jahre später, sagen die gleichen Banken, wir seien «overbanked». Wir stehen wieder vor leeren Räumen, mit dem Argument, der Markt verlange es. Aus der Distanz betrachtet kann man zumindest sagen, dass das Ressourcenverschleuderung ist.

Ich will das Argument des Marktes noch etwas weitertragen und darauf hinweisen, dass der Markt auch den Leistungslohn verlangt. Die letzte Leistung, die einige tausend der Beschäftigten bei der Bankenfusion erbringen werden, ist die, in absehbarer Zeit auf ihre Stelle zu verzichten, ihre Entlassung entgegenzunehmen und die Lohnkosten des Finanzkonzerns zu senken. Die Börse hat darauf richtig reagiert: Sie hat signifikante Kurssteigerungen verzeichnet. Allerdings, marktwirtschaftlich konsequent zu Ende gedacht: Wer die Leistung erbringt, dem gehört auch der Kursgewinn. Die Kursgewinne

müssen abgeschöpft und als Finanzhilfe für die Entlassenen verwendet werden.

Wer von Markt redet, weiss auch, dass Markt nicht nur betriebliche Effizienz bedeutet, sondern auch etwas mit Volkswirtschaft zu tun hat. Daraus ergeben sich nach der Bankenfusion ebenfalls einige wesentliche Fragen. Ich wiederhole hier einen Teil von dem, was Herr Strahm bereits angeführt hat. Ich wiederhole es deshalb, weil es mir notwendig scheint, es zu unterstreichen.

Wer kommt letztlich in der Zukunft für allfällige Schwierigkeiten und Verluste dieser Grossbank in dieser Schweiz auf? Ich behaupte: Das Schweizervolk funktioniert gegenüber dieser Grossbank grundsätzlich als Rückversicherer. Ehrlich wäre es, wenn die UBS jeder Schweizerin, jedem Schweizer einen Brief schreiben und sagen würde: Wenn unsere Bank in Schwierigkeiten gerät, haben wir die Macht in diesem Land, dass über Steuerzahler und Steuerzahlerinnen allfällige Verluste von Euch gedeckt werden. Das ist der politische Inhalt und die politische Konsequenz dieser Bankenfusion. Das müsste man den Leuten ehrlich mitteilen und nicht einfach unter den Tisch kehren – damit sie sich zumindest einige Gedanken machen.

Ich möchte einen weiteren Aspekt der Politik herausheben. Wir hatten vor kurzem die Fusion bei Novartis. Die Freiburger Regierung hatte nach Schliessung des Werkes in Marly einen Bittbrief an den Verwaltungsratspräsidenten in Basel geschrieben: «Sehr geehrter Herr Verwaltungsratspräsident. Wir würden uns freuen Wir laden Sie ein Würden Sie doch bedenken» Am gleichen Tag hat der Bundespräsident, Herr Delamuraz, per Communiqué die Schweiz wissen lassen, dass er die Novartis-Führung, den Verwaltungsratspräsidenten, an die soziale Verantwortung mahne – eine Politik der Appelle, eine Politik am Gängelband der Wirtschaft. Globalisierung? Wir sind nicht gegen Globalisierung. Wer aber glaubt, dass man der Globalisierung mit nationaler Politik, mit Kantönligeist begegnen kann, der begeht Schindluderei; er verkauft die Politik an die Wirtschaft. Auch hier haben wir eine Verantwortung, nämlich diese qualitative Veränderung in diesem Land – dass die Politik unseres Landes auf dem Weg zur Folklore ist – unseren Bürgerinnen und Bürgern offen darzustellen.

Deiss Joseph (C, FR): Le phénomène des fusions comporte au moins trois dimensions:

1. Il y a d'abord l'efficacité. Le groupe démocrate-chrétien juge favorablement les initiatives prises par l'économie privée en vue de garantir la compétitivité, internationale en particulier. Du point de vue de l'efficacité économique, il juge favorablement la fusion UBS/SBS qui rend accessibles des rendements d'échelle et confère à la nouvelle banque une masse critique suffisante pour survivre dans la compétition internationale.

2. Il y a ensuite la légalité. Le groupe démocrate-chrétien constate que les événements récents sont parfaitement légaux. En ce qui concerne les entraves privées à la concurrence et la menace d'abus de puissance de marché, il appartiendra à la Commission de la concurrence de se prononcer. Aucun indice non plus n'existe quant à d'éventuelles pratiques illégales en matière fiscale ou d'assurance sociale.

3. Jusque-là, Monsieur Maurer, nous pouvons vous suivre. Mais tout ce qui est efficace et tout ce qui est légal n'est pas forcément moral: cette troisième dimension est importante pour le groupe démocrate-chrétien. Il faut comprendre qu'il est choquant pour le particulier que les pertes d'emploi par exemple aillent de pair avec des gains en capital. Ou encore il est choquant pour le particulier que des économies d'impôts cotoient les charges accrues pour la sécurité sociale. Le groupe démocrate-chrétien estime qu'il est vain de gratifier les acteurs de qualificatifs les plus divers: l'Etat est responsable du cadre au sein duquel ces ajustements s'opèrent.

L'interpellation 97.3654 du groupe démocrate-chrétien demande au Conseil fédéral d'examiner si ce cadre en place répond aux critères de l'efficacité, de la légalité et de la moralité. Nous l'avons déjà fait par exemple à l'intérieur du pays pour ce qui est des lois de la concurrence: loi sur les cartels,

loi fédérale sur le marché intérieur, loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, tout cela garantit l'efficacité de la concurrence.

Il faut constater ensuite que, vu de l'étranger, la place helvétique n'est plus attractive. Lorsque M. Blocher vante les investissements étrangers en Suisse qui s'élèvent à 3 milliards de francs en 1996, il tait sciemment que, pour 1 franc investi par les étrangers en Suisse, 6 francs – soit 20 milliards de francs suisses en tout, dont 12 milliards de francs dans l'Union européenne! – sont investis par des Suisses à l'étranger.

Mais les hérésies de la droite sont contrées par des erreurs commises de l'autre côté aussi. Je pense par exemple au marché de travail, qui a besoin de plus flexibilité. Aucun économiste sérieux n'a dit jusqu'à ce jour qu'une loi sur la durée du travail peut créer des emplois, c'est une règle de trois trop simpliste.

J'aimerais surtout demander aux représentants de la droite de combattre toutes les distorsions de concurrence, et pas seulement dans les modestes programmes d'investissement, comme l'a fait entre autres M. Stucky. Il y a des distorsions fiscales, par exemple la question de l'harmonisation fiscale, pour laquelle j'ai noté que M. Stucky est prêt à parler sérieusement de péréquation. Il y a des distorsions fiscales à l'intérieur du facteur capital, et cela ne fait pas de doute que le capital immobilier est beaucoup plus touché que le capital mobilier. Nous n'échapperons donc pas à un examen sérieux de la question de l'impôt sur les gains en capital.

Il y a aussi des distorsions sociales dues à la trop forte charge qui grève le facteur travail, et qui dispense le capital. C'est en s'attaquant à ces malformations structurelles et en créant des conditions-cadres reposant sur une éthique et sur un équilibre que l'Etat, non seulement n'empêchera certes pas les fusions nécessaires, mais peut-être même les favorisera de façon à ce que l'efficacité et la légalité s'accompagnent aussi de moralité.

Blocher Christoph (V, ZH): Würden Sie mir die Firmen nennen, die wie erwähnt 12 Milliarden Franken Direktinvestitionen in der EU gemacht haben? Lassen Sie Boehringer Mannheim weg. Das ist keine Direktinvestition, sondern der Kauf einer Firma.

Deiss Joseph (C, FR): Ich habe genau die gleichen Zahlen verwendet wie Sie, Herr Blocher. Sie entnehmen die 3 Milliarden Franken an ausländischen Investitionen in der Schweiz dem Quartalsheft der Schweizerischen Nationalbank, Dezember 1997. Sie verschweigen aber in Ihrem Pamphlet die Zahlen der Direktinvestitionen der Schweiz im Ausland, und die belaufen sich laut der gleichen Quelle – Sie sind nicht kohärent, wenn Sie mir diese Quelle verbieten – auf 20 Milliarden Franken!

Schlimmer: Sie verbreiten falsche Meldungen. Sie sagen: Ja, es gibt Auslandsinvestitionen der Schweiz, aber die werden in Asien und Billiglohnländern gemacht. Das stimmt eben nicht. Von 1995 bis 1996 sind die Direktinvestitionen der Schweiz in den EU-Ländern von 6 auf 12 Milliarden Franken gestiegen. Sie haben sich verdoppelt und machen das Vierfache der ausländischen Investitionen in der Schweiz aus!

Müller Erich (R, ZH): In jedem anderen Land wäre die Entstehung der zweitgrössten Bank der Welt nicht nur willkommen, man wäre stolz darauf. Was geschieht in der Schweiz? Die politische Linke, gestossen durch die Gewerkschaften, verdammt die Fusion zweier Schweizer Banken, die sich zum Ziel gesetzt haben, stärker, wettbewerbsfähiger und sicherer zu werden.

Auch wir von der FDP bedauern, dass ein Abbau von Arbeitsplätzen unumgänglich sein wird. Aber wir realisieren, dass die bestehende überdimensionierte Filialstruktur auch ohne Fusion angepasst werden müsste und dass mindestens ebenso viele Arbeitsplätze verloren gingen.

Dank der Verbesserung der Kostenstruktur ist die Bereitschaft der neuen Bank, ihre Dienstleistungen, insbesondere gegenüber den KMU, aufrechtzuerhalten, wesentlich gestie-

gen. Nur auf einer gesunden Basis, die der Nachfrage entspricht, können neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Wer zu diesen Anpassungen nicht bereit ist, gefährdet letztlich eine viel grössere Zahl von Arbeitsplätzen.

Die FDP verlangt von den verantwortlichen Bankinstanzen, dass sie die kurzfristig unumgänglichen Restrukturierungen sozialverträglich durchführen. Wir zweifeln nicht daran, dass die neue Bank ihre Verantwortung wahrnimmt.

Was mich aber sehr beschäftigt, ist, dass die Linkspolitiker lautstark von der Ohnmacht der Politik gegenüber der Wirtschaft gesprochen haben. Herr Strahm hat das vor einer Stunde wortstark wieder getan. Wenn die Politik die Wirtschaft kaputt machen will, dann muss sie nur bei allen wesentlichen Entscheidungen der Wirtschaft mitreden oder – sagen wir es klar – dreinreden wollen. Dann behindert die Politik die Wirtschaft, dann verhindert sie langfristiges Denken, dann erstickt sie jegliche Flexibilität, dann reduziert sie die Konkurrenzfähigkeit, dann vermindert sie letztlich die Steuerkraft, dann schwächt sie den schweizerischen Wirtschaftsstandort, und – das ist sicher das wichtigste – dann setzt die Politik Arbeitsplätze aufs Spiel.

Alle sprechen vom notwendigen Wandel. Die Globalisierung ist, ob wir das wollen oder nicht, eine Tatsache. Die Chancen überwiegen dabei die Gefahren, nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für den Staat. Wir müssen unsere Chancen ergreifen. Die globalisierte Welt passt sich nicht uns an, sondern wir müssen uns ihr anpassen. Wir müssen bereit sein, die Konsequenzen, die sich daraus ergeben, zu akzeptieren. Andernfalls dürfen wir uns über die Verschlechterung der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit nicht beklagen.

Ich appelliere darum an uns alle hier im Saal: Denken wir doch über die Gegenwart hinaus an die Zukunft unseres Landes und lassen wir der Wirtschaft den notwendigen Raum, um die Zukunft zu gestalten! Erkennen wir doch endlich den Wandel als unsere Chance, und nutzen wir ihn!

Epiney Simon (C, VS): «Il n'existe rien de constant si ce n'est le changement», aurait dit Bouddha. L'humanité n'a, en effet, jamais cessé de se transformer et l'homme de se définir par des modèles différents. Refuser dès lors ce mouvement de fond que représente une ouverture du marché serait illusoire. Mais subir dans l'indifférence l'asservissement de l'être humain au seul profit serait suicidaire.

Il est sûrement exact que les banques et les grandes industries ne peuvent plus se battre seules à l'échelle de la planète et qu'il est préférable d'être un grand poisson pour ne pas être avalé. Mais on ne peut pas bâtir une économie solide à long terme en l'orientant au service de la seule rentabilité érigée en idéologie, en mettant en danger le filet de protection sociale et en creusant davantage un fossé entre les individus, les régions ou les pays. L'efficacité économique ne saurait être le critère exclusif selon lequel on doit jauger les activités humaines. Dans le cas contraire, le retour du balancier ne tardera pas, avec son cortège de révoltes et ses mesures de tutelle étatique.

La substitution de l'Etat par l'actionnariat capitaliste n'est pas un projet de société. L'Etat doit demeurer un refuge contre l'arbitraire et la justice, un garant contre les excès du marché, un recours contre les nouveaux esclavages. Certes, l'Etat ne doit intervenir qu'avec réserve dans le circuit économique, mais il doit continuer à le baliser en fixant des règles de fonctionnement, afin de prévenir le chaos et de rassurer le citoyen.

La conscience civique de certains a fait ses bagages. Comment ne pas voir, en effet, qu'un mal de vivre, une frustration, un découragement, un manque d'espérance gangrèment notre société? Le néolibéralisme a généré un bien-être incontestable, mais, par son arrogance, il n'a pas contribué à l'éclosion d'un épanouissement personnel. Les restructurations, aussi légitimes soient-elles, ne peuvent réussir que si on se préoccupe de la place que doit prendre l'être humain. Lorsqu'il n'a plus de raison d'espérer, l'homme finit par se rebiffer contre les abus dont il est victime, contre l'arrogance qui l'accable.

Le monde économique n'est pas une tour d'ivoire, ni une forteresse. Il fait partie d'une société qu'il a pour mission de ren-

dre plus heureuse. Il ne peut ignorer les équilibres qui cimentent les relations humaines, mépriser les attentes de la population et relativiser la nécessité de disposer, pour se maintenir, d'une véritable assise populaire et d'un soutien politique. En faillissant à leurs responsabilités sociales et nationales, certains banquiers pourraient constater à leur grand désespoir que, lors des prochains scrutins populaires, seul on est rarement en bonne compagnie.

Schmid Samuel (V, BE): Geschäftigkeit löst keine Probleme, selbst wenn sie einzelnen kurzfristig vermeintliche Sicherheit zu verschaffen vermag. Lichtet sich nach derartigen Debatten nämlich jeweils der Rauch, wird man gewahr, dass man bloss Zeit verloren und allenfalls falsch entschieden hat.

Ich ärgere mich auch über vieles, was in letzter Zeit geschehen ist. Ich begreife Leute, die für die Weiterbeschäftigung langjähriger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren letzten Sparbatzen aufbringen und dann miterleben müssen, wie sich Gutbetuchte nach Fusionen Gewinne in Millionenhöhe zuschieben lassen oder wie die gleichen Firmen gleichzeitig die Entlassung von Tausenden von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern melden.

Es ist verständlich, dass hier Betroffenheit wach wird; das ist mehr als bloss Neid und Missgunst. Passiert solches schliesslich nach einer langen Rezessionsphase, die viele sogenannte Grosse hat Millionenschulden abschütteln lassen, während treuen Kunden seitens der Banken eine leicht verspätete Zinszahlung sofort gemahnt wurde, dann ärgert das, dann weckt dies Unmut.

Auch ich mache mir Gedanken über die Konsequenzen von Fusionen unter grössten Schweizer Firmen, weil sich mindestens die Frage stellt, inwieweit sich daraus – neben dem sozialpolitischen Klumpenrisiko – nicht plötzlich auch eine Art Garantstellung für das Land ergeben könnte.

Diese Entwicklung, so klar und erklärbar sie nach Wirtschaftsordnung und Gesetz und nach wirtschaftlichen Gegebenheiten auch ist und sein muss, lässt verständlicherweises den Ruf nach einer Korrektur dieses scheinbaren Unrechtsstaates wach werden. Im Volk zeigen sich derzeit in zunehmendem Mass die Folgen dieser Entwicklung in einer Art Liberalisierungsfalle, die sich über Reaktionen mit Stimm- und Wahlzettel zu schliessen droht.

So wenig allerdings die Antwort der grossen und international tätigen Unternehmungen auf diese Entwicklung eine schmöde Absage an den Nationalstaat sein kann, so wenig darf es die Antwort der Politik sein, sich in Geschäftigkeiten zu ergeben und unter dem Eindruck dieser Ereignisse Grundsätze über Bord zu werfen, die man sich vorher gut überlegt und zu Zielen der eigenen Politik erklärt hat.

«Gouverner, c'est prévoir», sagt man. Vorausschauen kann man aber nur, wenn man ein Ziel hat, sonst ist nämlich jeder Weg der richtige. Dieses Ziel hätten und haben wir: die Stärkung unserer Wirtschaftskraft. Was jetzt allerdings diskutiert wird, ist das Gegenteil von diesem Ziel, die Wirtschaftskraft zu stärken.

Überlegen Sie: Was wird wohl dem Bund eine Kapitalgewinnsteuer bringen, wenn die Kantone sie in den letzten Jahren aus guten Gründen abschafften und – ich zitiere ein Beispiel aus meinem Kanton – damals beispielsweise ein Volkswirtschaftler der Regierung schrieb, dass die Kapitalgewinnsteuer dem Kanton einen enormen Schaden zugefügt habe?

Länder übrigens, Herr Strahm, die eine Kapitalgewinnsteuer haben, kennen in der Regel respektive ausnahmslos keine Vermögenssteuer. Wenn hier schon lautstark eine Kapitalgewinnsteuer gefordert wird, dann muss auch dieses Faktum auf den Tisch gelegt werden.

Zur Erbschaftssteuer: Die bis heute den Kantonen vorbehalten Besteuerungsform wird, soll sie eidgenössisch eingeführt werden, eine ganze Reihe reicher Leute aus dem Land treiben. Den Ausfall werden die Vertreter des Mittelstandes zahlen.

Die Kapitalzuwachssteuer war ebenfalls schon im Vokabular sogar bürgerlicher Volksvertreter. Wie sie auch ausgestaltet würde: Sie träge letztlich wiederum den Mittelstand.

Die Aufhebung des Steuerwettbewerbs unter den Kantonen wird – das zeigt die Erfahrung seit Jahrzehnten mit allen diesen Gleichschaltungsmaßnahmen – tendenziell eine Erhöhung der direkten Steuern nach sich ziehen.

Was man auch tue, solle man klug tun und schliesslich das Ende bedenken. Bedenken wir das Ende und richten wir uns darauf aus, dass unser hochentwickeltes, auf spezielle Exportgüter ausgerichtetes Land einen konkurrenzfähigen und berechenbaren Produktionsstandort braucht und darauf angewiesen ist.

Aber auch die Wirtschaft steht in der Schuld, denn sie darf den Liberalismus nicht durch Rücksichtslosigkeit pervertieren. Gewinne sind notwendig, ja, sie sind auch ethisch, aber nur, wenn sie von Verantwortung für Belegschaft und Gesellschaft begleitet werden. Wenn die Wirtschaft in diesem Sinne das Faktum unserer ausserordentlichen Session zum Gegenstand von Überlegungen in diesem Sinne macht, ist diese mindestens nicht vergebens gewesen. Wenn die ausserordentliche Session aber Ausgangspunkt fiskalischer Abenteuer wird, haben wir eine weitere Runde verloren.

Tschopp Peter (R, GE): Je m'exprime ici au sujet de l'interpellation du groupe radical-démocratique (97.3678). Permettez-moi une constatation en guise de lever de rideau. Je constate que les émotions se sont quelque peu tassées depuis le mois de décembre et que l'activisme a fait place à l'absentéisme. En revanche, la capacité d'analyse l'emporte ce soir sur quelques déclamations verbeuses qu'on a pu entendre.

Le but de notre interpellation était essentiellement de montrer la complexité du dossier, les interdépendances, en un mot combien il est abusif de préconiser unilatéralement, à partir de la petite Suisse – qui, qu'on le veuille ou non, est engoncée dans un mouvement mondial –, dans la hâte, des panacées et des idées reçues.

Le groupe radical-démocratique tient à remercier l'administration et nos deux conseillers fédéraux, car les réponses qui ont été données à toutes les interpellations – et il y en avait un paquet – nous satisfont. Voilà un langage clair! Ce langage clair dénonce les simplifications, calme les esprits peut-être naïfs en matière d'économie internationale, met en évidence les effets pervers de recettes fiscales qu'on croit trouver au coin de la rue. Ces recettes visent bien sûr les super-riches, mais finiront par écraser fiscalement la classe moyenne et risquent de décourager – ça a été dit – les investisseurs internationaux dont nous avons besoin en matière d'emploi. Tout se passe un peu comme si le Conseil fédéral avait désormais adopté le franc parler des gouvernements Jospin et Blair, je m'en réjouis.

Le groupe radical-démocratique, et là j'aborde les dérives de notre régime fiscal – ça a été dit, ça sera redit –, veut en finir avec les pratiques douteuses en matière fiscale, admet que les délais d'harmonisation ont été fixés trop largement et trouve nécessaire que la question de la défalcation sans fin d'intérêts passifs ou réputés passifs soit réglée, par exemple selon le modèle que le postulat Saudan (96.3592; BO 1997 E 311) a préconisé.

Encore un mot, si vous le permettez, sur le fond du problème. Le prof d'économie qui vous parle n'aime pas les fusions, et encore moins les mégafusions. Tendanciellement, la fusion encourage ou hâte la mort de la concurrence, que ce soit à l'intérieur des économies nationales ou à l'échelon mondial. De surcroît, ces mégafusions, qui créent des entreprises énormes, constituent ce que les banquiers eux-mêmes appellent un «Klumpenrisiko», et nous découragent de l'assumer: ça empêche la diversification des risques. Messieurs les «global players», Séoul, Tokyo, pour ne citer que deux centres économiques, prouvent que des «Klumpenrisiken» existent et que personne n'est tendanciellement à l'abri de ceux-ci.

En Suisse, la Commission de la concurrence joue un rôle bien modeste comme autorité en matière de concurrence. Les autorités, peut-être plus musclées, en matière de concurrence des Etats-Unis et de l'Union européenne seront interpellées et étudieront le dossier. Mais leur pouvoir, il faut bien

se rendre à l'évidence, est également limité. Les spécialistes que nous avons dans notre Commission de la concurrence sont cependant interpellés sur un point qui n'a peut-être pas encore été évoqué. Dans la région que je représente ici, qui est l'Arc lémanique, la nouvelle UBS aura une position prédominante et la question se pose de la concurrence possible sur le plan bancaire dans ce coin du pays. Sur ce point, M. Pierre Tercier, président de la Commission de la concurrence, avec ses spécialistes, a très certainement une possibilité d'examen – c'est son rôle –, mais aussi une possibilité d'intervention. Il en va très simplement du financement des petites et moyennes entreprises qui, comme ailleurs en Suisse, mais particulièrement dans l'Arc lémanique, forment le noyau de l'économie.

J'attends beaucoup du rapport d'experts sur la réforme fiscale, qui nous est annoncé pour le mois d'avril. J'espère que la commission d'experts nous décoiffera en matière d'innovations. Je rappelle simplement, mais ça a été fait à plusieurs reprises, que la panacée de la taxation des gains spéculatifs n'est pas une réalité. On n'a peut-être pas tout à fait assez dit aujourd'hui qu'avec les plus-values boursières sont allées de pair les pertes en matière d'avoirs immobiliers, les plus importantes enregistrées depuis les années trente. Finalement, je crois qu'il y a un réel souci, Monsieur le Conseiller fédéral chargé de l'économie, à avoir – nous l'avons, nous autres radicaux – relativement à la pérennisation du financement des petites et moyennes entreprises. Car toute la fortune n'est pas dans la gestion de fortunes au plan international.

Lötscher Josef (C, LU): Selbstverständlich müssen wir um der globalen Herausforderung willen und um uns im weltweiten Wettbewerb zu behaupten, Strukturveränderungen und -anpassungen vornehmen, auch dann, wenn es für die Betroffenen nicht immer sehr bequem ist, dies zu akzeptieren. Aus diesen Gründen darf die Fusion von SBV und UBS nicht nur negativ beurteilt und schwarz- Weiss gemalt werden. Schweizerische Firmen haben sich in einem beschleunigten Strukturpassungsprozess bereits einen guten Wettbewerbsvorsprung im internationalen Bereich gesichert. Aber wir haben die Arbeit noch nicht zu Ende geführt, wir haben die daraus sozialisierten Kosten noch nicht bezahlt – das ist wahrscheinlich das Problem.

Ich nehme ein Beispiel: Bei einer grösseren Bausanierung braucht es in der Regel eine Baubewilligung. Die Direktbetroffenen, die Nachbarn werden angeschrieben und können dazu etwas sagen, z. B. Einspruch erheben, oder sie müssen mindestens angehört werden; das ist Demokratie.

Auf der «Baustelle Weltwirtschaft» gelten leider keine solchen demokratischen Regeln. Es wird fusioniert, verschlankt, rationalisiert und – wenn es noch besser rentieren soll – auch ausgelagert. Die Direktbetroffenen, die Arbeitsgesellschaft, werden kaum angehört. Dabei hätte meines Erachtens auch der «Bauherr Wirtschaft» auf die gesellschaftlichen und politischen Auswirkungen seiner Massnahmen Rücksicht zu nehmen und Verantwortung zu tragen.

Das Problem ist eben – da möchte ich auf Vorredner einschwenken –, dass Wachstum und Produktivitätsfortschritt allein noch nicht garantieren, dass damit mehr Arbeitsplätze geschaffen werden. Vielleicht mehr Gewinn für den Aktionär, aber das Ganze muss eben im Gleichgewicht sein.

Ich werde den Eindruck nicht ganz los, dass das Wohl der Gesellschaft und die Befindlichkeit des Staates den weltweit agierenden, globalen Managern dieser Unternehmenskonglomerate nicht mehr viel bedeuten. Diese Hardliner und ihre Komplizen in der Politik beachten nicht mehr, was unter dieser Bundeskuppel steht: Einer für alle, alle für einen. Sie handeln eher – das tönt jetzt etwas zynisch – nach diesem Prinzip: Nichts für die meisten, die meisten für nichts.

Die Frage ist erlaubt: Sind wir mit unserem immer grösseren Heer von Arbeitslosen, Ausgesteuerten, Sozialhilfeempfängern, Jugendarbeitslosen, krank Gewordenen, Invaliden und der Zunahme an «working poors» bald am Ende der Arbeitsgesellschaft und der Solidarität mit den Schwächeren?

Zu den Schwächeren zähle ich auch die Bewohner der dünnbesiedelten Gebiete mit ihrer immer schwächeren Wert-

schöpfung. Ich zähle auch die Städte dazu, welche an den sozialen Auswüchsen dieser Entwicklung schwer zu tragen haben. Zu den Schwächeren gehören natürlich auch die Beschäftigten in einer Arbeitsgesellschaft, in welcher sie ungeschützt dem globalen Wettbewerb ausgesetzt sind.

Dürfen wir diese Entwicklung einfach so dahinschlittern lassen? Wer denn, wenn nicht wir Politikerinnen und Politiker, trägt die Verantwortung dafür, die soziale Ordnung und soziale Gerechtigkeit aufrecht zu erhalten? Oder gilt bald das alleinige Primat des Wirtschaftlichen über das Politische? Wenn wir uns nicht bemühen, für eine soziale Marktwirtschaft einzustehen, naht der Tag, an dem sich diese Entwicklung an unserer Gesellschaft rächt. Das wollen wir nicht.

Was wir jetzt brauchen, sind tiefgreifende Veränderungen, welche auch der arbeitenden Gesellschaft eine nachhaltige Zukunft bieten. Wir müssen den Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden innerhalb einer bestimmten Bandbreite eingrenzen und damit der Vernichtung von Steuersubstrat Einhalt gebieten. Soziale Marktwirtschaft und nicht reine Wettbewerbsmarktwirtschaft ist die Maxime guter Politik.

Unsere Landeskirchen diskutierten in diesen Tagen, wie ein neuer Gesellschaftsvertrag unter der Bevölkerung auszugestalten wäre: Ein Gesellschaftsvertrag, welcher auf den Grundwerten der Gerechtigkeit, Freiheit und Solidarität basiert; ein Gesellschaftsvertrag als Garant für optimales Funktionieren der Wirtschaft und für den sozialen Frieden. Wir haben mit den Spitzenleuten der Wirtschaftsverbände, mit Spitzenvertretern von Grossunternehmungen eine Grundsatzdiskussion zu führen, wieviel – wenn überhaupt – ihnen eine soziale Marktwirtschaft in unserer Gesellschaft noch wert ist. Grosskonzerne haben ihre Tätigkeit in Zukunft mehr in den Dienst von zusammenwachsenden regionalen Wirtschaftsräumen zu stellen, d. h. dort zu produzieren, wo sie auch verkaufen, damit der Bevölkerung in diesen Regionen Kaufkraft und Lebensstandard erhalten bleiben.

Bangerter Käthi (R, BE): Über die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage ist heute viel gesprochen und entsprechende Rezepte sind abgegeben worden.

Eine Bemerkung zu Herrn Strahm und zu seiner Forderung nach einer materiellen Steuerharmonisierung am Beispiel der Kantone Jura und Zug: Der Kanton Jura hat sich freiwillig vom Kanton Bern gelöst – im Wissen um seine schwache Wirtschaftskraft.

Nun versuche ich anhand der Bankenfusion Überlegungen grundsätzlicher Natur anzustellen: Jede Veränderung schafft Verunsicherung, und wenn Veränderungen sich in einem solch rasanten Tempo vollziehen, wie wir dies erleben, so schaffen diese nicht nur Verunsicherung, sondern lösen auch Ängste, Sprachlosigkeit, Ohnmachtsgefühle aus. Nach diesen Ohnmachtsgefühlen kommt der hektische Aktivismus. Man will verhindern, Gegensteuer geben, die Entwicklung stoppen. Man kann jedoch – langfristig gesehen – das Denken und das Wissen nicht stoppen, und deshalb die Entwicklung nicht stoppen. Wir können sie behindern, vielleicht über Jahre hinweg, jedoch nicht verhindern.

Der Zusammenschluss von UBS und SBV hat auch Ängste und Ohnmachtsgefühle ausgelöst. Heute befinden wir uns in der Phase des hektischen Aktivismus; deshalb die ausserordentliche Session in der Sondersession. Wir haben nun Gelegenheit zum Schimpfen, Lamentieren, Anschuldigen. Wir haben aber auch Gelegenheit, positiv auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung einzugehen und diese in konstruktivem Sinn mitzugestalten. Das sollte doch unser Ziel sein!

Machen wir eine kleine Analyse! Tatsache ist: Die Schweiz ist «overbanked», um dies auf neudeutsch zu sagen. In keinem anderen Land gibt es so viele Bankstellen pro Einwohner wie in der Schweiz. Ein Abbau in den nächsten zwei bis fünf Jahren ist zwingend, mit oder ohne Bankenfusion. Es wäre auch eine Fusion der einen oder anderen Bank mit einem ausländischen Finanzinstitut möglich gewesen. Ich frage Sie: Wäre ein solcher Gedanke tröstlicher gewesen?

Ein Zusammenschluss von Grossen birgt auch Chancen für die Kleinen. Es entstehen Nischen, für die sich die Grossen

nicht interessieren; hier spreche ich aus Erfahrung. Die KMU haben die Möglichkeit, gerade in diese Nischen einzusteigen und zu wirken. Der Zusammenschluss zu ABB, der erste spektakuläre Zusammenschluss in der Schweiz, hat dies klar bewiesen. Es sind rund um ABB viele kleine Unternehmen und neue Arbeitsplätze entstanden. Davon spricht heute niemand. Mit positiven Meldungen kann man sich eben nicht profilieren. Bei Novartis geht der Trend in dieselbe Richtung. Die grossen Firmen brauchen Stärke, um weltweit agieren zu können. Als Folge davon gruppiert sich dann eine Vielzahl von Kleinen im Umfeld der Grossen.

Bei der Fusion von UBS und SBV sehe ich z. B. echte Chancen für die Kantonal- und Regionalbanken. Diese können die regionalen Geschäfte flexibler und kundennah abwickeln, weil sie eben in der Region verankert sind. Der Wettbewerb spielt weiterhin, Herr Jans, gerade mit den Regionalbanken! Jede Strukturveränderung ist eine Herausforderung und hat auch eine soziale Dimension. Diese ist bewusst anzugehen. Der selbstverständlich gewordene materielle Fortschritt, der das kontinuierliche Wachstum der Alimentierung des Staates zur Folge hatte, ist eingebrochen. Wir müssen umdenken, und das tut weh. Heute kann die Frage nicht lauten: Was tut der Staat für mich? Sie lautet vielmehr: Was tue ich für mich und für die Gesellschaft? Die Selbstverantwortung des einzelnen muss wieder zur Tugend werden.

Für die schweizerische Wirtschaft sehe ich längerfristig in der Bankenfusion eher Vorteile, vor allem weil die internationale Tätigkeit der Banken nicht nur den Finanzplatz, sondern auch den Werkplatz Schweiz stärkt. Die beiden Banken haben zudem bekanntgegeben, dass sie 200 Millionen Franken für die KMU bereitstellen. Sie zeigen damit ihr Interesse auch an den Kleinen und am Werkplatz Schweiz.

Veränderungen können positiv sein, auch wenn wir sie nicht immer verstehen. Vor mehr als 150 Jahren kam es in Uster zum Fabrikbrand, weil die Heimarbeit in die Fabrik verlegt und die Arbeit industrialisiert wurde; notabene ohne Ratschläge von Mc Kinsey, Frau Bühlmann – sie ist nicht mehr da. Die Maschinenstürmer konnten damals die Entwicklung auch nicht stoppen, und die Schweiz entwickelte sich vom mäsarmen Agrarstaat zum wohlhabenden Industriestaat mit dem zweithöchsten Pro-Kopf-Einkommen.

Die Kaufkraft in der Schweiz wird heute immer noch als hoch eingestuft. Der Übergang von der Industrie- zur Kommunikations- und Dienstleistungsgesellschaft vollzieht sich rasant schnell, vor allem durch die Möglichkeiten der Informatik. Neue Technologien und neues Wissen werden neue Arbeitsplätze bringen. Hier denke ich an die Bio- und die Gentechnologie und an die Informatik. Deshalb sind unser Gezeter und Miesmachen, unsere Selbsterfleischung, fehl am Platz. Entwicklungen verlaufen nie linear, Herr Fasel, es gibt immer ein Auf und Ab. Nach der euphorischen Wachstumsphase der Banken in den achtziger Jahren folgt nun die Korrektur.

Kapitalgewinnsteuer, Depotabgabe, Erbschaftssteuern lösen die Probleme von Entwicklungsschüben nicht; sie schaffen auch keine Gerechtigkeit, weil sie Steuerschlupflöcher nicht verhindern, sondern neue schaffen. Wir müssen sachlich und ohne Emotionen unser ganzes Steuersystem analysieren und den heutigen technischen Möglichkeiten, der heutigen Mobilität anpassen.

Ich bin für Steuergerechtigkeit, und ich bin auch für das Schliessen von Steuerschlupflöchern. Ich bin aber auch für einen berechenbaren und starken Wirtschaftsstandort Schweiz.

Ostermann Roland (G, VD): Dans votre discours, vous dites qu'il est temps que l'individu prenne ses responsabilités. Pensez-vous que les personnes qui vont être licenciées par les banques doivent prendre leurs responsabilités en ouvrant, par exemple, une succursale bancaire?

Bangerter Käthi (R, BE): Ich stehe für die Selbstverantwortung jedes einzelnen Individuums ein; jedes Individuum kann auch selber etwas tun. Ich stehe aber auch dafür ein, dass die Gesellschaft zu den Schwachen schaut.

Freund Jakob (V, AR): Ich spreche als Bürger aus dem unteren Mittelstand zu diesem Thema, weil ich meine, dass sich dazu nicht nur die Finanzspezialisten, die Verwaltungsräte, die Ökonomen und die Juristen zu Wort melden sollten. Nein, auch der Durchschnittsbürger ist von dieser Fusion direkt oder indirekt betroffen und soll angehört werden.

Genau in diesen unterschiedlichen Lebensbereichen sehe ich einen Teil des Problems, das heute zur Diskussion steht: Dem sogenannten kleinen Bürger fehlt sehr oft das Verständnis für die Entscheide, die in den Chefetagen gefällt werden. Es fehlen ihm auch die nötigen Informationen und Grundlagen, um diese Beschlüsse verstehen zu können. Bei diesen Entscheiden, und ganz speziell bei der UBS-Fusion, wird meiner Ansicht nach zu wenig allgemeinverständlich, also in der Sprache des Volkes, kommuniziert. Das löst beim Bürger, bei der Bürgerin Unmut und damit Verdrossenheit aus und führt bei Wahlen und Abstimmungen zu entsprechenden Resultaten, siehe Revision des Arbeitsgesetzes oder Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung.

Diese Unzufriedenheit kann auch zur politischen Abstinenz führen. Aber noch schlimmer finde ich, dass sich unter dem Einfluss dieser Frustration sogar mittelständische Bürgerinnen und Bürger den linken Forderungen anschliessen, welche eine höhere Besteuerung der Multis und der besser Bemittelten wollen. Das ist gefährlich!

Letztlich bezahlt immer der Mittelstand den Löwenanteil der Steuern und trägt proportional die höchsten Lasten. Warum das? Einerseits haben wir eine Bevölkerungsgruppe in unserem Land, die nahe am Existenzminimum lebt und somit nicht zum Tragen höherer Lasten beigezogen werden kann. Andererseits haben wir die Grossbanken, die Konzerne, die internationalen Multis und andere gute Steuerzahler, denen aber die Möglichkeit offensteht, den Wohn- bzw. Geschäftssitz dorthin zu verlegen, wo sie die günstigsten Rahmenbedingungen vorfinden.

Wenn das innerhalb der Schweiz passiert, wie das Herr Ebner mit seiner BZ-Bank praktiziert hat, haben wir eigentlich noch Glück; oder das kleinere Übel. Wenn solch Wohlbegüterte aber Steuerparadiese wie Liechtenstein, Monaco oder Luxemburg wählen, haben wir das Nachsehen.

Die Wirtschaft und das Geld sind mobil. Der Mittelstand mit seinen Gewerblern, die Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter und die Bauern, auch die Arbeitnehmer mit Eigenheimen hingegen sind an ihre Standorte gebunden. Sie können ihr Domizil nicht so leicht wechseln, sie müssen somit die Steuerverluste aufbringen, die durch die Abwanderung der Finanzkräftigen entstanden sind.

Bezüglich der Verbesserung dieser unbefriedigenden Situation habe ich heute viel Kritik gehört, aber keine befriedigenden Vorschläge zur Lösung. Ich habe auch keine Patentlösung. Ich habe aber grosse Hoffnung, dass die Arbeitsgruppe Bergier alle Steuerschlupflöcher findet, so dass künftig alle in unserem Staat gerecht besteuert werden.

Zum Schluss noch ein Wort zum Stellenabbau: Sie alle, und besonders die SP, bedauern den Abbau von 17 000 Stellen weltweit. Sie alle, auch die SP, wissen, dass mit der Annahme der VKMB-Initiative 15 000 Stellen in der Schweiz verloren gehen. Das ist Realität – wo bleibt die Solidarität?

Maitre Jean-Philippe (C, GE): La globalisation de l'économie est un fait. C'est un fait qu'on peut saluer, c'est un fait qu'on peut au contraire maudire: ça ne change rien. A mes yeux, le vrai problème que nous avons à traiter, c'est simplement de savoir si notre pays peut en tirer parti, et si oui, à quelles conditions.

Je suis convaincu que notre pays peut, plus encore, doit tirer parti de la globalisation de l'économie. Nos entreprises sont déjà aujourd'hui fortement présentes dans le monde entier; il serait dès lors suicidaire de freiner des mutations qui leur permettent de mieux bénéficier de marchés qui s'ouvrent progressivement. Nous devons donc absolument résister à la tentation du retour en arrière protectionniste. Le raisonnement est tout simple: notre pays est petit, nous n'avons pas de marché intérieur suffisant pour faire vivre ceux qui y habitent. Nous sommes donc condamnés à travailler sur des mar-

chés extérieurs, en pouvant pénétrer sur ces marchés aux mêmes conditions que nos concurrents. La Suisse a donc un intérêt clair à la mondialisation de l'économie, et à la disparition progressive des protectionnistes nationaux.

Mais la globalisation ne peut être un atout que pour autant que deux conditions essentielles soient remplies, à défaut desquelles cet atout pourrait se transformer en désastre: la première condition est du domaine social, la deuxième est du domaine de la politique extérieure.

1. Sur le plan social, il est évident que l'une des conditions de réussite, dans la durée, des transformations économiques que nous vivons, c'est le maintien d'un filet social digne de ce nom. Les restructurations, on le sait, entraînent des drames humains, et nous n'avons pas le droit de nous en désintéresser. Et je dois dire que ceux qui, aujourd'hui, prônent le démantèlement de la politique sociale ne sont pas responsables. Ils sont irresponsables et ils commettent une faute, non seulement sur le plan politique, et plus encore une faute sur le plan humain, mais aussi une faute économique, parce que cela risque de nous faire perdre un de nos derniers avantages comparatifs, qui est la stabilité et la paix sociale, ce qui est une façon bien helvétique de garantir une bonne productivité.

Ce filet social, c'est clair, a un coût. Et il est dès lors raisonnable d'admettre que les entreprises et leurs actionnaires, qui tirent bénéfice des restructurations, puissent de manière appropriée participer au financement des conséquences sociales que ces mêmes restructurations entraînent. Et c'est dans ce contexte-là qu'il faut mettre à plat sérieusement le débat fiscal et que nous attendons avec beaucoup d'intérêt les conclusions qui doivent nous parvenir par le Conseil fédéral, dans le courant du mois d'avril.

2. Sur le plan de la politique extérieure, nous ne pourrions tirer pleinement parti de la mondialisation de l'économie que si nous faisons sortir notre pays de son isolement, et il y a urgence. Ce n'est pas très compliqué de comprendre que la globalisation n'est aujourd'hui plus seulement économique; elle est aussi politique. Quels que soient nos talents pour le bilatéral, ce n'est plus suffisant. Il faut être dans les cercles de la concertation et de l'action multilatérales, en particulier dans l'Union européenne. Indépendamment des raisons politiques essentielles qui militent pour une adhésion à l'Union européenne, il faut simplement se souvenir que l'Union européenne est notre principal partenaire économique et que l'économie suisse s'en est déjà parfaitement rendu compte – les chiffres cités tout à l'heure par M. Deiss sont là pour le prouver; les flux d'investissements à cet égard sont très clairs.

Alors, la conclusion est claire. La Suisse, pour partie, a perdu son attractivité. Nous sommes en train de nous saigner – encore une fois les flux en matière d'investissements dans notre pays et à l'étranger le montrent. Dès lors, nous devons en tirer les conséquences. La globalisation de l'économie est dans l'intérêt de notre pays, mais – une fois encore – deux conditions essentielles doivent être remplies. D'une part, le maintien d'une politique sociale responsable, au financement de laquelle doivent raisonnablement contribuer ceux qui bénéficient des restructurations et, d'autre part, une politique engagée d'ouverture de notre pays conduisant entre autres à une adhésion à l'Union européenne.

Goll Christine (S, ZH): Die Antworten des Bundesrates auf das Interpellationspaket, das wir jetzt behandeln, lassen sich in einem Satz zusammenfassen: «Die schweizerische Wirtschaft ist traditionell global ausgerichtet.» Damit zitiere ich den ersten Satz aus der Antwort des Bundesrates auf dieses Paket von Vorstössen. Damit hat es sich dann auch schon. Für eine solche Bilanz haben wir keine ausserordentliche Session beantragt, die das Büro dann noch zu einem «Randstundenpalaver» degradiert hat, das, wie vorauszusehen war, vor leeren Rängen stattfindet.

Heute ist sehr viel vom Handeln die Rede gewesen, aber nur abstrakt. Doch das Parlament hat sich zu Beginn dieser Woche einmal mehr mit der Ablehnung des Ordnungsantrages der SP-Fraktion selber entmachtet, über konkrete Vor-

schläge, namentlich über eine Kapitalgewinnsteuer und eine eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer, zu entscheiden.

Wenn es um Megafusionen wie diejenige der UBS mit dem SBV geht, stossen wir sichtlich an die Grenzen nationalstaatlicher Politik. Doch das darf keine Ausrede für Nichtstun sein, Herr Villiger und Herr Delamuraz. Das rechtfertigt die Untätigkeit des Bundesrates nicht.

Ich möchte noch einmal auf das Multilaterale Abkommen über Investitionen (MAI) zu sprechen kommen, das Frau Bühlmann bereits angesprochen hat. Das MAI ist mit dem Regelwerk der Welthandelsorganisation WTO vergleichbar. Hinter verschlossenen Türen werden Rechtsvorschriften über den Schutz des Eigentums und den Schutz der Geschäftstätigkeit von Unternehmen ausgetüfelt. Wenn es möglich wird, dass Konzerne Auflagen über die Schaffung von Arbeitsplätzen oder über Umweltschutzbestimmungen als Diskriminierung auslegen können und sogar ahnden wollen, dann wird eines ganz deutlich: Die bereits auch hier «gemachte» Ohnmacht der Politik bzw. der fehlende politische Wille zum Handeln.

Sie wollen sie offenbar nicht wahrnehmen – das habe ich auch gerade vorhin bei Ihrem Votum gedacht, Frau Bangerter –, die riesige Verunsicherung in wachsenden Bevölkerungskreisen, ausgelöst durch die tiefer werdende Kluft zwischen Arm und Reich. Der Reichtum einiger weniger durch Fusionen und Kapitalgewinne auf Kosten der durch Massentlassungen zahlreicher werdenden Armen. Heute ist nicht die geringste Bereitschaft auszumachen, diese krassen Ungerechtigkeiten zu beseitigen.

Unsere Vorschläge liegen auf dem Tisch, doch Sie sind offenbar nicht in der Lage und auch nicht gewillt, diese auch nur zu prüfen. Von bürgerlicher Seite habe ich heute keinen konkreten Vorschlag gehört. Damit machen Sie sich auch zum verlängerten Arm einer Wirtschaft und der multinationalen Konzerne, die sich nicht dreinreden lassen wollen durch Arbeitsbeschaffungs- und Arbeitsschutzbestimmungen, durch Konsumentenschutzgesetze, durch Umweltschutzregelungen oder gar durch die Menschenrechte.

Wer regiert die Schweiz? Das fragt sich eine verunsicherte Bevölkerung. Und wer bremst eigentlich die Schweizer Politik? Das möchte ich Sie fragen, die bürgerliche Mehrheit, und vor allem auch Sie, Herr Bundesrat Villiger, nachdem Sie gestern im Ständerat vor «politischer Hektik» gewarnt haben.

Müller-Hemmi Vreni (S, ZH): Es passt, nach dem Einstieg in die Verfassungs- und Grundwertediskussion, eine aktuelle Wirtschaftsdebatte zu führen, in der zentral das Primat der Politik auf dem Prüfstand steht. Die Probe wird aufs Exempel gemacht, was Verfassungssätze wert sind, wenn politisches Handeln not tut.

Im Zweckartikel der Verfassungsvorlage steht, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft die gemeinsame Wohlfahrt fördert. Im Wirtschaftsartikel steht, dass Bund und Kantone die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft wahren und mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung beitragen.

Ich frage: Ist es im Interesse der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und der wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung, wenn mit anhaltendem Trend durch Megafusionen, durch Restrukturierungen, durch Auslagerungen Tausende, Zehntausende von Arbeitsplätzen abgebaut werden? Ich frage: Ist es in diesem Interesse, wenn Arbeitsplatzvernichtung vor allem mehr Value für Shareholders und Unternehmungen zur Folge hat? Ich frage: Ist es in diesem Interesse, wenn die politische Mehrheit dieser anhaltenden Abbauentwicklung weiterhin zuschaut und meint, dass dies Strukturwandel sei wie gehabt?

Es ist nicht wie gehabt! Diesen Arbeitsplatzabbau infolge Globalisierung, Automatisierung, Kapitalisierung laufen zu lassen, ist eindeutig nicht im Interesse der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, ist eindeutig nicht im Interesse der wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung. Eine politische Laissez-faire-Haltung entspricht eindeutig nicht dem Verfassungsauftrag.

Gemäss diesem Auftrag sichert unser Staat in erster Linie den Lebensstandard in der Schweiz, und dies, Monsieur Gros Jean-Michel, Herr Maurer, Frau Bangerter, bedeutet mehr, als den Wirtschaftsstandort zu liberalisieren. Oder anders: Auch unsere Verfassung hält fest, dass die Wirtschaft den Menschen dienen soll und nicht umgekehrt. Entlassungen, Frühpensionierungen, nachhaltiger Arbeitsplatzabbau zum Schaden unserer Jungen erschüttern diesen Lebensstandard Schweiz. Die Reaktionen der letzten Wochen auf die Megafusion zeigen dies eindrücklich einmal mehr. Zu Recht wird von Bevölkerung und Medien Druck auf die Politik – auf Bundesrat und Parlament – gemacht; zu Recht werden neue Instrumente verlangt, um Arbeitsplatzverlust und Erwerbslosigkeit zu stoppen.

Wo, frage ich, wenn nicht im aktuellen Fall von zwei topgesunden Unternehmen, ist es gemäss dem Primat der Politik Aufgabe des Bundesrates, gegenüber der neuen UBS den grösstmöglichen Druck für Arbeitsverteilung statt Arbeitsplatzabbau, für alternative Arbeitszeitmodelle aufzusetzen? Herr Bundesrat Delamuraz, ich nehme zur Kenntnis, dass Ihre Beamten sich dafür einsetzen. Ich bin aber der Meinung, dass offensives Engagement für Beschäftigung Chefsache ist, wie in anderen europäischen Ländern auch. Der Einsatz für beschäftigungswirksame Arbeitsverteilungsmassnahmen muss dringliche Bundesratsache werden. Dies gilt im aktuellen Fall und auch grundsätzlich.

Die Forderung nach einem – um dies zu visualisieren, und da Herrn Villiger auch anwesend ist – runden Tisch für Beschäftigungsfragen erhält durch die Bankenfusion zusätzliches Gewicht. Die Antwort des Bundesrates auf meine Interpellation befriedigt mich gar nicht, und ich fordere heute den Bundesrat erneut auf, «leadership», Führungsverantwortung zu zeigen und einen runden Tisch für Beschäftigungsfragen einzurichten.

Meine Herren Bundesräte, wenn es Ihnen mit dem Primat der Politik gemäss Verfassung ernst ist, und davon darf ich ausgehen, dann können Sie sich nicht weiterhin mit der Rolle der Bittsteller und der Appellanten gegenüber den arbeitsplatzabbauenden Unternehmungen begnügen. Dann sollten Sie doch immerhin Interesse für die Diskussion von verbindlichen sozialpolitischen Auflagen haben, die ich in der Interpellation auch anspreche. Sie haben dieses Interesse heute nicht.

Wir werden diese Diskussion anhand der von der SP-Fraktion zu diesem Thema eingereichten Motion vertiefter führen können. Ich weise Sie heute darauf hin, dass die Arbeitsverteilungs-Initiative der Gesellschaft für eine gerechte Arbeitsverteilung, GeGAV, wie auch die Arbeitszeit-Initiative des SBG dafür besorgt sind, dass dieses Thema auf der politischen Traktandenliste bleibt. Zum Glück garantiert unsere Verfassung heute und weiterhin, via Initiativen auf das Primat der Politik zu pochen. Zum Glück wächst ausserhalb des Bundeshauses – Umfragen bestätigen dies laufend – der Druck für Arbeitsverteilung, der Druck für Sicherung des Lebensstandorts Schweiz.

Binder Max (V, ZH): Frau Müller, Sie setzen sich in sehr ehrenwerter Art und Weise für Arbeitsplätze in der Schweiz ein. Das tun wir alle, und das ist sehr ehrenwert. Sie wissen, dass mit der Kleinbauern-Initiative 15 000 Arbeitsplätze in der Schweiz verlorengehen. Nehmen Sie Stellung gegen diese Kleinbauern-Initiative und setzen Sie sich auch dort für die einheimischen Arbeitsplätze ein?

Müller-Hemmi Vreni (S, ZH): Herr Binder, ich setze mich für Arbeitsverteilung ein, ich setze mich für Arbeitsplätze ein, die nachhaltig gesichert werden können. Sie wissen, dass ökologische Landwirtschaft nachhaltige Arbeitsplätze sichern wird.

Blocher Christoph (V, ZH): Ich habe jetzt fast vier Stunden dieser Debatte zugehört, die die Sozialdemokraten für so dringlich erklärt haben, und bin vis-à-vis von ihren leeren Stühlen gesessen. Wir haben diese ausserordentliche Session nicht beantragt, Herr Ledergerber, Sie müssen nicht auf mich zeigen; Sie haben sie beantragt.

Ich habe immer nach Rezepten gegen Fusionen und Arbeitsplatzabbau Ausschau gehalten – und als einziges bieten Sie die Kapitalgewinnsteuer für private Personen und eine eidgenössische Erbschaftssteuer! Im übrigen klagen Sie vor sich her, dass hier fusioniert werde und 17 000 Arbeitsplätze abgebaut würden.

Es ist ja wahrscheinlich gut gemeint, aber gut gemeint ist oft das Gegenteil von gut. Ich gebe Ihnen zwar nicht die Schuld an der Fusion und an den 17 000 Arbeitsplätzen, die abgebaut werden. Aber das Problem ist gar nicht die Fusion und der Abbau von 17 000 Arbeitsplätzen, sondern eine falsche Bankpolitik früherer Jahre. Wo über Nacht 17 000 Stellen gestrichen werden, wo faule Kredite für 50 Milliarden Franken abgeschrieben werden, ist doch etwas falsch gelaufen.

Und hier sind Sie – auf den linken Bänken – mehr dabei, als Sie glauben. Wissen Sie, es war wunderschön, unter dem Filz zu sitzen und im Chor mit dem Management dieser Grossbanken – aber auch anderer Firmen – zu sagen: Wir sind nicht für den Shareholder value, wir sind für Stakeholder value; wir sind sozial, wir haben auch volkswirtschaftliche Verantwortung – damit man keinen hohen Gewinn machen musste, keine hohen Kurse erreichen musste. Alle steckten unter der gleichen Decke, angefangen beim Management – für die waren das natürlich die schönsten Töne, weil man entschuldigt ist, wenn man keine zwingenden Gewinne erzielt – über die Verwaltungsräte, die Gewerkschaften, die Personalverbände, die Behörden bis zu den Pensionskassen, alle waren zufrieden.

Wo haben Ihre Pensionskassen in den letzten Jahren an den Generalversammlungen gestimmt? Stadt Zürich, Kantone, Grosspensionskassen? Wenige Rufer in der Wüste haben gewarnt. Einzelne haben gesagt: So geht es nicht – mit diesen gegenseitigen Verbindungen zwischen den Firmen, wo jeder dafür geschaut hat, dass der eine den anderen deckt. Glauben Sie, dass über Nacht 34 Verwaltungsräte und zwei Bankpräsidenten ihre Sitze räumen würden, wenn diese Fusion nicht die einzig mögliche Überlebenschance ist? Glauben Sie, sie hätten ihre Stühle geräumt? Hier könnten wir und Sie lernen! Schauen Sie in die schweizerische Wirtschaft. Es hat noch mehr solche Firmen. Die werden alle geschont!

An die Sozialdemokraten: Diese Firmen erzielen zuwenig Gewinn, zuwenig Eigenkapitalrendite. Es sind noch keine zehn Jahre her, da haben Sie hier das Wachstum bekämpft und vom Nullwachstum geschwärmt. Jetzt bekämpfen Sie die Eigenkapitalrendite. Ich kann Ihnen als Unternehmer sagen: Ich mache nichts anderes – alle meine Mitarbeiter wissen das –, als Shareholder value zu erzeugen. Weil ich weiss: Wenn wir diesen Gewinn nicht machen – der Shareholder value ist ja nur die Funktion des Gewinns –, wenn wir diese Eigenkapitalrendite nicht erzielen, werden wir weggefegt, und dann muss ich meine Leute entlassen. Das ist der Hintergrund. Das ist die soziale Verantwortung des Unternehmers.

Jetzt kommen Sie mit Steuern, wo Sie wieder das Gegenteil von dem machen, was Sie tun sollten: Sie schwächen die Wirtschaft und die Arbeitsplätze. Wenn hier von wachsenden Disparitäten in den Steuerbelastungen gesprochen wird, stimmt das, wenn ich meine Steuerrechnung anschau, meine Damen und Herren auf der linken Seite! Schauen Sie Ihre Steuerrechnungen und schauen Sie auch Ihre Vermögen an – ich mag es Ihnen gönnen. Aber Sie müssen nicht so tun, als würden Sie etwas bewirken, wenn Sie diejenigen treffen, welche Vermögen besitzen, weil sie Unternehmen haben.

Sehen Sie: Sie machen immer das gleiche. Sie glauben, wenn Sie solchen, die etwas haben, viel wegnehmen, werden die andern, die weniger haben, reich. Ein solcher Stumpsinn! Wie können Sie eigentlich noch so denken? Sie kommen mir vor wie einer, der mit einem grossen Stein vor einer Scheibe steht, auf der eine Fliege ist, und da schlagen Sie auf diese Fliege los. Die Chance ist gross, dass diese Fliege ausweicht. So ist es auch mit den Steuerzahlern. Vielleicht treffen Sie die Fliege auch. Das ist etwas für Schadenfreudige. Aber eins steht fest: Die Scheibe machen Sie auf jeden Fall kaputt. Das ist Ihre Wirtschaftspolitik.

Die Sozialdemokraten – Herr Strahm und auch Herr Rechsteiner – rühmen hier das amerikanische Steuersystem. Wenn Sie das ab morgen einführen wollen: Ich bin sofort mit dabei. Die erste Massnahme, die Reagan ergriffen hat und die heute die Wirtschaftsentwicklung in Amerika bestimmt, war, den Höchststeuersatz von über 50 Prozent auf 28 Prozent zu senken! Mit dem amerikanischen Steuersystem und Steuersatz würde ich ein Dreissigstel – ein Dreissigstel! – meiner heutigen Steuern bezahlen! Machen Sie das! Aber Sie können nicht ein einzelnes Steuerelement herausnehmen und die andern weglassen.

Glauben Sie wirklich – seien Sie doch nicht naiv –, der Steuerwettbewerb spiele nicht? Ich kann Ihnen Briefe aus europäischen Staaten zeigen, die an mich als Privatperson gerichtet sind: «Erstens: Wir offerieren Ihnen einen Steuersitz, wo Sie keine Kapitalgewinnsteuer zahlen. Zweitens: Wir beschränken Ihre Höchststeuer auf 50 Prozent.» So werden Steuerzahler abgeworben, und Sie machen nämlich nichts anderes, Herr Ledergerber. Ich bin mit Ihnen in der Risikokapital-Arbeitsgruppe. Was haben Sie gemacht? Steuererleichterungen, dort kann man abziehen.

Was machen sie im Kanton Neuenburg, Herr Frey Claude? Sind die Firmen, die gekommen sind, «les salauds»? Zehn Jahre haben Sie all diesen Firmen Steuerbefreiung gegeben. Und Leute, die vom ersten Tag an Steuern bezahlt haben, aber den Wohnsitz wechseln – und dann noch zu sich nach Hause –, sind «salauds».

Das ist schlechte Wirtschaftspolitik. Gute Wirtschaftspolitik ist: hohe Eigenkapitalrendite, Gewinne von den Unternehmen zu verlangen. Geben Sie dem Management nicht das Alibi in die Hände, schlechte Gewinne zu machen. Sonst verlieren Sie Arbeitsplätze.

Widrig Hans Werner (C, SG): In einem Punkte muss ich meinem Vorredner recht geben: Wenn zwei Banken fusionieren, ist es wirklich etwas phantasielos, ausschliesslich neue Steuern zu erfinden. Kommen wir doch zur Sache: Auf der Traktandenliste steht heute: «Debatte über die Konsequenzen der Fusion UBS/SBV.» Nach meiner Meinung sind als Konsequenz in der Bankenwelt fünf Ziele zu erfüllen.

Frau Goll, Sie haben gesagt, wir machen keine Vorschläge. Jetzt können Sie fünf Vorschläge aufschreiben:

1. Es sind klare Strukturen zu schaffen für internationale, kantonale, regionale Tätigkeiten. Für die Kreditierung der gewerblichen Wirtschaft sind die Kantonal-, Regional- und die Lokalbanks besser geeignet als die Grossbanken. Sehen Sie doch die Verlustraten an: Grossbanken 13 Prozent, Kantonbanken 5 Prozent, Regionalbanken 3 Prozent, Raiffeisenbanken nur 1 Prozent.

2. Das gewerbliche Bürgschaftswesen ist ohne Grossbanken weiterzuführen. Es ist ein kleines Segment, aber auch Restfinanzierungen können wichtig sein.

3. Ausklammerung des Immobilienproblems bei jenen KMU, die Finanzprobleme haben, aber im Produktions- und Marketingbereich gesund sind (Ebnersche Erwartungen von über 10 Prozent Kapitalrendite widersprechen natürlich einer vernünftigen KMU-Finanzierung).

4. Stärkung der Kantonbanken, also Besinnung auf ihr Kerngeschäft, das einheimische Gewerbe mit Liquidität zu versorgen. Das personalintensive Kommerzgeschäft schafft Arbeitsplätze; das ist ein positiver Nebeneffekt.

Herr Jans, Sie fordern eine schweizerische KMU-Bank. Einverstanden! Unterstützen wir die Gewerbebanken, die es in der Schweiz gibt, die Regionalbanken, die branchenspezifische Beurteilungen vornehmen.

5. Förderung der Gründung von Risikokapitalgesellschaften. Das sind Fachleute, die Unternehmensfinanzierungen sachgerecht zu unterstützen in der Lage sind. Hier können die Grossbanken, hier können die Pensionskassen Finanzmittel einbringen. Beispiele: Swiss Venture Capital Basel und andere Gesellschaften in diesem Land.

Die gewerblichen Klein- und Mittelunternehmen seien die Hoffnungsträger, heisst es. Aber sie leiden. Sie haben Liquiditätsprobleme. Zahlungsfristen von 90 Tagen und mehr sind keine Seltenheit, was bedeutet, dass Gewerbebetriebe ein

Viertel ihres Jahresumsatzes zu bevorschussen haben. Da wurde kürzlich eine Exekutionsaktion für 30 000 KMU angeordnet; davon wären also 300 000 Arbeitsplätze betroffen. So geht es natürlich nicht.

Die Notenbank hat heute die Zeichen der Zeit erkannt und den Markt mit liquiden Mitteln versorgt. Es schlägt einfach nicht auf das Inlandunternehmertum durch. Man kann nur Investitionskredite geben, wenn Ausführungsprojekte vorliegen.

Es ist die Aufgabe von Bund, Kanton und Gemeinde, also der öffentlichen Hand, hier im Investitionsbereich mehr zu tun. Hier habe ich eine andere Auffassung als mein Vorredner. Die Bankinstrumente – kantonal, regional, Raiffeisenbanken – sind da. Sie werden gesund wachsen; ich bin überzeugt davon, dass sie überdurchschnittlich wachsen werden. Ich habe überhaupt keine Angst, dass der grosse «Bankenfisch» die kleinen Fische in diesem Teich auffrisst; denn in der Zeit, in der sich der grosse dreht, sind die kleinen längst in der anderen Richtung auf und davon. Auch hier ist es wie überall: Es gewinnt nicht der Grosse; es gewinnt der Schnelle.

Hafner Ursula (S, SH): Der Worte sind genug gewechselt, wir wollen endlich Taten sehen. Als kurz nach der Bankenfusion auch noch der Steuertrick des Bankers Ebner bekannt wurde, da empörte sich sogar die FDP und schrieb in einer Medienmitteilung, sie verurteile die Steuerumgehung von Martin Ebners BZ-Bank als unsolidarisch und verwerflich. Die «Weltwoche» titelte darauf: «Jammern, aufschreien, weiterschummeln.» Leider hat es kein Fragezeichen hinter dem «weiterschummeln».

Die Zeitung erinnerte daran, dass solche folgenlose Empörung leider Tradition hat. 1977 – das ist das erste Beispiel – verkaufte Werner K. Rey die Bally-Aktien und strich einen Gewinn von 27 Millionen Franken ein: arbeitsfreies Einkommen, steuerfrei. Kein Rappen Steuergelder wurde dafür bezahlt. Der Kanton Zürich hatte die Kapitalgewinnsteuer sieben Jahre vorher abgeschafft. Dies führte zu einer Flut von Vorstössen im Zürcher Kantonsrat, auch von CVP-Seite, Herr Hess Peter. Doch zwei Jahre später, als es darum ging, die Kapitalgewinnsteuer, wie es damals verlangt worden war, wieder einzuführen, hatte sich die Empörung gelegt; die bürgerliche Parlamentsmehrheit lehnte die Wiedereinführung der Kapitalgewinnsteuer ab. Darauf schafften auch die letzten fünf Kantone, die beiden Basel, Bern, Solothurn und Graubünden, die Kapitalgewinnsteuer ab. Andererseits stiegen die Gewinne an der Börse wie noch nie. Sie konnten steuerfrei eingestrichen werden.

In mehr und mehr Kantonen wurde auch ein anderes soziales Steuersubstrat, die Erbschaftssteuer, immer weiter geschmälert. Reiche, wie zum Beispiel Herr Vögele, wie zum Beispiel Herr Bührle, zogen in den Kanton Schwyz, wo keinerlei Erbschafts- und Schenkungssteuern zu bezahlen sind. Dafür stieg die Steuerbelastung für die Normalbürger. Sie mussten nicht nur wie bisher auf ihrem Arbeitseinkommen Steuern bezahlen, sondern neu auch auf Konsumgütern, um die Wirtschaft von der Wust zu befreien.

Den Normalbürgerinnen und Normalbürgern wurde gesagt, sie hätten den Gürtel enger zu schnallen, weil die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessert und weil die Finanzen des Staates saniert werden müssen.

Im Dezember 1997 hatten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger genug davon, dass einseitig Leute, die für ihr Einkommen arbeiten, der Wirtschaft ständig entgegenkommen müssen. Sie haben das neue Arbeitsgesetz abgelehnt. Im September 1998 sagten sie auch nein zur Zumutung, dass die Arbeitslosen den Gürtel zugunsten der Bundeskasse enger schnallen sollten, während Aktionäre steuerfreie Gewinne einstrichen wie nie zuvor. Der Ruf, dass nicht bei den Opfern der Umstrukturierungen gespart, sondern statt dessen die Kapitalgewinnsteuer bei Privaten wieder eingeführt werden soll, wurde noch lauter, als er vor zwanzig Jahren schon war. Auch der Ruf nach einer eidgenössischen Erbschaftssteuer ertönte nicht mehr nur von unserer Seite her. Das zeigten mir unter anderem Briefe, die ich von Bürgerinnen und Bürgern bekam. Sie sagten, dass sie zwar das Heu politisch nicht auf

der gleichen Bühne hätten, wir hier aber recht hätten. Sie hätten es satt, alleine zu bezahlen.

Herr Hess Peter hat heute gesagt die Linke wolle nun die Gunst der Stunde nutzen. Tatsache ist, dass wir nicht nur – wie der Zürcher Kantonsrat 1977 – aufschreien wollen und dann warten, bis sich die Empörung wieder gelegt hat. Wir erwarten, dass hier nicht lediglich grosse Worte gemacht werden. Wir erwarten, dass Sie nach Erscheinen des Expertenberichtes – den Sie zum Vorwand genommen haben, jahrelange Vorstösse zu verschieben – den Tatbeweis antreten und mit uns zusammen dem Bundesrat in der Sommersession konkrete Aufträge erteilen.

Es gilt zu verhindern, dass die Steuermoral in unserem Land immer weiter sinkt. Es gibt schon ein neues Wort, es heisst «ebnern». Herr Ebner könnte die Leute dazu bringen, dass auch sie sich vor den Steuern zu drücken versuchen, sei es durch Schwarzarbeit oder andere sich ihnen bietende Möglichkeiten. Es gilt, die Steuerschlupflöcher endlich wirksam zu stopfen. Es gilt, dafür zu sorgen, dass die sozialen Kosten den Gewinnern der Umwälzungen aufgebürdet werden und nicht den Opfern. Wir zählen darauf, dass Sie in der Sommersession dazu bereit sind. Sonst werden wir – wir sind dazu stark genug – eine weitere Sondersession beantragen müssen.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): Frau Hafner, ich würde vorschlagen, dass wir von den Emotionen zu den Fakten kommen. Sie haben richtigerweise erwähnt, dass der grosse Kanton Bern die Kapitalgewinnsteuer abgeschafft hat. Das war im Jahre 1987 der Fall. Wissen Sie vielleicht zufällig, wieviel die Kapitalgewinnsteuer dem Kanton Bern im letzten Jahr noch eingebracht hatte? Ich kann Ihnen die Summe sofort sagen, denn ich kann Ihnen nicht zumuten, dass Sie jetzt irgendeine Zahl nennen: Es waren 1,7 Millionen Franken. Ich wiederhole: 1,7 Millionen Franken brutto. Voilà.

Steinegger Franz (R, UR): Derartige Debatten sind nicht zu beanstanden; man kann Aufregtheit, man kann Betroffenheit demonstrieren. Man kann auch Ladenhüter als hochmoderne Produkte verkaufen. Man kann sich auch blamieren, wenn im Zeitalter der Globalisierung, des Binnenmarktes in Europa und in der Schweiz faktische Fusionsverbote gefordert werden.

Dabei ist die Enttäuschung der durch Fusionen Betroffenen verständlich. Auffangmassnahmen des Staates sind unerlässlich, es braucht das Verantwortungsbewusstsein der Wirtschaft. Diese Diskussion hat nun auch die Gefahr aufgezeigt, dass ein «Fantasy-Reich» der Wirtschaft errichtet wird, die Gefahr, dass man den eigenen Karneval mit zweckmässiger Wirtschafts- und Steuerpolitik verwechselt.

Die Politik muss gelegentlich entscheiden, und daraus entstehen auch Konsequenzen. Es ist dann problematisch, wenn sich diejenigen, die mitentschieden haben, in die Büsche schlagen, wenn es darum geht, die Konsequenzen zu ziehen.

Trotz dem kurzen Erinnerungshorizont der Politik erinnern Sie sich vielleicht noch an die Diskussionen über Hypothekenzinsen und Wohnungsnot in den Jahren 1990 und 1991. Gerade die SP-Fraktion forderte im Interesse der Mieter die sofortige Aufhebung der damaligen Zinskonvenien. Das waren nichts anderes als Preiskartelle. Mit diesen Preiskartellen konnten viele Banken mit vielen Filialen und Mitarbeitern gut leben. Die Aufhebung dieser Kartelle hat zu kleineren Gewinnen, zu Rationalisierungszwängen und zu weniger Personal geführt. Das Bankenwesen ist heute im Umbruch. Die Notwendigkeit war klar, aber man sollte heute nicht so tun, als ob man nicht dabei gewesen wäre.

Mit dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und dem Binnenmarktgesetz wollten wir Wettbewerb schaffen. Wir wollten beispielsweise die Preise für die öffentliche Infrastruktur, aber auch für die Erstellung von Wohnraum usw. senken. Im Baugewerbe ist in der Zwischenzeit viel fusioniert worden. Der berühmte Bernerklub besteht nicht mehr. Etwa 50 000 Arbeitsplätze sind abgebaut worden. Bei der Abschaffung der hochsubventionierten und un-

bezahlbar gewordenen, kartelloiden Verhältnisse in der Landwirtschaft – es war notwendig – waren Sie ebenfalls dabei. Es sind 15 000 Betriebe eingegangen.

Als internationale Entwicklungshelfer, als Internationalisten, als Befürworter des EU-Beitrittes und des freien Personenverkehrs sollte die SP jetzt die Globalisierung befürworten. Auf jeden Fall können wir die Globalisierung hier im Rat nicht per Bundesbeschluss abschaffen. Damit aber müssen die Unternehmungen entscheiden, ob sie lokal, regional oder global tätig sein wollen.

Will eine Unternehmung global tätig werden, braucht sie eine gewisse Grösse. Wenn sie das aus eigener Kraft nicht mehr kann, fusioniert sie. Ich möchte den Banken nun keinen Heiligenschein verpassen. Aber dank unserem Bankensystem ist es gelungen, eine Strukturkrise von grösstem Ausmass, vor allem im Immobilienbereich, abzufedern. Es ist gesagt worden: Ein Abschreibungsbedarf von über 40 Milliarden Franken, etwa die Grössenordnung der Arbeitslosenzahlungen in den letzten Jahren, oder ein Rückstellungsbedarf von über 60 Milliarden Franken sind die Kennzahlen. Ein Teil dieses Abschreibungsbedarfs ist sicherlich der Ungeschicklichkeit der Banken zuzuschreiben. Aber der Abfederungseffekt ist gewaltig.

Und wer hat dies bezahlt? Man darf das im Interesse eines bestimmten Zweiges der Bankentätigkeit nicht laut sagen. Auf jeden Fall ist es nicht das Hypothekengeschäft, es ist ein Geschäft, das auf Bankgeheimnis, vernünftige Rechtshilfe und politische Stabilität angewiesen ist.

Seien Sie etwas vorsichtig, wenn Sie den Banken erneut an den Kragen wollen. Wenn man den freien Personenverkehr – wir tun es auch – in Europa befürwortet, vom Nordkap bis nach Kreta, dann darf man auch den Umzug einer Bank von Zürich nach Freienbach nicht beklagen. Man darf sich natürlich ärgern.

Sie rufen immer zu Recht nach Arbeitsplätzen. Neue Arbeitsplätze erfordern Investitionen. Meinen Sie, dass Sie mit dem heute vorgestellten Folterinstrumentarium an fiskalischen Massnahmen oder etwa mit der Gen-Schutz-Initiative diese Investitionsfreude erhöhen? Die Vorgänge, die wir heute diskutieren, sind nicht ohne Bedeutung, aber es geht nicht an, dass Mittäter ihr Handeln als Leiden umbuchen und sich als völlig nicht verantwortlich hinstellen. Ich wünsche mir deshalb mehr Interesse daran, die Probleme wirklich zu lösen, und nicht nur ein Interesse daran, mit einem Rückgriff auf den Kostümfundus vergangener sozialistischer Tage möglichst unschuldig auszusehen.

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

*Schluss der Sitzung um 21.15 Uhr
La séance est levée à 21 h 15*

Achte Sitzung – Huitième séance

Freitag, 23. Januar 1998

Vendredi 23 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

Sammeltitel – Titre collectif

Fusion UBS/SBV.

Konsequenzen

Fusion UBS/SBS.

Conséquences

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 154 hiervoor – Voir page 154 ci-devant

Präsident: Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass sämtliche Interpellationen schriftlich beantwortet worden sind. Sie haben gestern in Ihren Voten ausgeführt, ob Sie von den Antworten des Bundesrates befriedigt, nicht befriedigt oder teilweise befriedigt sind. Mit der bundesrätlichen Stellungnahme wird die Debatte abgeschlossen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich muss Ihnen zunächst leider sagen, dass Herr Delamuraz heute nicht kommen kann. Ich weiss das auch erst seit zehn Minuten. Er hat anscheinend heute nacht eine kleine Schwäche gehabt. Er ist gestürzt, ist leicht verletzt und musste sich in Spitalpflege begeben. Aber ich kann Ihnen dazu nichts Näheres sagen. Ich hoffe natürlich mit Ihnen, dass er bald wieder hier sein kann.

Ich werde deshalb versuchen, auch ein bisschen seinen Teil der Antwort zu übernehmen. Ich muss Sie einfach um Verständnis bitten, weil ich mich jetzt natürlich auf den Bereich, der nicht in meine Zuständigkeit fällt, nicht sehr intensiv vorbereiten konnte. Es wäre eigentlich vorgesehen gewesen, dass Herr Delamuraz Ihnen die breiten wirtschaftlichen Zusammenhänge, Globalisierung usw., darlegt. Ich hätte dann eher die fiskalischen Spezialprobleme ausgeführt. Ich werde aber versuchen – nun halt etwas improvisiert, wofür ich Sie um Verständnis bitte –, auch zu ein paar Fragen, die damit in einem weiteren Zusammenhang stehen, Stellung zu nehmen. Viele Fragen, die Sie gestern aufgeworfen haben, waren ja letztlich auch Fragen, die steuerliche Probleme betreffen. Sehen Sie es mir auch nach, wenn ich dann vielleicht hin und wieder in den Papieren die richtigen Stichworte zu suchen versuche.

Vielleicht darf ich mit der Stimmung im Lande anfangen, die hier gestern in Ihren Voten sehr eindrücklich zum Ausdruck gekommen ist. Viele Bürgerinnen und Bürger, das ist dem Bundesrat bewusst, sind durch einige der jüngsten Ereignisse irritiert und verunsichert worden. Die Grossfusion im Bankengewerbe wird in weiten Kreisen nicht als ein mutiger Schritt in eine globalisierte Zukunft empfunden. Viele sehen darin eigentlich eher eine Grossaktion zur Einsparung von Arbeitsplätzen und Kosten, was dann zu einer Höherbewertung an der Börse und dann wieder zu steuerfreien Kapitalgewinnen führt.

Die Verlagerung eines Finanzinstitutes von Zürich nach Schwyz wird als ein «schlauer Missbrauch» eines an sich ungerechten Steuersystems wahrgenommen; die Bildung grosser Vermögen durch Leute, die anscheinend nie einen Rap-

pen Einkommenssteuer bezahlt haben, wirkt auf viele Steuerzahlerinnen und Steuerzahler wie ein Hohn – auch auf mich, wenn ich ehrlich bin.

Gleichzeitig wissen wir alle, dass die Sozialwerke unterfinanziert sind, dass die Bundesfinanzen dringend saniert werden müssen. Manche im Volk haben das Gefühl, dass «die in Bern» die maroden Bundesfinanzen und die unterfinanzierten Sozialwerke durch Verzichte und Steuererhöhungen bei den Kleinen im Lande sanieren möchten, während gleichzeitig viele der Grossen dem Fiskus auf mannigfache Weise ein Schnippchen schlagen würden. Diese Perzeption führt natürlich bei vielen im Lande zu Unzufriedenheit, zu einer gewissen Resignation. Der Bundesrat nimmt diese Stimmung sehr ernst. Es ist auch verständlich, dass die Politik auf solche Stimmungen reagiert. Deshalb ist diese Debatte begründet, auch wenn Sie vielleicht keine Entscheide fällen können.

Allerdings – auch das möchte ich sehr klar sagen –: Es ist jetzt eine eigentliche politische Hektik ausgebrochen, die mich auch etwas besorgt macht. Politische Hektik ist ein schlechter Ratgeber; ich bin mit einigen einig, die dies hier gesagt haben, zum Beispiel Frau Bangerter. Ich bleibe dabei – Frau Goll hat da sehr kritisiert. Wir müssen uns mit aller Besonnenheit fragen, wo zurzeit welcher Handlungsbedarf wirklich besteht. Die Globalisierung – Herr Hess hat dies gesagt – findet statt; sie ist eine Realität. Wir können diese Realität nicht verdrängen und vor allem nicht beeinflussen. Es hat keinen Sinn, sich dagegen aufzulehnen, sie ist unausweichlich.

Es ist natürlich, dass es in einem wohlhabenden Land als Bedrohung empfunden wird, wenn Arbeitsplätze, Kapital und technologisches Wissen jederzeit in andere Länder und Kontinente verlagert werden können. Aber ich gehe auch hier mit einigen Votanten einig – Herr Müller Erich hat das ganz deutlich gesagt –: Diese Globalisierung ist auch eine Chance. Die Arbeitsteilung, die mit dieser Globalisierung verbunden ist, birgt natürlich Risiken. Letztlich aber erzeugen diese Arbeitsteilung und der weltweite Siegeszug der Marktwirtschaft zusammen ein ganz immenses globales Wachstumspotential, das eine sehr grosse Chance für den ganzen Planeten ist, auch für andere Länder.

Davon kann ein Exportland wie die Schweiz nur profitieren. Ich bin sogar der Meinung, dass die Schweiz zur Erhaltung ihres Wohlstandes offene Märkte braucht, europaweit, weltweit. Man kann nicht die ganze Welt von der Schweiz aus mit unseren Qualitätsgütern und unseren Dienstleistungen beliefern wollen und auf der anderen Seite dann diese Freiheit beklagen und sich sogar noch wehren, wenn andere die «Frechheit» haben, ihrerseits uns beliefern zu wollen. Ein Land wie die Schweiz mit 7 Millionen Einwohnern und klimatischen und geographischen Nachteilen, einem minimalen Binnenmarkt und ohne Zugang zum Meer hätte ohne diese Ausweitung der Märkte, ohne freie Welthandelsregeln nie eine Chance, überhaupt einen überdurchschnittlichen Wohlstand zu erarbeiten. Das müssen wir einfach ganz klar feststellen und auch zur Kenntnis nehmen.

Natürlich haben wir alle etwas Angst davor, dass wir, weil wir kostenmässig höher liegen, vielleicht eher zu den Verlierern gehören könnten. Aber Sie wissen, dass es in der Wirtschaft das sogenannte Gesetz der komparativen Kosten gibt. Gemäss diesem Gesetz ist es auch in einheitlichen Märkten möglich, wenn man die richtige Leistung erbringt, regional trotzdem einen höheren Wohlstand zu erarbeiten. Es hängt letztlich von unserer Leistung und von unseren Rahmenbedingungen ab, ob wir das auch in einer neuen, globalisierten Welt schaffen. Aber ohne freiheitliche Handelsregeln könnten wir ganz gewiss unseren Wohlstand nicht erhalten; das müssen wir erkennen.

In diesem Sinne dürfen wir nicht verängstigt, wie das Kaninchen vor der Schlange – jemand hat das gesagt –, diese Globalisierung beklagen, sondern wir müssen versuchen, aus ihr das Beste zu machen. Aber ganz klar ist, dass diese Globalisierung den Konkurrenzkampf auch zwischen Wirtschaftsstandorten ganz signifikant verschärft hat. Daraus folgt natürlich, dass die Erhaltung von günstigen Standortbedingungen auch in der Schweiz allererste Priorität haben muss. Es ist

von den Herren Bühler, Hess Peter, Gros Jean-Michel, Cavadini Adriano, Steinegger usw. gesagt worden: Dies ist von ganz grosser Bedeutung. Ich werde gegen Ende meiner Ausführungen noch kurz auf diesen Machtverlust der Politik zurückkommen, weil hier ein Problem liegt, das man natürlich auch aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten kann.

Die Erhaltung der günstigen Standortbedingungen zur Erhaltung einer konkurrenzfähigen Wirtschaft ist vor allem auch aus aussenwirtschaftlichen Gründen ausserordentlich wichtig. Denn es ist ja eine Binsenwahrheit – aber man muss hin und wieder auch die Binsenwahrheiten wiederholen –, dass ohne eine prosperierende Wirtschaft weder der Sozialstaat aufrechterhalten werden kann noch die Arbeitslosigkeit besiegt werden kann. Es gilt nun, trotz dieser politischen Aufgeregtheit – wenn ich so sagen will – nicht das Gegenteil dessen zu tun, was langfristig nötig ist. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen – da habe ich eine gewisse eigene wirtschaftliche Erfahrung, die liegt zwar auch schon bald zehn Jahre zurück – müssen langfristig berechenbar sein, und das gilt vor allem auch für die Steuern. Gerade die Steuern sind für die Qualität eines Wirtschaftsstandortes in hohem Masse relevant.

Dieses ständige Gerede von neuen Steuern und davon, wo man wen noch schröpfen könnte – ich sage das bewusst etwas pointiert, mit allem Verständnis für die Probleme, die sich ergeben –, kann natürlich bei wichtigen Investoren Irritationen hervorrufen; es gibt Signale dafür, dass das im Moment der Fall ist. Das sollten wir vermeiden. Deshalb möchte ich vor steuerpolitischen Schnellschüssen warnen, die nicht überlegt sind. Wir müssen alle Veränderungen im Bereiche der Steuern wohl abwägen, und wir müssen sie vor allem in bezug auf ihre ökonomischen Wirkungen ganz detailliert analysieren. Das heisst nicht, dass man nichts verändern kann, aber wir müssen wissen, was wir tun.

Bevor ich nun zur Steuerpolitik komme, möchte ich doch ein paar Bemerkungen, die eigentlich mein Kollege hätte machen sollen, zu dieser Bankenfusion machen.

Zum ersten: Es ist relativ schwierig zu beurteilen, ob diese Fusion längerfristig für die Wirtschaft, für den Finanzplatz gut oder schlecht ist. Wenn man jetzt sagt, die Politik hätte das beurteilen und beeinflussen können, scheint mir das von einem falschen Rollenverständnis her zu kommen. Ich glaube nicht, dass es an der Politik ist zu beurteilen, ob eine solche Fusion nötig ist, damit die Wirtschaft weltwirtschaftlich konkurrenzfähig ist; und ich glaube nicht, dass die Politik da zustimmen muss. Wettbewerbsfähigkeit im Inland ist etwas anderes, dazu komme ich auch noch kurz. Die Wirtschaft selber muss die Verantwortung dafür übernehmen, mit welchen Strukturen sie sich selber als zukunftsfähig erachtet. Ich glaube, dass die schweizerische Exportwirtschaft mit ihren zum Teil schmerzlichen Restrukturierungen immerhin ihre Strukturen so verändert hat, dass man heute wahrscheinlich behaupten darf, die schweizerische Exportindustrie sei in grossen Teilen besser für die Herausforderungen einer globalisierten Wirtschaft gerüstet als sehr viele Exportindustrien in anderen europäischen Staaten.

Ich hoffe sehr, sogar als Finanzminister, dass sich das dann auch bei den Arbeitsplätzen und vielleicht auch beim Steueraufkommen auszahlt. Das ist die andere Seite, nicht die schmerzliche Seite dieser Restrukturierungen. Wir müssen beide Seiten gewichten, wenn wir die Restrukturierungen beurteilen wollen.

Die Finanzmärkte sind ein Problem, das mich auch vom Finanzdepartement her sehr interessiert. Die Finanzmärkte haben sich in der letzten Zeit rasant entwickelt, und man kann sich natürlich schon die Frage stellen: Welche Minimalgrösse braucht ein Finanzinstitut, damit es weltweit zu den «global players» gehören kann? In allen Bereichen wird es weltweit, ob das Cola-Getränke, Kaugummi oder irgend etwas anderes sind, wahrscheinlich nur sehr wenige «global players» geben. Es ist klar: Wenn die kleine Schweiz mit 7 Millionen Einwohnern im Chemie- und Bankenbereich solche «global players» haben wird, wird eine Art schwieriges Missverhältnis zwischen der Grösse dieser Firmen und den Dimensionen unseres Landes entstehen. Es entstehen Giganten, die in bezug auf den Schweizer Markt dominant sind, fast beäng-

stigend, aber in bezug auf die Weltmärkte wahrscheinlich eine Minimalgrösse erreichen, um langfristig mitspielen zu können. Das ist ein Spannungsfeld, mit dem wir irgendwie leben lernen müssen.

Ich habe etwas ausgeklammert, weil ich sonst zu lang geworden wäre und weil gestern nicht danach gefragt worden ist. Aber in den Interpellationen kommt es vor: In bezug auf die Bankenaufsicht ist es natürlich für das kleine Land Schweiz ein ziemliches Problem, wie sie solche Giganten beaufsichtigen will. Hier ist internationale Zusammenarbeit nötig. Darüber müssen wir immer wieder nachdenken. Wir müssen über Eigenmittelunterlegungen nachdenken. Eigentlich bräuchten solche Giganten mehr Eigenmittel. Auf der anderen Seite möchten sie die Eigenmittel wegen der möglichst hohen Kapitalverzinsung tief halten. Hier müssen wir nach Lösungen für die vernetzte Sicherheit dieser Konglomerate suchen. Die Banken selber sind ja solid und haben Reserven. Dieses Problem müssen wir verfolgen. Ich bin froh, dass die Eidgenössische Bankenkommision es sehr ernst nimmt.

Man kann durchaus sagen, dass eine solche Fusion sicherlich auch für unseren Wirtschaftsstandort gute Folgen haben kann, wenn das Management nachher gut ist. Ich bin z. B. auch froh, dass sich zwei Schweizer Institute zusammengeslossen haben und nicht irgendein ausländisches Institut mit einem schweizerischen, dessen Sitz dann noch ins Ausland verlegt worden wäre. Dies kann für den Finanzplatz Schweiz durchaus eine Stärkung sein. Auch werden vielleicht im Umfeld solcher Firmen wieder neue Dienstleistungen nötig, die wiederum Arbeitsplätze schaffen werden.

Damit komme ich zu den Arbeitsplätzen; das ist der schmerzliche Teil am Ganzen. Ich habe sehr viel Verständnis dafür, dass man sagt, man könne das noch so sozial lösen, noch so schöne Sozialpläne machen – davon gehen wir eigentlich aus – und noch so sehr versuchen, mit Frührentenleistungen zu arbeiten und die Leute nicht zu entlassen: die Jobs würden für die Jungen fehlen, die sie dann hätten übernehmen können, nachdem sich die Älteren zurückgezogen hätten.

Aber auch hier müssen wir realistisch sein und sehen, dass dieses Overbanking stattgefunden hat. Herr Blocher hat hier gestern harte Worte gebraucht. Ich war lange in einem Verwaltungsrat einer Lokalbank und habe mich selber einmal dagegen gewehrt, dass eine Grossbank in unsere Region kam. Sie kam und wird wahrscheinlich wieder gehen; ich hatte also vor dreissig Jahren recht. Aber das ist ein kleiner Trost, denn hier haben die Zinskonventionen usw. mitgespielt. Diese Restrukturierung wäre unter dem Konkurrenzdruck wahrscheinlich in ähnlichem Ausmass, nur etwas dezentralisierter, trotzdem gekommen. Diese Entwicklung hat sich jetzt einfach in einem Fall sehr dramatisch offenbart. Das ist zu bedauern, und man kann nur hoffen, dass wir doch wieder in eine Wachstumsphase kommen werden, dass unsere stark restrukturierte Exportwirtschaft so rentieren wird, dass sie auch unsere Zulieferer wieder berücksichtigen kann, damit wir letztlich das Arbeitslosenproblem über den Strukturwandel und nicht über die Zementierung von Strukturen langfristig besser lösen können.

Bei den Entlassungen ist die Zahl von 1800 als ein Maximum bezeichnet worden. Sie wissen, dass sich das BWA hier grosse Mühe gegeben und Gespräche geführt hat, damit möglichst wenig Entlassungen nötig sind. Wir haben die Hoffnung, dass hier das letzte Wort noch nicht gesprochen ist. Das BWA – ich muss mich an die neuen Abkürzungen gewöhnen – hat die Zusicherung gegeben, dass Lehrstellen erhalten bleiben.

Betreffend die Frage der Arbeitszeitreduktion, die hier aufgeworfen wurde, ist der Bundesrat der Meinung, dass das etwas ist, was grundsätzlich zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden muss. Ich selber bin der Meinung, dass Arbeitszeitverkürzung deshalb kein Wunderrezept für die Lösung des Arbeitsplatzproblems ist, weil Arbeit nicht ein definiertes statisches Volumen ist, das man einfach anders verteilen kann, damit alle arbeiten können, sondern ein variables Volumen. Wenn Sie über Arbeitszeitverkürzungen ohne Kompensationen – im Kostenbereich zum Beispiel – das Resultat erzielen, dass die Schweiz weniger konkurrenzfähig

ist, dann wird das Volumen schwinden, und dann können Sie verteilen, wie Sie wollen: Es nützt nichts. Das sind Dinge, die man sich überlegen muss.

Andererseits sollen Firmen, die das können, die die Produktivität haben, das tun und – wenn sie das mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vereinbaren – diese Produktivität durchaus in Form von Arbeitszeit weitergeben können. Ich meine, dass langfristig das, was in den letzten fünfzig Jahren geschehen ist, durchaus auch weiter geschehen wird. Man soll das nicht staatlich durch Gesetze und Regelungen beeinflussen. Schon deshalb nicht, weil bei der verordneten Arbeitszeitverkürzung auch dort, wo Knappheit herrscht, wo man zu wenig Arbeitskräfte hat, eben weniger geleistet wird; da kann man nicht kompensieren, weil die Arbeitslosen nicht in dieses Schema passen. Das ist für die Gesamtwirtschaft wiederum ein Eigentor. Das sind Dinge, die man berücksichtigen muss. Wenn die Banken hier mit ihren Sozialpartnern Lösungen finden, ist das sicherlich aus Sicht des Bundesrates begrüssenswert.

Zur Finanzierung der KMU: Auch wir haben im Finanzdepartement dieses Problem verfolgt. Ich weiss, es gibt die eine Meinung, die Banken würden gar nichts mehr tun. Wenn Sie mit grossen Bankiers reden, heisst es: «Es ist nicht wahr, sagen Sie mir ein Beispiel, wir tun doch, was wir können.» Ich meine, dass wahrscheinlich auch hier die Wahrheit irgendwo in der Mitte liegt. Ich weiss selber von Fällen, wo ich überrascht war darüber, dass die Banken nicht mehr mitgespielt haben. Es gibt natürlich auch Fälle, wo man Verständnis haben muss, wenn die Banken angesichts der Lage eines Unternehmens etwas zurückhaltender sind. Es ist ganz klar, dass der Bundesrat hier von den Banken ein ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein fordert: Sie sollen unsere gewerbliche Wirtschaft nicht subventionieren, aber sie sollen sie korrekt anschauen. Ich bin der Meinung, dass man heute den Fehler macht, auch seitens der Banken – ich sage das ganz deutlich; das hat in meiner eigenen Firmengeschichte, zu Zeiten meines Vaters, eine Rolle gespielt –, dass heute die Computer aufgrund von Kennzahlen errechnen, ob die Bank Geld gibt oder nicht. Dabei stünden eigentlich die Menschen im Zentrum.

Man gibt Menschen Kredite, man gibt nicht einer Firma mit einer Bilanz Kredite. Es kann auch einer etwas Vertrauen verdienen, dessen Zahlen vielleicht nicht so gut sind. Ich darf das deshalb sagen, weil es ein solches Vertrauen einer Bank meinem Vater gegenüber überhaupt ermöglicht hat, dass es diese Firma noch gibt. Solche Dinge im Bereich des Menschlichen dürfen nicht zugunsten von Kennzahlen, Cash-flow-Rechnungen und all diesen Dingen untergehen, sondern man müsste eigentlich erwarten, dass man auch hier zusammen spricht und dass man dort, wo man eine Chance wittert, einem Menschen, dessen Betriebszahlen vielleicht nicht so gut sind, behilflich ist, damit er Arbeitsplätze und eine gute Zukunft schaffen kann.

Zur Wettbewerbspolitik: Nach Kartellgesetz könnte der Bundesrat eine Fusion nicht verbieten; zuerst muss die Wettbewerbskommission entscheiden. Anschliessend kann der Bundesrat diesen Entscheid aufheben. Wir meinen, dass eine Revision des Kartellgesetzes im Moment nicht angezeigt ist. Aber hier ergibt sich das Problem, das ich schon angedeutet habe: Eine global nötige Grösse kann, lokal gesehen, wettbewerbspolitisch problematisch sein. Wir haben wahrscheinlich in anderen Bereichen dieses Problem auch, zum Beispiel auf dem Arbeitsmarkt. Auch bei den Medien hat ein Journalist immer weniger Arbeitgeber; das ist wahrscheinlich im Chemiebereich so, das mag im Finanzbereich so sein. Das ist ein Problem, das sehen wir. Auf der anderen Seite muss man klar realisieren, dass es sich noch nicht um eine monopolistische Struktur handelt; es geht ein bisschen Richtung Oligopol. Natürlich ist der Marktanteil der beiden neuen Grossbanken relativ problematisch; aber das kann auch eine Verschärfung des Wettbewerbs bedeuten, und es kann den Regionalbanken, den Kantonalbanken neue Chancen eröffnen. Das ist hier auch gesagt worden. In diesem Sinne sind wir der Meinung, dass man das intensiv verfolgen muss; aber wir sind nicht der Meinung, dass der Wettbewerb

darunter leiden müsste, und wahrscheinlich wird er auch nicht leiden.

Ich darf noch kurz auf das eingehen, was gestern Frau Bühlmann aufgrund eines «WoZ»-Artikels gesagt hat. Ich muss auch hier etwas oberflächlich bleiben, weil sich mein Kollege darauf vorbereitet hat, aber heute nicht hier sein kann. Ich habe mich aber in der Zwischenzeit kurz informieren lassen. Es gibt tatsächlich Vorbereitungsarbeiten für ein solches Abkommen; aber ich glaube, dass die Beurteilung, die Bewertung, die Sie in dieser Zeitung gelesen haben, eine nicht korrekte und falsche Bewertung ist. Ich glaube, dass man gerade aus der Sicht der Schweiz dieses Problem durchaus auch anders sehen kann. Es geht hier also um ein multilaterales Investitionsabkommen, das Investoren den Zugang zu ausländischen Märkten öffnen und das Investitionen, die ein Unternehmer im Ausland tätigt, schützen soll.

Dies hat natürlich eine ganz grosse Bedeutung für ein Land, das viele Firmen hat – auch kleine und mittlere –, die in anderen Ländern Investitionen tätigen wollen. Die Schweiz gehört zu den grössten globalen Auslandsinvestoren. Deshalb würde vor allem dieses Abkommen, das natürlich in bezug auf die Probleme, die Sie erwähnt haben, wie Umwelt, «good governance» usw. – ich komme dann in einem andern Zusammenhang noch auf einige dieser Punkte zurück –, von grosser Bedeutung sein; diese Probleme sind auch von Bedeutung.

Aber die Standortqualität der Mitgliedländer, welche diesen Vertrag abschliessen, wird damit natürlich verbessert. Man versucht auch, krassen Auswirkungen der Verfälschung des Standortwettbewerbes einen Riegel zu schieben. Zum Beispiel möchte man eine überbordende Subventionierung von Ansiedlungen verhindern. Wissen Sie, das ist ja das, was wir selber auch wieder kritisieren! Wir sagen, eine Firma wäre in die Schweiz gekommen, aber weil wir sie in der Schweiz nicht subventionieren könnten, gehe sie in ein anderes Land. Dann ärgern wir uns wieder. Wir dürfen uns dann aber nicht ärgern, wenn ein weltweiter Vertrag geschaffen werden soll, der gerade das verhindern und dafür sorgen will, dass die Spiesse gleich lang sind.

Wir sind ein Land mit einem liberalen Investitionsregime; man kann zu uns kommen und frei investieren. Deshalb haben wir natürlich ein Interesse daran, dass unsere Firmen die gleichen Möglichkeiten im Ausland haben. Ich meine sogar, dass das entwicklungspolitisch von Bedeutung ist. Ich glaube doch, dass die Investitionen in anderen Ländern – soweit das in bezug auf Umwelt, Korruption und was auch immer korrekt ist – natürlich die beste Entwicklungshilfe ist; das gibt diesen Ländern die beste Chance, obwohl es vielleicht für uns eine Herausforderung ist, weil es dann neue Konkurrenzen gibt. Aber ich glaube, das ist recht wichtig. In diesem Sinne müssen wir die Bestrebungen zu einem solchen Abkommen positiv bewerten.

Als flankierende Massnahmen sind Bestimmungen zum Umweltschutz und zu den Sozialrechten vorgesehen. Ich kann Ihnen zwar nicht im Detail sagen, wie konkret das schon ist; aber es ist natürlich richtig, dass das auch mitspielt.

Ich mache hier eine Klammer: Ich glaube, dass die weltweiten Institutionen in diesen Fragen eine grosse Bedeutung haben. Ich nehme ein Beispiel aus dem Bereich, für den das Eidgenössische Finanzdepartement zuständig ist: den Internationalen Währungsfonds. Ich habe in meinem Referat an der grossen IWF-Tagung des letzten Jahres darauf hingewiesen: Wir meinen, dass der Währungsfonds dann, wenn er irgendwo hilft, zum Beispiel durchaus auch gewisse Bedingungen in ökologischer Hinsicht stellen sollte. Denn es darf ja nicht wahr sein, dass man in irgendeinem Land die Wirtschaft um den Preis der Zerstörung der eigenen Umwelt nach vorne pusht.

Sie wissen, dass neben ökonomischen Kriterien zum Beispiel Werte wie «good governance» – keine Korruption – auch wichtige Bedingungen sein sollen, auch zum Beispiel bei der Hilfe, die ein Währungsfonds gewähren kann. Ich verstehe also die Sorge, aber ich glaube, sie ist in diesem Sinne nicht so berechtigt. Sie werden hier ja sicherlich damit konfrontiert werden, wenn dies einmal konkreter wird.

Damit komme ich zur Steuerpolitik: Die Steuerpolitik des Bundesrates ist langfristig angelegt, sie ist in sich logisch. Sie dürfen eine langfristig angelegte Steuerpolitik nicht aus opportunistischen Erwägungen über den Haufen werfen!

Wir müssen zwischen einem kurzfristigen und einem mittel- und längerfristigen Zeithorizont unterscheiden. Wir möchten mittelfristig oder längerfristig – das beruht auch auf Vorstößen, die Sie überwiesen haben – eine tiefgreifende Steuerreform vorsehen, die zur Ablösung der geltenden Finanzordnung führen sollte. Es geht hier darum, ein ökonomisch vernünftiges Gesamtsteuersystem mit vernünftigen ökologischen Anreizen zu schaffen; das ist eigentlich die Ökologisierung des Steuersystems. Deshalb könnte in Zukunft durchaus neben den Pfeilern, die bleiben werden – direkte Bundessteuer und Mehrwertsteuer –, ein Pfeiler Energieressourcensteuer oder so etwas, etwas Wirtschaftsverträgliches natürlich, dazukommen. Wir werden noch dieses Jahr die Vorarbeiten an die Hand nehmen, das wirklich vertieft tun und Ihnen etwas Solides vorlegen.

Kurz- und mittelfristig möchten wir vor allem Steuerausfälle durch Steuererhöhungen oder neue Steuern kompensieren. Es sind Ausfälle, die entweder hier von Ihnen gegen unseren Willen oder auch aus übergeordneten Gründen geschaffen werden. Ausgenommen von dieser Aussage sind natürlich die Mehreinnahmen, die schon in der politischen Pipeline sind: drittes Lohnprozent für die ALV; gegebenenfalls Anhebung des Plafonds für das zweite Lohnprozent; das Mehrwertsteuerprozent für die AHV; die Finanzierung der Neat usw. Das ist schon sehr viel, das sind schon Milliarden; davon müssen wir ja auch erst noch das Volk überzeugen.

Wir haben in der letzten Zeit häufig über die imperative Notwendigkeit der Sanierung der Bundesfinanzen gesprochen. Wir sind im Bundesrat der Meinung, und zwar sehr begründet, das müsse schergewichtig ausgabenseitig geschehen.

1. Eine tiefe Steuerquote ist – ich komme auf den Wirtschaftsstandort Schweiz zurück – ausserordentlich wichtig, damit wir international konkurrenzfähig bleiben. Sie ist übrigens auch eine gute Vorsorge gegen Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung.

2. Empirische Studien der OECD und des Internationalen Währungsfonds belegen, dass einnahmenseitige Sanierungen selten gelingen, weil das Geld sofort wieder ausgegeben wird.

3. Es sind, wie gesagt, so viele neue Steuern vorgesehen, dass ich schon sehr froh bin, wenn wir diese beim Volk durchbringen. Deshalb scheinen mir weitere Steuererhöhungen in irgendeinem Bereich politisch-praktisch sehr viel schwieriger umzusetzen, als es jetzt tönt, wo alle plötzlich von Steuererhöhungen reden. Sie müssen neue Steuern dann auch vor dem Volk vertreten, im «Löwen» und im «Bären» und an der Versammlung in der Turnhalle. Das ist etwas anderes, als hier zu sagen, es müsse endlich gerechter werden.

4. Wir sollten vor allem die Mehrwertsteuer, das hat auch Herr Hess gesagt, für die Konsolidierung der Sozialwerke reservieren. Wir wissen alle, dass die Sozialwerke sogar dann Mehreinnahmen brauchen werden, wenn wir gewisse Korrekturen auf der Ausgaben-, auf der Leistungsseite vornehmen würden. Darüber werden wir dann wahrscheinlich noch stundenlang diskutieren. Das ist ein wichtiges, aber schwieriges Problem.

Der Bundesrat wird sich aber dagegen wehren, dass ständig neue Lecks in die Bundeskasse geschlagen werden, denn die Sanierung der Bundesfinanzen ohne neue Steuern – ausser den erwähnten – wird nicht möglich sein, wenn wir immer wieder neue Löcher schaffen. Es ist nicht die Zeit für Steuer-geschenke, wenn alle in diesem Lande für die Sanierung der Bundesfinanzen und der Sozialwerke Opfer bringen müssen. Deshalb müssten allfällige Ausfälle vollumfänglich kompensiert werden.

Es gibt einen Bereich, der mir etwas Sorge macht, und das ist der Börsenstempel, die Umsatzabgabe auf gewissen Börsengeschäften. Es ist nicht undenkbar, dass es nötig wird, diese Stempelabgabe abzuschaffen, um Arbeitsplätze und Geschäfte in der Schweiz zu erhalten. Ich sage nicht, es sei nötig; wir prüfen das sehr seriös – natürlich ist man auf dem

Finanzplatz schon davon überzeugt, aber wir möchten uns davon erst überzeugen lassen. Aber falls das nötig würde, würde sich die Frage stellen, ob man den ganzen Stempel abschaffen müsste. Das ist im Moment mein bestes «Pferd im Stall»; wir haben 600 Millionen Franken mehr eingenommen als budgetiert.

Umgekehrt sieht es bei der Verrechnungssteuer aus. Die Umsatzabgabe wollten Sie vor zehn Jahren schon abschaffen, und heute ist sie die schönste Wachstumssteuer. Wir werden fair prüfen, ob wir die ganze Steuer abschaffen müssen oder nur Teile davon. Sollte man Teile abschaffen müssen, ist es meines Erachtens angesichts der hohen Börsengewinne rein praktisch und politisch nicht denkbar, die Ausfälle über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu kompensieren und das einfach auf die Konsumenten zu überwälzen. Deshalb hätte die Kompensation im Rahmen des Finanzplatzes zu erfolgen. Wir sind hier am Nachdenken. Wir führen Diskussionen. Ich stimme auch hier Herrn Hess zu. Ich hoffe sehr, dass auch die Verantwortlichen des Schweizer Bank- und Börsenwesens erkennen, dass ein gesunder Staat Schweiz längerfristig auch eine notwendige Bedingung für einen soliden Finanzplatz Schweiz ist.

Nun, zwei Expertenkommissionen befassen sich zurzeit mit legalen Steuerlücken. Es gibt neben der Kommission Bergier noch eine andere Kommission – das ist wahrscheinlich der Grund, warum Herr Freund irrtümlich die Kommission Bergier anstatt die Kommission Behnisch genannt hat. Die Kommission Bergier macht viel, aber nicht alles. Es war ein gutes Votum, Herr Freund, aber ich habe mich über diesen Lapsus amüsiert.

Diese Expertenkommissionen befassen sich zurzeit mit sogenannten legalen Steuerlücken und mit der Familienbesteuerung. Ich gehe davon aus, dass – je nach Ergebnis der Kommissionsberatungen – schon vor der Ablösung der Finanzordnung gewisse Mängel der Steuersysteme behoben werden müssen.

Ich komme nun noch materiell zu ein paar Steuerpostulaten. Zuerst zur Kapitalgewinnsteuer: Die Kapitalgewinnsteuer hätte durchaus einiges für sich. Ich bin hier fast in der Lage desjenigen, der eigentlich beiden Meinungen zustimmen muss, obwohl sie kontrovers sind. Aus der Sicht der Rechtsgleichheit, aus der Sicht des Prinzips der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist diese Steuer gerecht, da kann man nichts anderes behaupten. Zudem, auch das wäre wünschenswert, würden schwierige Abgrenzungsprobleme zwischen steuerbaren Ausschüttungen und steuerfreien Kapitalgewinnen behoben. Nun hat aber diese Steuer leider auch ihre Pferdefüsse. Sie ist personalaufwendig, administrativ kompliziert zu vollziehen, und sie ist nicht besonders ergiebig. Ich will jetzt nicht alle Zahlen nennen. In den USA ist sie ergiebiger, weil dort die Grundstücke mit einbezogen sind. In Europa kenne ich kein Land, wo sie mehr als 0,4 Prozent des Steueraufkommens einträgt. Ausser in Basel, das ist erwähnt worden, war es früher in keinem Kanton mehr als 0,1 Prozent. Es ist deshalb kein Zufall, dass die Kantone diese Steuer wieder abgeschafft haben. Vor allem müssen wir vertieft analysieren, welche Folgen eine solche Steuer für die Risikokapitalbildung in der Schweiz hätte, die auch sehr wichtig ist.

Sie müssen Ihren Finanzminister schon verstehen, dass er etwas Mühe hat, wenn Sie hier in diesem Rat eine neue Vorlage zur Förderung des Risikokapitals kreieren, von der wir im Finanzdepartement überzeugt sind, dass sie beim Risikokapital wenig bewegen wird, aber für «fiscal engineers» wunderbare neue Schlupflöcher schaffen wird. Auf der anderen Seite wollen Sie eine bestehende risikokapitalbegünstigte Besteuerung abschaffen. Ich bin ausserordentlich glücklich, dass meine Beurteilung dieser von Ihnen verabschiedeten Vorlage von einem so grossen Wirtschaftsfachmann wie Herrn Blocher hier geteilt wird. Nach dem zu urteilen, wie er gestern hier gesagt hat, hoffe ich, dass er dann in der Schlussabstimmung dagegen und nicht dafür stimmt.

Eine interessante Variante wäre auch die Beteiligungsgewinnsteuer, die hier von Herrn Raggenbass erwähnt worden ist. Sie wäre einfacher zu erheben, aber sie bringt grosse

Probleme für die KMU, gerade auch im Fall der Vererbung oder eines Verkaufs.

Holland hat ein sehr interessantes Modell, das man vielleicht einmal studieren könnte: Die machen nämlich für Dividenden bei massgeblichen Beteiligungen einen Vorzugssteuersatz; das würde die Doppelbesteuerung etwas mildern. Dafür wird dann bei der Realisierung der stillen Reserven – also beim Verkauf – auch eine Kapitalgewinnsteuer erhoben. Damit könnte man unter Umständen etwas machen, was dann letztlich gar nicht so wirtschaftsschädigend wäre. Das ist auch etwas, was noch sehr viel Denkarbeit braucht.

Zur Kommission Behnisch: Ich glaube, Herrn Behnisch wird es angesichts der Erwartungen, die an ihn gestellt werden, langsam grausen. Ich muss zum ersten sagen: «gouverner, c'est prévoir», denn ich habe die Kommission schon vor einem Jahr eingesetzt. Wir haben also gemerkt, dass es hier Probleme gibt, wir mussten nicht auf diese Sondersession warten. Aber Herr Behnisch schaut natürlich nicht nur das an, sondern er schaut die Steuerlücken in ihrer Ganzheit an – Sie wissen, das Hauptproblem ist die Verbindung von steuerfreien Kapitalgewinnen mit der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen, vielleicht noch mit einer Prise Versicherungssparen verbunden. Das alles wird Herr Behnisch in seiner Gänze anschauen und Vorschläge machen.

Ich muss Ihnen sagen: Mich persönlich ärgert es auch, wenn Leute ohne Einkommenssteuer plötzlich ein riesiges Vermögen haben, und diese Mechanismen muss man anschauen. Im übrigen befassen wir uns natürlich wegen der Schwierigkeiten mit der Kapitalgewinnsteuer, die eben auch objektiv sind, mit gewissen Alternativen. Ich kann dazu zurzeit nicht sehr viel sagen. Vielleicht finden wir etwas Vernünftiges, aber wenn wir etwas finden, das im gleichen Sektor greift, rasch realisierbar ist und die Einfachheit der Veranlagung mit der Ergiebigkeit kombiniert, dann müsste man das immerhin erwägen.

Zu Herrn Dettling – nur kurz; ich kann heute nicht zu allem Stellung nehmen, sonst rede ich noch länger –: Ich verstehe Ihre Enttäuschung, aber wir haben wirklich keine Zahlen. Es ist richtig, worauf Sie mit Ihrem Vorstoss hinweisen: Ein grosser Teil der Kapitalgewinne muss gar nicht zu Aufregung Anlass geben; was die Pensionskassen steuerfrei haben, kommt wieder den meisten normalen Leuten zugute; einige Pensionskassen konnten, weil sie Kapitalgewinne hatten, sogar die Beiträge der Arbeitnehmer senken. Was in Firmen ist, ist schon steuerbar. Das muss man sehen, aber wir werden dieses Problem verfolgen. Ich glaube nicht, Herr Dettling, dass man – sogar wenn eine Kapitalgewinnsteuer käme – die Pensionskassen auch besteuern könnte; aus Sicht des Fiskus gerne, aber politisch wäre das wohl nicht so ganz einfach!

Zur Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene: Ich will es auch hier sehr kurz machen. Das ist für mich auch so eine Taube auf dem Dach. Es gibt durchaus Gründe für eine solche Erbschaftssteuer, aber ausser in den Kantonen, wo sie vom Volk abgeschafft worden ist, verteidigen die Kantone diese Domäne natürlich mit Zähnen und Klauen. Das ist eine kantonale Domäne. Der Versuch der Kantone, ein Mustangesetz unter sich durchzubringen, ist leider misslungen. Ich weiss auch nicht, ob das beim Volk so populär ist, wie Sie glauben. Immerhin hat das Sankt Galler Volk – das Sankt Galler Volk ist auch ein gewöhnliches Volk, wie das ganze Volk, so nehme ich zumindest an – relativ deutlich nein gesagt. Ob das bei einem Verfassungsartikel auf nationaler Ebene so viel anders wäre, weiss ich nicht. Aber es besteht hier durchaus ein gewisser Diskussionsbedarf mit den Kantonen. Ich werde mit den kantonalen Finanzdirektoren einmal das Gespräch darüber eröffnen. Wir können über solche Dinge ja gemäss Verfassung nur reden, wenn wir die Kantone vertieft in die Meinungsbildung einbeziehen.

Zur Steuerharmonisierung: Das hat Sie – ich war damals auch noch im Parlament und habe sogar da und dort falsch gestimmt, wie ich heute zu meiner Beschämung zugeben muss – sieben Jahre lang beschäftigt. Was sieben Jahre dauert, wird endlich gut. Darüber kann man streiten. Gemäss Verfassungsauftrag können wir nur das formelle Steuerrecht

harmonisieren. Das betrifft in erster Linie die zeitliche Bemessung und die Bemessungsgrundlagen. Den Kantonen musste man zu Recht – weil sie das in eigenes Recht umsetzen müssen – eine Übergangszeit geben. Das dauert noch bis zum Jahre 2001, und das führt natürlich im Übergang zu gewissen Möglichkeiten, die es sonst nicht gäbe.

Richtigerweise haben Sie damals beschlossen, bei den juristischen Personen die einjährige Gegenwartsbemessung einzuführen. Ich glaube, das ist richtig. Weit aus der grösste Teil der Kantone hat das eingeführt. Leider war der Kanton Zürich hier etwas zu langsam. Das ist nicht mein Problem, sondern ein Zürcher Problem. Aber auf den 1. Januar 1999 wird das auch in Zürich gut kommen, sogar bei den natürlichen Personen. Das freut mich sehr. Dadurch entstand natürlich dieser Unterschied zwischen Schwyz und Zürich. Ich will Ihnen jetzt den erwähnten Fall nicht auseinandersetzen. Es ist ja nicht so, dass es ein Jahr gibt, wo vom besagten Finanzintermediär keine Steuern bezahlt werden. Das ist ein Übergangsproblem. Hier gibt es keinen Handlungsbedarf, denn das löst sich von selbst.

Ich darf vielleicht zur einjährigen Gegenwartsbemessung bei den natürlichen Personen noch etwas sagen. Da bin ich schuldig; ich habe damals falsch gestimmt. Ich bin heute der Meinung, dass das ein Problem ist, das man vielleicht gelegentlich wieder aufgreifen sollte. Das Steuerharmonisierungsgesetz lässt es den Kantonen frei, die zweijährige Vergangenheits- oder die einjährige Gegenwartsbemessung anzuwenden. Zürich wird hier dann vielleicht ein Modell sein. Ich muss Ihnen sagen, dass das heutige System rein ökonomisch unsinnig ist, und zwar deshalb, weil man z. B. dann, wenn die Konjunktur zurückgeht und keine Überstunden mehr bezahlt werden, die Steuer noch auf dem hohen Lohn bezahlen muss und umgekehrt.

Das heisst, die direkte Steuer kann nicht mehr als sogenannter automatischer Stabilisator im ökonomischen Sinne funktionieren, und das ist konjunkturpolitisch blödsinnig. Deshalb wäre es richtig, dass man das umstellte. Ob es administrativ besser ist, wenn man das jedes Jahr kurz anschaut, oder ob es besser ist, es zwei Jahre lang zu studieren, weiss ich auch nicht. Aber das ist noch kein Vorschlag; bestrafen Sie mich nicht. Ich werde sicherlich mit den kantonalen Finanzdirektoren einmal darüber sprechen.

Nun komme ich zur eigentlichen materiellen Steuerharmonisierung: Ich glaube, dass die Fragen der Steuerharmonisierung immer auch Fragen der kantonalen Autonomie sind. Die kantonale Autonomie ist nur dann eine wirkliche politische Autonomie, wenn sie mit der Finanzautonomie gekoppelt ist. Hier stimme ich Herrn Stucky zu. Effektives und effizientes kantonales Handeln ist nur möglich, wenn die Verantwortung für die Erfüllung einer Aufgabe und die Verantwortung für deren Finanzierung möglichst deckungsgleich sind. Wenn jetzt Herr Marti Werner hier wäre, würde ich ihm gerne noch einmal das Beispiel der Mehrzweckhalle von Pfäffikon zur Illustration dieses Mechanismus unterbreiten.

Ich muss deshalb von einer materiellen Steuerharmonisierung abraten, so sehr ich für gewisse Begründungen, die dafür sprechen, Verständnis habe. Von oben verordnete Steuern erzeugen einen Harmonisierungsdruck nach oben, auch wenn sie, wie das Frau Leemann an sich etwas ausweichend gesagt hat, eine Bandbreite haben. Das ist für die Finanzdirektoren gut. Ich spreche gegen unsere Kassen. Aber für die Steuerzahler und den Wirtschaftsstandort ist es nicht gut, und es erzeugt Anreize für ein unwirtschaftliches Finanzgebaren.

Es ist aber zuzugeben, dass die Belastungsunterschiede zum Teil stossend sind, und wir meinen, trotz der Skepsis der Sozialdemokraten, dass dieses Problem im Rahmen der Finanzausgleichsreform sozusagen von der anderen Seite her entschärft werden kann. Mit dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich, aber auch mit dem Lastenausgleich werden die Kantone in die Lage versetzt, ihre Aufgaben auch bei massvoller Steuerbelastung zu erfüllen. Auf der anderen Seite werden die reicheren Kantone etwas zur Kasse gebeten, und das wird eine durchaus ausgleichende Wirkung auf die Steuern entfalten. Ich bin deshalb nicht so misstrauisch

wie Herr Strahm und glaube nicht, dass das ohnehin nichts bringt, aber ich werde dann gewisse Votanten – wenn es dazu kommt, dazu zu stehen – daran erinnern. Das ist selbstverständlich.

Es ist hier von Herrn Ledergerber, von Frau Leemann, von Frau Aeppli und anderen ein Problem aufgeworfen worden, das den Bundesrat auch sehr beschäftigt: das Problem der Zentrumslasten. Dieses Problem ist nicht einfach. Ich habe selber einmal die Schattenseiten von Zürich im Sozialbereich angeschaut. Ich muss Ihnen sagen, das hat mich beeindruckt.

Ich glaube, dass der Finanzausgleich auch hier durchaus gewisse Impulse geben kann. Ich will jetzt nicht auf die Problematik der Kernstadtprobleme eingehen. Die Gründe sind übergeordneter Natur. Mit der Finanzpolitik mögen sie etwas zu tun haben. Viele dieser Gründe haben aber ihren Ursprung auch im Kanton selber und können nicht durch den Bund gelöst werden. Die Kantone wollen auch nicht, dass wir direkt mit den Städten verhandeln, wofür ich Verständnis habe. Wir sollten die Ebenen belassen. Ich glaube aber, dass einige der Kernstadtprobleme – z. B. betreffend Verkehr oder Drogen – durchaus eine nationale Dimension haben, das ist selbstverständlich.

Die Neuordnung des Finanzausgleiches verfolgt die Vereinfachung und eine effizientere Ausgestaltung der finanziellen Beziehung zwischen Bund und Kantonen. Wir haben aber im letzten Moment noch die Städte in das Projekt miteinbezogen. Der Lastenausgleich zwischen den Kantonen wird ein wichtiger Bereich sein. Kantone, die bisher zugunsten anderer unentgeltliche Leistungen erbracht haben, sollen angemessen entschädigt werden. Die Kernstädte sollten an sich von diesem Mechanismus profitieren können, da die Lastenausgleichszahlungen dann den tatsächlichen Leistungserbringern innerkantonal wieder zugeordnet werden müssten. Es ist selbstverständlich auch innerkantonaler Handlungsbedarf angesagt. Zudem möchten wir, dass sich die Kantone verpflichten, innerkantonal einen ähnlichen Ausgleich durchzuführen, wie wir das mit den Kantonen zusammen zu machen versuchen. Ich glaube, dass hier doch Fortschritte möglich sind, denn ich muss zugeben, das Problem besteht.

Ich will jetzt, weil ich schon so lange gesprochen habe, über die steuerlichen Folgen der Bankenfusion nicht mehr viel sagen, nur das: Sie können nicht einfach die 7 Milliarden Franken Restrukturierungskosten mit dem Steuersatz multiplizieren. Hier werden erstens einmal – da kann ich Herrn Carobio beruhigen – die kantonalen Steuerleute schon genau schauen, ob Rückstellungen und solche Dinge wirtschaftlich begründet sind. Diesbezüglich gibt es eine Praxis, es besteht nicht Willkür. Natürlich kann ein Unternehmen mehr zurückstellen, aber die Frage ist, ob wir es steuerlich anerkennen. Insofern ist nicht immer alles, was in den Bilanzen zurückgestellt ist, auch nicht versteuert. Zwischen Handels- und Steuerbilanz gibt es Unterschiede. Das werden wir selbstverständlich genau anschauen. Restrukturierungskosten, die im Ausland anfallen, werden beim ausländischen Fiskus wirksam, nicht beim schweizerischen. Ich muss Ihnen auch sagen, dass wir uns natürlich eine gute Rendite des restrukturierten Unternehmens erhoffen, und dann bin ich mit der hohlen Hand durchaus wieder zur Stelle, das ist klar. Von den Restrukturierungskosten gehen sehr viele wieder in die Wirtschaft – über Berater usw. – und werden dort wieder steuerwirksam. Das alles muss man mit berücksichtigen. Die Banken sind auch bereit, mit den Kantonen zusammen nach Modellen zu suchen, damit nicht zwei oder drei Jahre keine und dann wieder viele Steuern anfallen, sondern dass sich das so verteilt, dass die öffentliche Hand gewisse gesicherte Einkünfte von sich restrukturierenden Unternehmen hat. Mehr will ich dazu nicht sagen.

Ich wollte eigentlich noch etwas zu den sehr harten Worten von Herrn Aguet gegen die Banken sagen. Die Banken haben durchaus Fehler gemacht. Sie wissen das heute auch selbst. Ich bin der Meinung, dass der Finanzplatz Schweiz gerade in der letzten Zeit enorm viel dazu beigetragen hat, auch moralischen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Die Bankenvereinbarung über die Geldwäscherei ist sehr wirk-

sam, sicher so wirksam wie in anderen Ländern, wo die Regelung staatlich verordnet wurde. Sie haben – dafür danke ich Ihnen – das Geldwäschereigesetz sehr rasch verabschiedet. Wir werden es rasch in Kraft setzen. Im Bereich der Holocaust-Probleme haben die Banken rasch gehandelt, von der Publikation der Namen bis zur Bildung des Volcker-Komitees. Die Eidgenössische Bankenkommision schaut den Banken auch bei den Potatengeldern auf die Finger.

Wir möchten das Bankgeheimnis in diesem Land ganz klar aufrechterhalten, Herr Maspoli. Das ist auch mir wichtig, denn es ist eine der Grundlagen des einzigen Finanzteiles unseres Finanzplatzes, der langfristig noch wirklich konkurrenzfähig ist. Das ist nämlich der Vermögensverwaltungsplatz. Für Derivat- und Devisengeschäfte sind wir zu klein. Dafür sind London und New York da. Das Bankgeheimnis darf aber nicht ein Vorwand zur Deckung krimineller Machenschaften sein, deshalb ist es auch nicht absolut. Im Verbrechenfall kann es aufgehoben werden. Im Fall Mobutu beispielsweise haben wir rasch gehandelt, wir haben die Konten gesperrt. Für viele war vielleicht enttäuschend wenig Geld hier. Das ist für mich ein Zeichen dafür, dass das Geld, wenn es denn wirklich Geld hätte, wahrscheinlich in einem anderen Land ist, vielleicht sogar in einem Land, das auf die Schweiz zeigt und sagt: Siehe da, die Schweizer! Ich habe von keinem anderen Land gehört, in dem man so systematisch nach entsprechenden Geldern gesucht hat, wie wir das getan haben, und die Konten dann auch gesperrt hat. Auch diese Dinge muss man hin und wieder sagen. Potatengelder, korrupte Gelder gehören nicht in die Schweiz. Dafür haben die Banken eine Eigenverantwortung. Das Problem Marcos scheint jetzt einigermaßen gelöst zu sein. Bei der Rechtshilfe haben wir Fortschritte gemacht. Aber wie gesagt: Hier haben die Banken auch eine Eigenverantwortung. Über die Gewährbestimmung könnte die Bankenkommision zum Beispiel einen fehlbaren Direktor notfalls auch aus dem Verkehr ziehen. Das sind Möglichkeiten, die man auch hat.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch ein paar nachdenkliche Bemerkungen: Einerseits ist hier viel von Ethik, von Moral im Geschäftsleben gesprochen worden. Andererseits höre ich den Wunsch nach der ordnenden Hand, der Hand des Adam Smith, die dafür sorgt, dass sich der Egoismus des Marktes automatisch in gemeinwohlorientierte Resultate umorientiert. Braucht eine Marktwirtschaft Moral, oder genügt der Markt? Wenn man davon spricht, ist das auch immer ein wenig ein «Gesundbeten», ein Moralisieren, sind es Appelle. Es sind gestern auch solche Worte gefallen.

Gestatten Sie mir zum Gesamten folgendes: Ich habe Verständnis für die Ängste und Verunsicherungen vieler Menschen in der Schweiz. Es geht mir ja auch so. Wir fragen uns auch im Bundesrat hin und wieder: Was ist unsere Zukunft? Sind wir konkurrenzfähig? Kommen wir als kleines Land zu recht? Wir sind gegen diese Verunsicherungen genausowenig gefeit wie unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger.

Ich glaube aber, dass es genausoviel Anlass zu Zuversicht gibt; nicht nur deshalb, weil wir eine gute und leistungsbereite Jugend haben, sondern ich glaube, dass der reale Zustand dieses Landes immer noch weit besser ist als die subjektive Befindlichkeit, die wir hier immer wieder beklagen. Die makroökonomischen Daten – das Wohlstandsniveau, auch die wirtschaftlichen Standortbedingungen – sind, mit Ausnahme der Wachstumsraten, immer noch besser als in den meisten anderen europäischen Ländern. Es scheint, dass wir jetzt auch langsam unsere Wachstumsschwäche überwinden können, wenn uns der Ferne Osten keinen Strich durch die Rechnung macht, was ich nicht hoffe. Deshalb meine ich, dass unsere Chancen zur Bewältigung der Zukunft intakt sind.

Voraussetzung ist allerdings – jetzt komme ich noch kurz auf die sogenannte Machtlosigkeit der Politik zu sprechen –, dass wir unsere politischen Hausaufgaben machen. Nicht nur die Wirtschaft muss sich restrukturieren und anpassen, auch wir in unserem politischen Haus dürfen Werte wie direkte Demokratie usw. nicht preisgeben. Aber ich glaube, dass wir neben der Sanierung der Finanzen, neben der Reform des Finanzausgleiches auch die Konsolidierung der So-

zialwerke erreichen, die bilateralen Verhandlungen zu Ende führen und die vielen Reformen – Telecom, Post, Landwirtschaft, Verwaltung usw. – weiterführen müssen. Wir müssen mit den Rahmenbedingungen konkurrenzfähig bleiben, damit wir in der Schweiz eine gute Wirtschaft behalten können. Das kann durchaus nicht nur Deregulierung bedeuten. Das kann bei der Aufsicht vielleicht sogar einmal Reregulierung bedeuten. All das müssen wir tun. Das ist doch keine Machtlosigkeit! Es ist nicht Machtlosigkeit, wenn wir in jene Entscheide nicht eingreifen können und wollen, die nach der unterschiedlichen Rolle von Staat und Wirtschaft eben Sache der Wirtschaft sind. Wir meinen, dass die tagespolitische Hektik nicht bewirken darf, dass wir die Standortbedingungen verschlechtern. Besonnenheit ist nötig. Die Wirtschaft braucht ihre Freiräume im globalisierten Wettbewerb.

Jetzt komme ich noch zur Moral: Ich meine eben doch, dass diese Freiheit auch für die Wirtschaft ihren Preis hat. Sie hat ihren Preis! Dieser Preis ist die Verantwortung. Wenn man nämlich die Freiheit missbraucht – wenn man sie nicht missbrauchen kann, ist es keine Freiheit –, dann kommt doch sofort der Ruf nach Regulierung. Das sehen wir hier. Wenn hier ein Pfusch passiert und dort ein Pfusch passiert, dann heisst es: Wir müssen ein neues Gesetz machen! Also sollte die Wirtschaft doch wissen, dass sie den Pfusch unterlassen sollte, dann brauchen wir das Gesetz nicht. So einfach ist das!

Ich glaube, dass sogar das, was jetzt im Fernen Osten passiert ist, diese These belegt, die von gewissen Liberalen abgelehnt wird; ich fühle mich sehr liberal, aber ich stehe zu dieser These. Warum ist das alles in diesen «Tigerstaaten» passiert, von denen wir vor einem Jahr noch gedacht haben, das seien eigentlich Vorbilder, sie hätten das Wachstum, das wir uns wünschten, sie hätten auch keine öffentlichen Schulden? Es gibt viele Gründe dafür. Das hat mit dem zu langen Angehängtsein ihrer Wechselkurse am Dollar zu tun; das hat damit zu tun, dass faule Kredite vergeben worden sind usw.

Aber es hat irgendwo auch sehr viel mit Moral und Ethik zu tun. Es hat mit «good governance» zu tun, mit Vetterwirtschaft, mit faulen Krediten, mit Günstlingswirtschaft usw. Jetzt sieht man plötzlich, dass die Märkte sogar dort reagieren, wo solche gesellschaftlich wichtigen Grundpfeiler fehlen. Deshalb meine ich, dass auch gesellschaftspolitische Stabilität längerfristig eine wichtige Standortbedingung ist. Das ist für mich etwas, was auch wieder für die Schweiz spricht. Mancher, der vielleicht gedacht hat, er könne nur – ich nenne jetzt irgendein Land – in Singapur investieren, wird sich vielleicht plötzlich wieder überlegen, ob nicht die kleine Schweiz langfristig doch ein gar nicht so schlechter Wirtschaftsstandort ist.

Deshalb erwartet der Bundesrat auch von der Wirtschaft, dass sie im weitesten Sinn wieder eine dezidierte Mitverantwortung für dieses Gemeinwesen übernimmt. Das gilt für die soziale Verantwortung, es gilt aber auch für die finanzielle Verantwortung.

Ein Staat, dem man systematisch die Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben vorenthält, und eine gespaltene Zweidrittelgesellschaft liegen auch nicht im langfristigen Interesse der Wirtschaft. (Beifall)

Die ausserordentliche Session innerhalb der Sondersession ist damit geschlossen. Ich danke Bundesrat Villiger. Von hier aus möchte ich Herrn Bundesrat Delamuraz unsere besten Genesungswünsche übermitteln.

Am Schluss der Sondersession danke ich Ihnen für Ihren Einsatz, für Ihre Diskussionsführung, für Ihr Mitmachen, für Ihre speditive Geschäftsbehandlung. Ich wünsche Ihnen alles Gute und gebe Ihnen Rendezvous in der Frühjahrsession.

*Schluss der Sitzung und der Session um 09.00 Uhr
Fin de la séance et de la session à 09 h 00*

Präsident: Lassen Sie mich folgende Feststellungen machen:

1. Die eingereichten Interpellationen sind durch den Bundesrat allesamt schriftlich beantwortet worden.
2. Die Debatte über die schriftlichen Antworten des Bundesrates ist umfassend und ausgiebig geführt worden.
3. Viele der mündlich aufgeworfenen Fragen fanden im Votum von Herrn Bundesrat Villiger Antwort. Nach unseren Regeln ist damit die Behandlung der Interpellationen abgeschlossen.

Einfache Anfragen Questions ordinaires

97.1008

Dringliche Einfache Anfrage Bühlmann Frauenanteil in ausserparlamentarischen Kommissionen

Question ordinaire urgente Bühlmann Proportion de femmes dans les commissions extraparlémentaires

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 6. März 1997

Auf den 1. Januar 1997 sind die ausserparlamentarischen Kommissionen neu bestellt worden. In der neuen Kommissionenverordnung, welche am 1. Juli 1996 in Kraft gesetzt wurde, ist mit Artikel 10 «Vertretung der Geschlechter» gefordert,

- dass beide Geschlechter mit mindestens je 30 Prozent vertreten sein müssen;
- dass bei einem Anteil eines Geschlechtes von weniger als 30 Prozent die Bundeskanzlei eine schriftliche Begründung verlangen muss;
- dass das Gleichstellungsbüro für die Suche nach geeigneten weiblichen Kommissionsmitgliedern beigezogen werden kann.

Ich frage den Bundesrat:

- Ist die 30-Prozent-Geschlechterquote bei der Neubestellung der Kommissionen eingelöst worden?
- In wie vielen Kommissionen wurde diese Vorgabe nicht eingehalten?
- Wie viele Prozent aller Kommissionen sind das?
- Um was für Kommissionen handelt es sich dabei?
- Was sind die Gründe für ein allfälliges Nichteinhalten dieser 30-Prozent-Quote?
- Wurde das Gleichstellungsbüro in diesen Fällen beigezogen?

Antwort des Bundesrates vom 26. März 1997

Artikel 10 der Kommissionenverordnung vom 3. Juni 1996, in welchem eine Vertretung der Geschlechter von je 30 Prozent verlangt wird, bezieht sich in erster Linie auf die Rekurs-, Behörden- und Verwaltungskommissionen. Für die Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes in Organen Dritter ist diese Bestimmung gemäss Artikel 18 der Verordnung nur sinngemäss anwendbar, weil bei diesen Gremien der Spielraum für die Berücksichtigung der Vertretung der Geschlechter (aber auch Sprachen und Altersgruppen) infolge Delegation von Amtes wegen oder aus anderen Gründen häufig beschränkt ist.

Nach Abschluss der Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates für die neue Amtsperiode 1997–2000 sind die Frauen in den Rekurs-, Behörden- und Verwaltungskommissionen sowie Leitungsorganen und Vertretungen des Bundes, die der Kommissionenverordnung unterstehen (total 195 Gremien), mit einem Anteil von 27,7 Prozent (Stand nach den letzten Gesamterneuerungswahlen: 16 Prozent) vertreten (vgl. Beilage 1; Beilagen 1 bis 3, Bezug bei der Dokumentationszentrale). Die in Artikel 10 der Verordnung enthaltene Zielvorgabe von 30 Prozent konnte somit im Durchschnitt annähernd erreicht werden. Eingeschränkt auf die Rekurs-, Behörden- und Verwaltungskommissionen beträgt der Anteil der Frauen 28,1 Prozent.

Nicht erreicht wurde die Vorgabe in 123 Fällen, was einem Anteil von 63 Prozent aller 195 Gremien entspricht. Es han-

delt sich dabei um die in der Beilage 2 aufgeführten Gremien. In der Beilage 3 sind zudem diejenigen Gremien ersichtlich, die die Quote von 30 Prozent erreicht oder überschritten haben.

Sämtliche Departemente haben in den Fällen, in denen die 30-Prozent-Quote nicht erreicht worden ist, eine schriftliche Begründung geliefert. Die Begründungen waren, je nach Art der zu besetzenden Kommission, sehr unterschiedlich und können im wesentlichen folgendermassen zusammengefasst werden (die Häufigkeit entspricht untenstehender Rangfolge):

- wirtschaftlich-wissenschaftlich-technische Kommissionen (respektive die in diesen Kommissionen vertretenen Organisationen) haben Mühe, geeignete Kandidatinnen zu rekrutieren;
- in vielen Fällen ist ein hoher Grad an fachtechnischer Spezialisierung erforderlich, und gleichzeitig gibt es (noch) zu wenig Frauen, die sich im betreffenden Bereich spezialisiert haben;
- gebundene Sitze mit Vertretungsansprüchen von Spitzenverbänden, die sich selbst nicht in der Lage sahen, Kandidatinnen vorzuschlagen;

- keine Demissionen respektive keine Vakanz und prioritäre Berücksichtigung wiederkandidierender Mitglieder;
- von Amtes wegen besetzte Sitze, d. h. das Geschlecht ergibt sich automatisch und kann nicht beeinflusst werden;
- für Kommissionen, die in den nächsten zwei Jahren aufgelöst oder durch neu zu schaffende abgelöst werden, wurden keine besonderen Anstrengungen unternommen.

Die Mithilfe des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann bei der Suche nach geeigneten Kandidatinnen wurde von den verantwortlichen Departementen respektive Kommissionssekretariaten zwar in verschiedenen Fällen, trotz Verankerung in Artikel 10 Absatz 3 der Kommissionenverordnung jedoch nicht flächendeckend und häufig zu kurzfristig (d. h. erst nach eigenen erfolglosen Abklärungen) in Anspruch genommen, so dass schliesslich die Suche des Büros häufig erfolglos blieb. Die Departemente sind jedoch bemüht, während der laufenden Amtsperiode bei entstehenden Vakanz Frauenkandidaturen bevorzugt zu behandeln und werden hiermit darauf hingewiesen, dazu vermehrt und unverzüglich die Dienste des Gleichstellungsbüros in Anspruch zu nehmen.

97.1140

Einfache Anfrage Gross Andreas 1998. Blick zurück nach vorn

Question ordinaire Gross Andreas 1998. Regard sur le passé, perspectives d'avenir

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 9. Oktober 1997

Vom 1. bis zum 5. September 1948 versammelten sich in Interlaken 245 Abgeordnete von zwölf europäischen Parlamenten. Sie verabschiedeten u. a. eine Resolution zur Notwendigkeit der Schaffung einer europäischen Föderation, einen Aufruf an die europäischen Parlamente und Regierungen, zur Schaffung einer transnationalen, europäischen verfassungsgebenden Versammlung, die u. a. zur ersten parlamentarischen Versammlung des Europarates im September 1949 in Strassburg führte, sowie einen Verfassungsentwurf für die «Vereinigten Staaten von Europa» zur Beratung durch den späteren Europarat.

Ich bitte den Bundesrat sich zu fragen, ob es im Lichte seiner aussenpolitischen Ziele nicht ebenso sinn- wie verdientvoll wäre, dieser historischen Versammlung im kommenden September wiederum in Interlaken ebenfalls und prospektiv zu gedenken.

Denn es war vor allem der kalte Krieg, der vor 50 Jahren den Einstieg in einen europäischen Verfassungsgebungsprozess verhindert hat; um so mehr gilt es nach dessen Ende auf diese Perspektive der europäischen Integration zurückzukommen. Eine solche Veranstaltung würde zudem dem Bundesrat gestatten, den 150. Geburtstag der modernen Schweiz um einen «Blick zurück nach vorn» zu bereichern; denn die engagiertesten Gründer der Schweiz von 1848 verstanden diese als Anfang eines anderen, demokratischen Europa und nicht als Finalisierung helvetischer Selbstgerechtigkeit. Diese schweizerische Gründungsperspektive wurde durch die Kriegs- und Nachkriegserfahrungen von 1871 bis 1989 aus dem kollektiven Bewusstsein der Schweizer verdrängt; diese gilt es 1998 mit europäischem Blick ebenfalls wieder aufzunehmen.

Antwort des Bundesrates vom 14. Januar 1998

Der zweite europäische Parlamentarierkongress, der 1948 in Interlaken abgehalten wurde, stellt ein wichtiges Ereignis in der Geschichte der europäischen Institutionen und insbesondere der Gründung des Europarates dar.

Die Idee eines vereinigten Europa stand im Mittelpunkt verschiedener Versammlungen, die vor allem zwischen 1946 und 1948 in Genf, Hertenstein, Lausanne, Montreux, auf dem Mont Pèlerin, in Gstaad und in Interlaken durchgeführt wurden.

Es würde schwerfallen, der Versammlung von Interlaken zu gedenken, ohne auch die Europäer der verschiedenen Länder zu würdigen, die sich in der Zwischenkriegszeit und Ende der vierziger Jahre in anderen schweizerischen Städten versammelt haben, um an der Konstruktion Europas mitzuwirken.

Diskussionsgegenstand des zweiten europäischen Parlamentarierkongresses war das für Europa zu wählende Modell. Indem er sich in den grossen Zügen von der schweizerischen Bundesverfassung inspirieren liess, schlug der Plan von Interlaken die Bildung eines europäischen Parlamentes, einer Bundesexekutive und eines höchsten Gerichtshofes vor.

Wie im Bericht über die schweizerische Aussenpolitik in den neunziger Jahren erwähnt, stellen die Mitwirkung der Schweiz am Aufbau Europas und somit auch der Beitritt zur Europäischen Union eine Priorität unserer Aussenpolitik dar. Die Schweiz wird diese Politik weiterführen in der Überzeugung, dass nur ein vereinigtes, starkes und weltoffenes Europa den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen sein wird.

Zum Gedenken an die vom Kongress von Interlaken gefasste Initiative und an die Arbeiten aller europäischen Parlamentarier, die am Aufbau und an der Vereinigung Europas mitgewirkt haben, beabsichtigt der Bundesrat, die Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung des Europarates sowie die Präsidentschaft der Europäischen Union am 4. Juni 1998 an den internationalen Tag zur Feier des 150jährigen Bestehens der Bundesverfassung von 1848 nach Bern einzuladen. Die Staatschefs unserer Nachbarländer wurden bereits eingeladen. Dieser Anlass wird es ermöglichen, ebenfalls der wichtigen politischen Ereignisse zu gedenken, die wie die Konferenz von Interlaken die Geschichte der europäischen Institutionen geprägt haben.

97.1148

**Einfache Anfrage de Dardel
Gestohlenes Gold aus Südafrika**

**Question ordinaire de Dardel
Or volé en Afrique du Sud**

Texte de la question ordinaire du 10 octobre 1997

La République d'Afrique du Sud a requis l'entraide judiciaire de la Suisse le 8 juillet 1994, en relation avec 7000 kilogrammes d'or volé parvenus en Suisse.

Dans sa réponse d'août 1996 à l'interpellation Zisyadis 95.3619, le Conseil fédéral explique qu'à la suite de deux recours jusqu'au Tribunal fédéral, une nouvelle série de recours est en route et que la procédure d'entraide est loin d'être terminée.

Une enquête préliminaire pour blanchiment d'argent sale a été ouverte par le juge d'instruction neuchâtelois.

Où en est cette affaire au plan judiciaire? Si un retard supplémentaire a été pris, l'autorité fédérale peut-elle intervenir en vertu de la nouvelle version de la loi sur l'entraide judiciaire, en vue d'accélérer la procédure?

Réponse du Conseil fédéral du 14 janvier 1998

La demande d'entraide émanant de l'Afrique du Sud et datée du 8 juillet 1994 a été exécutée par les autorités suisses en décembre 1996, après que les recours formés par la société neuchâteloise d'affinage de métaux Metalor SA et deux banques privées genevoises aient été rejetés par le Tribunal fédéral le 1er novembre 1996.

Ce cas portait sur plusieurs tonnes d'or volées en Afrique du Sud et qui étaient destinées à être refondues chez Metalor. L'or volé dans des mines avait, selon la justice sud-africaine, quitté le pays secrètement, avant tout à destination de la Suisse et de la Grande-Bretagne.

La procédure d'entraide a été ralentie par le dépôt de nombreux recours qui ont donné lieu au prononcé de quatre arrêts du Tribunal fédéral (en date du 28 décembre 1994, 20 juillet 1995 et deux fois en date du 1er novembre 1996).

Les recourants craignaient que l'Afrique du Sud, sous le couvert de l'entraide judiciaire, veuille obtenir également des informations pour la poursuite de délits en matière de change de devises, qui ne sont pas punissables en Suisse. Le Tribunal fédéral a toutefois considéré que seul était déterminant le fait que l'or introduit en Suisse et provenant des mines sud-africaines avait été volé. L'Afrique du Sud avait démontré clairement sa volonté de poursuivre ces actes illicites commis en relation avec l'or dérobé dans ses mines. Pour cette raison, l'entraide judiciaire a été accordée.

En parallèle à la première demande du 8 juillet 1994 («Chemfix»), l'ambassade de l'Afrique du Sud a présenté aux autorités suisses une deuxième requête, en date du 9 novembre 1995 («Lotter/Kruger»), portant sur des faits largement identiques. Elle concerne en effet d'autres transports d'or en Suisse. Ce nouveau cas a été traité en application des nouvelles normes établies par la révision de la loi sur l'entraide judiciaire. La décision de clôture de la procédure a été prise le 24 novembre 1997. Des recours sont possibles dans les 30 jours dès son prononcé.

Le juge d'instruction neuchâtelois chargé de l'exécution des demandes d'entraide judiciaires n'a trouvé aucun élément permettant de mettre en cause la société Metalor dans ces opérations illicites sur l'or volé en Afrique du Sud.

Une reprise de la procédure d'entraide par l'Office fédéral de la police ne s'impose pas.

97.1157

**Dringliche Einfache Anfrage Fehr Hans
Large Einbürgerungspraxis
als Zeitbombe**

**Question ordinaire urgente Fehr Hans
Trop de laxisme en matière de naturalisation.
Une bombe à retardement**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 2. Dezember 1997

Die Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz hat in den letzten Jahren massiv zugenommen. Jährlich werden, inklusive Familienangehörige, Zehntausende eingebürgert. Allein im Kanton Zürich werden derzeit jährlich etwa 6500 Einbürgerungen vollzogen; seit 1991 steigt die Zahl der Einbürge-

rungen jedes Jahr um 40 Prozent und mehr. Bei anderen Kantonen ist die Situation ähnlich.

Wegen der Flut von Gesuchen wird das Gesetz zum Teil offensichtlich large gehandhabt. Dies obwohl Artikel 14 des Bürgerrechtsgesetzes verlangt, dass vor der Erteilung der Bewilligung zu prüfen ist, ob der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (Sprache), ob er mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, ob er die Rechtsordnung beachtet und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet. Selbst Straftaten sind oftmals kein Grund für die Verweigerung einer Einbürgerung. Dazu kommen jene Fälle, wo das Bürgerrecht, beispielsweise durch Scheinheirat, erschlichen wird.

Die large Einbürgerungspraxis von nicht integrierten Ausländern kommt für unser Land einer Zeitbombe gleich.

Es sind zwar letztlich die Gemeinden, welche den definitiven Einbürgerungsentscheid fällen. Die zuständigen eidgenössischen und kantonalen Stellen (Bundesamt für Polizeiwesen, kantonale Direktionen des Innern) erteilen jedoch die entsprechenden Bewilligungen sehr grosszügig und setzen die Gemeinden damit unter Zugzwang.

Ich bitte den Bundesrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele ordentliche und erleichterte Einbürgerungen sind seit 1990 jährlich erfolgt (detaillierte Aufstellung nach Jahren, Kantonen und Herkunftsstaat)?
2. Worauf führt der Bundesrat die starke Zunahme der Einbürgerungen zurück, nachdem die seit einigen Jahren zulässige Doppelbürgerschaft keine ausreichende Begründung sein kann?
3. Wie weit lassen sich Missbräuche mit Einbürgerungen quantifizieren? Was wird gegen Missbräuche unternommen?
4. Welche Massnahmen trifft der Bundesrat (allenfalls in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden), um die large Einbürgerungspraxis zu stoppen?

Antwort des Bundesrates vom 14. Januar 1998

1. Die Zahlen der ordentlichen und erleichterten Einbürgerungen seit 1990, aufgeteilt nach Kantonen und Herkunftsstaaten der eingebürgerten Personen, ergeben sich aus der Tabelle im Anhang (Bezug beim Bundesamt für Polizeiwesen/Sektion Bürgerrecht).
2. Die starke Zunahme der Einbürgerungen in den letzten Jahren geht in erster Linie auf die 1992 in Kraft getretene Revision des Bürgerrechtsgesetzes (BüG) zurück, welche dem ausländischen Ehegatten einer Schweizerin und der ausländischen Ehegatten eines Schweizer die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung gewährt sowie vom Einbürgerungsbewerber nicht mehr verlangt, als Voraussetzung der Einbürgerung auf die bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten. Die wirtschaftliche Situation in den letzten Jahren hat auch dazu beigetragen, dass Personen ein Einbürgerungsgesuch stellen, welche seit langem die Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen.
3. Es kommt gelegentlich vor, dass Einbürgerungen durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen werden. Solche Einbürgerungen können von Bund oder Kanton innert fünf Jahren nichtig erklärt werden (Art. 41 BüG). Im jetzigen Zeitpunkt sind rund dreissig entsprechende Verfahren hängig.
4. Es sei darauf hingewiesen, dass die schweizerische Einbürgerungsquote – die Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung – trotz der starken Zunahme der Zahl der Einbürgerungen eine der geringsten Europas ist. Dies hängt damit zusammen, dass die Vorschriften des schweizerischen Einbürgerungsrechtes – mit Ausnahme der Bestimmungen über das Doppelbürgerrecht – nach wie vor restriktiver sind als diejenigen der anderen europäischen Staaten.

97.1158

Dringliche Einfache Anfrage Fehr Hans Einbürgerung von abgewiesenen Asylbewerbern

Question ordinaire urgente Fehr Hans Naturalisation de requérants d'asile dont la demande a été rejetée

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 2. Dezember 1997

Artikel 14 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes besagt klar, dass vor der Erteilung einer Einbürgerungsbewilligung zu prüfen ist, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist. Insbesondere ist zu prüfen, ob er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (Sprache), ob er mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, ob er die Rechtsordnung beachtet und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Im Widerspruch zu dieser klaren Vorschrift werden immer wieder geradezu ungläubliche Fälle bekannt, bei denen es um die Einbürgerung abgewiesener Asylbewerber (!) geht.

Ein Beispiel: In einer Zürcher Gemeinde lebt eine mehrköpfige, rechtskräftig abgewiesene Asylantenfamilie, welche sich seit Jahren äusserst renitent und mit allen Mitteln gegen die Ausweisung sperrt. Für ein Mitglied dieser Familie erteilt nun das Bundesamt für Polizeiwesen auf Antrag der Direktion des Innern des Kantons Zürich die Bewilligung zur Einbürgerung.

Obwohl letztlich die Gemeinde den definitiven Einbürgerungsentscheid zu fällen hat, ist es unverständlich, dass die genannten Amtsstellen in einem solchen Fall positive Anträge stellen und entsprechende Bewilligungen erteilen. Wenn solche Beispiele Schule machen, so ist mit einer Flut von Bürgerrechtsgesuchen abgewiesener Asylanten auf die Gemeinden zu rechnen. Es kann wohl kaum im Sinne des Rechtsstaates sein, wenn das Asylrecht derart unterlaufen wird.

In Anbetracht des obigen Sachverhaltes bitte ich den Bundesrat eindringlich um detaillierte Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Teilt der Bundesrat die Auffassung, dass die Einbürgerung rechtskräftig abgewiesener Asylbewerber unhaltbar ist und unser Asylrecht unterläuft?
2. Wie kommt das Bundesamt für Polizeiwesen dazu, in solchen Fällen die Bewilligung zur Einbürgerung zu erteilen und damit die Gemeinden unter Zugzwang zu setzen? Liegt allenfalls eine Fehlbeurteilung der kantonalen Instanzen vor?
3. Welche Massnahmen trifft der Bundesrat, um solche skandalösen Machenschaften zu unterbinden?

Antwort des Bundesrates vom 14. Januar 1998

Die Einbürgerung im ordentlichen Verfahren setzt nach dem geltenden Bürgerrechtsgesetz (BüG) voraus, dass eine Einbürgerungsbewilligung der Bundesbehörde vorliegt (Art. 12 BüG). Die Bewilligung kann nur an Bewerber erteilt werden, welche in der Regel zwölf Jahre in der Schweiz gewohnt haben (Art. 15 BüG). Wohnsitz im Sinn dieser Bestimmung stellt der tatsächliche Aufenthalt in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Bestimmungen dar (Art. 36 BüG). In Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Bestimmungen hält sich grundsätzlich derjenige Ausländer in unserem Land auf, der eine Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt (Ausweise B und C) oder dessen Anwesenheit im Rahmen eines Asylverfahrens (Ausweis N) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) geregelt ist.

Auch wenn die Wohnsitzvoraussetzungen des BüG erfüllt sind, kann die Bewilligung nur erteilt werden, wenn sich der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert hat, mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, die schweizerische Rechtsord-

nung beachtet und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 BÜG). Wer über die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung verfügt, kann um die Aufnahme in ein Kantons- und Gemeindebürgerrecht nachsuchen. Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechtes erfolgt mit der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde (Art. 12 BÜG).

Ein rechtskräftig abgewiesener Asylbewerber muss die Schweiz innerhalb der ihm angesetzten Ausreisefrist verlassen. Daraus folgt, dass rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber nicht eingebürgert werden. Sofern jedoch ein ehemaliger Asylbewerber nach einem langjährigen, in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Bestimmungen stehenden Aufenthalt in der Schweiz, wie z. B. aufgrund einer humanitären Bewilligung nach Artikel 13f BVO, die oben erwähnten Voraussetzungen erfüllt, kann auch ihm wie jedem anderen in der Schweiz wohnenden Ausländer die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt werden. Derartige Fälle kommen nur selten vor. Die im Vorstoss aufgeworfene Frage hat in der Praxis in erster Linie Bedeutung mit Bezug auf in der Schweiz aufgewachsene Kinder von ehemaligen Asylbewerbern, welche die schweizerischen Schulen besucht haben, unsere Sprache sprechen und mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sind. Sofern sie die Bedingungen des BÜG mit Bezug auf den erforderlichen Wohnsitz sowie die anderen Voraussetzungen der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung erfüllen, kann auch ihnen diese nach dem geltenden Recht erteilt werden.

97.1160

**Einfache Anfrage Günter
Generika
statt Originalpräparate (1)**

**Question ordinaire Günter
Emploi de médicaments génériques
en lieu et place des préparations originales (1)**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 4. Dezember 1997

In der Schweiz könnten im Gesundheitswesen erhebliche Summen eingespart werden, wenn vermehrt Generika statt Originalpräparate verschrieben und eingenommen würden. Berechnungen haben Einsparungen bis gegen 1 Milliarde Franken ergeben.

Es wäre daher sinnvoll, wenn in den Apotheken den Patienten Generika abgegeben werden dürften, auch wenn auf dem Rezept das Originalpräparat verschrieben ist. Apotheker erklären, dass ihnen dies heute verboten ist. Selbstverständlich müsste es sich um anerkannte Generika handeln. Ich bitte den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten: Ist die Auffassung der Apotheker korrekt?

Falls dies zutrifft:

- Welche rechtlichen Änderungen müssten vorgenommen werden, um die Abgabe von Generika anstelle rezeptierter Originalpräparate zu ermöglichen?
- Wäre der Bundesrat bereit, diese Änderungen von sich aus in die Wege zu leiten?

Antwort des Bundesrates vom 28. Januar 1998

Für die ärztliche Tätigkeit tragen Ärztin und Arzt die volle Verantwortung. Dazu gehört die Auswahl der Medikamente in bezug auf Dosierung, Packungsgrösse und auch im Hinblick auf Verträglichkeit, Haltbarkeit oder Erfassung von Nebenwirkungen. Es steht ihnen deshalb frei, ob sie ein Originalpräparat oder ein Generikum verschreiben wollen. Apothekerin und Apotheker können nur dann ein Generikum abgeben, wenn sie ausdrücklich ermächtigt werden oder wenn in Notfällen das Originalpräparat nicht am Lager ist. In solchen Fällen ist der Verschreibende allerdings innerhalb von 24 Stunden zu informieren.

Bei den Beratungen zum neuen Krankenversicherungsgesetz (KVG) war diese Möglichkeit der Kosteneinsparung bekannt. Trotzdem fiel der Entscheid zugunsten der Verschreibungsfreiheit von Ärztin und Arzt aus, was grundsätzlich einen Verzicht auf das Substitutionsrecht der Abgebenden bedeutet. Von seiten der Kostenträger wäre eine Lösung im Sinne der Einfachen Anfrage allerdings zu begrüssen. Im Hinblick auf die Botschaft zur Volksinitiative «für tiefere Arzneimittelpreise» wird der Bundesrat deshalb den ganzen Fragenkomplex einer neuen Prüfung unterziehen.

97.1161

**Einfache Anfrage Günter
Generika
statt Originalpräparate (2)**

**Question ordinaire Günter
Emploi de médicaments génériques
en lieu et place des préparations originales (2)**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 4. Dezember 1997

In der Schweiz könnten im Gesundheitswesen erhebliche Summen eingespart werden, wenn vermehrt Generika statt Originalpräparate verschrieben und eingenommen würden. Berechnungen haben Einsparungen bis gegen 1 Milliarde Franken ergeben.

Um den Generikamarkt auszuweiten, wäre es sinnvoll, in der EU und den USA registrierte Präparate ohne zusätzliche teure Abklärungen und Dokumentationsvorschriften zur Registrierung und damit zum Verkauf zuzulassen.

Ist der Bundesrat bereit, eine diesbezügliche Liberalisierung zu prüfen und allenfalls in die Wege zu leiten?

Antwort des Bundesrates vom 28. Januar 1998

Die Registrierung und der Erlass von Vorschriften für die Marktzulassung von Arzneimitteln fallen in die Kompetenz der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel (IKS). Das Bundesamt für Sozialversicherung darf lediglich die von der zuständigen schweizerischen Prüfstelle registrierten Präparate, also pharmazeutische Spezialitäten mit einer Registrierungsurkunde der IKS, in die Spezialitätenliste aufnehmen (Art. 65 Abs. 3 KVV sowie Art. 30 Abs. 1 Bst. b KLV).

Die Anforderungen der IKS an die Registrierung von Generika sind in den letzten Jahren stark vereinfacht worden und entsprechen den in den USA und der EU angewandten Kriterien. Es muss nicht mehr ein komplettes Registrierungs-dossier wie für ein neues Präparat vorgelegt werden. In der Regel genügt eine sogenannte Bioverfügbarkeitsuntersuchung. Dies zeigt, dass mit dem Generikum die gleichen Blutkonzentrationen erreicht werden wie beim Originalpräparat. Dabei handelt es sich nicht um teure Abklärungen und Dokumentationen. Ist das gleiche Präparat in der EU oder den USA registriert, können diese Untersuchungen ohne neue Prüfungen auch für die Schweiz verwendet werden. Damit ist dem Anliegen bereits grösstenteils Folge geleistet. Zudem bleibt bis zum Inkrafttreten des neuen Heilmittelgesetzes die Registrierung der meisten Arzneimittel Aufgabe der IKS. Sie liegt damit in der Verantwortung der Kantone und nicht des Bundes.

97.1163

**Dringliche Einfache Anfrage Grendelmeier
Wie weiter mit der Europapolitik?****Question ordinaire urgente Grendelmeier
Quel avenir pour notre politique européenne?***Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 1. Dezember 1997*

Erneut haben sich die Hoffnungen auf einen baldigen Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der EU zerschlagen. Damit stellt sich die Frage, ob der eingeschlagene Weg innerhalb einer vernünftigen Zeit zu einem vernünftigen Resultat führen kann. Ich frage daher den Bundesrat:

1. Wie sieht er die zeitlichen Perspektiven für den Abschluss der bilateralen Verhandlungen?
2. Die bilateralen Verhandlungen werden vermutlich von der EU nie abgebrochen, aber möglicherweise auch nie mit einer Übereinkunft abgeschlossen. Gibt es einen Zeitpunkt oder eine Situation, in der der Bundesrat diese Verhandlungen als sinnlos betrachten würde?
3. Wie beurteilt er die Verhandlungsposition der Schweiz?
4. Geht die EU davon aus, Konzessionen gegenüber der Schweiz würden dazu führen, dass letztere in allfälligen Beitrittsverhandlungen weitere Zugeständnisse verlangen wird? Könnte dies die Ursache dafür sein, weshalb die EU in den bilateralen Verhandlungen kaum zu Konzessionen bereit ist?
5. Sollten nicht neben oder anstelle der jetzigen bilateralen Verhandlungen Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden?
6. Welche Probleme zwischen der Schweiz und der EU würden sich zusätzlich bei der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen stellen?
7. Ist der Bundesrat bereit, falls die jetzigen bilateralen Verhandlungen bis zum Herbst 1998 zu keiner Übereinkunft führen, das Beitrittsgesuch zu aktivieren?
8. Bis wann gedenkt der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu Europa!» zuzuleiten? Ist der Bundesrat bereit, nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen das frühestmögliche Abstimmungsdatum festzulegen?

Antwort des Bundesrates vom 14. Januar 1998

1. Die Verhandlungen befinden sich in der Schlussphase. Die noch nötige Verhandlungsdauer hängt auch von der Kompromissbereitschaft der EU ab. Der Transportministerrat vom 11. Dezember 1997 hat, ohne dass die offenen Probleme bereits gelöst wären, die Aussichten für eine Annäherung im Bereich der Landverkehrsverhandlungen verbessert.
2. Der Bundesrat prüft laufend den Stand der Verhandlungen. Er stellt fest, dass auch die EU einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen anstrebt. Misslingt der angestrebte Durchbruch in den nächsten Monaten, wird er eine gründliche Lagebeurteilung vornehmen und auf dieser Grundlage das weitere Vorgehen beschliessen.
3. Die Verhandlungsposition des Bundesrates richtet sich nach den Zielsetzungen, mit denen er der EU die Aufnahme dieser Verhandlungen vorgeschlagen hat. Die im Verhandlungsprozess bewiesene Flexibilität zeigt seinen Willen, für beide Seiten akzeptable Lösungen zu finden.
4. Auch die EU ist sich des Unterschiedes zwischen den bilateralen sektoriellen Verhandlungen und Beitrittsverhandlungen bewusst und vermischt die beiden Ebenen nicht. Die Verhandlungsparteien versuchen, sachgerechte Lösungen für einige als dringend eingestufte Probleme zu finden. Bei diesen Verhandlungen sind, namentlich im Bereich des Landverkehrs, auch auf Fragen Antworten zu suchen, wo noch kein konsolidierter EU-Rechtsbestand besteht. Dies kann den EU-internen Entscheidungsprozess erschweren.
5. Der zügige Abschluss der bilateralen sektoriellen Verhandlungen ist derzeit die integrationspolitische Priorität des Bundesrates. Nach Abschluss der bilateralen sektoriellen Verhandlungen oder im Falle von deren Scheitern wird der

Bundesrat im Lichte der innen- und aussenpolitischen Rahmenbedingungen über die weiteren Schritte entscheiden. Die im aussenpolitischen Bericht von 1993 festgelegte integrationspolitische Strategie bleibt gültig. Ziel dieser Strategie ist der EU-Beitritt. Dieses Ziel kann grundsätzlich direkt oder über Zwischenschritte angestrebt werden.

6. Der Bundesrat hat in seinen Berichten vom 24. August 1988 und vom 26. November 1990 zur Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess sowie im Bericht vom 18. Mai 1992 über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft diesen Rechtsbestand, welcher sich seither unter anderem auf Grund der Revisionsverträge von Maastricht und von Amsterdam erweitert und verdichtet hat, ausführlich dargestellt. Diesen Rechtsbestand hat ein neues Mitglied, mit oder ohne Übergangsfristen, grundsätzlich zu übernehmen. Eine Aktualisierung dieser Berichte wird stattfinden, sobald Beitrittsverhandlungen konkret vorbereitet werden.
7. Der Bundesrat überprüft laufend, ob die aussen- und innenpolitischen Voraussetzungen für die Umsetzung seiner Integrationspolitik gegeben sind. Über die Reaktivierung des Beitrittsgesuches wird er zu gegebener Zeit entscheiden.
8. Der Bundesrat wird bis spätestens im Sommer 1998 die Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu Europa!» ausarbeiten und diese fristgerecht dem Parlament zustellen. Es ist zu früh, Aussagen bezüglich des Abstimmungstermins zu machen.

97.1164

**Dringliche Einfache Anfrage
Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
Abstimmungsvorlage 1998/99****Question ordinaire urgente
groupe de l'Union démocratique du centre
Calendrier des votations populaires
pour 1998/99***Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 2. Dezember 1997*

Der Bundesrat hat am 19. November 1997 beschlossen, im März 1998 keine Volksabstimmung durchzuführen, obschon einige abstimmungsreife Geschäfte vorliegen. Nun verbleiben bis zu den Wahlen 1999 noch lediglich fünf Abstimmungstermine, an denen dem Volk bis zu 18 zum Teil umfangreiche und gewichtige Vorlagen präsentiert werden sollen.

Wir bitten den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche Gründe haben dazu geführt, im März 1998 keine Abstimmungen durchzuführen?
2. Wie sieht der Abstimmungsfahrplan für die Jahre 1998 und 1999 aus?
3. Ist der Bundesrat bereit, auf seinen Entscheid vom 19. November 1997 zurückzukommen und auf den März-Abstimmungstermin abstimmungsreife Geschäfte anzusetzen?

Texte de la question ordinaire du 2 décembre 1997

Le 19 novembre 1997, le Conseil fédéral a décidé de ne pas organiser de votation populaire en mars 1998, bien que plusieurs objets soient prêts. D'ici aux élections de 1999, il ne reste donc plus que cinq dates disponibles pour la tenue de votations populaires, au cours desquelles le peuple pourrait être appelé à se prononcer sur pas moins de 18 objets, dont certains revêtent une importance capitale ou embrassent des domaines très vastes.

A cet égard, nous prions le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Quelles sont les raisons qui l'ont conduit à ne pas organiser de votation populaire en mars 1998?

2. Quel sera le calendrier des votations pour 1998 et 1999?
 3. Le Conseil fédéral est-il disposé à revenir sur sa décision du 19 novembre 1997 en fixant pour le mois de mars prochain une votation sur les objets qui sont prêts à être soumis au verdict populaire?

Antwort des Bundesrates vom 19. Januar 1998

Nach dem Verzicht auf eine Volksabstimmung am 15. März verbleiben 1998 folgende Blankoabstimmungsdaten: 7. Juni, 27. September und 29. November. Mögliche Abstimmungsdaten für 1999 werden derzeit durch die übliche Umfrage der Bundeskanzlei bei den Kantonen erhoben. Dabei wird auch erwogen, im Frühling 1999 drei statt zwei Blankoabstimmungstermine vorzusehen. Entscheide dürfte der Bundesrat im Frühjahr 1998 fällen können.

Theoretisch abstimmungsreif sind derzeit folgende sechs Vorlagen:

- eidgenössische Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» (Bundesbeschluss vom 21. Juni 1996);
- eidgenössische Volksinitiative «für eine vernünftige Drogenpolitik» (Bundesbeschluss vom 21. März 1997);
- eidgenössische Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe» (Bundesbeschluss vom 21. März 1997);
- eidgenössische Volksinitiative «zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation» (Gen-Schutz-Initiative) (Bundesbeschluss vom 21. März 1997);
- Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1997 über Massnahmen zum Haushaltsausgleich;
- eidgenössische Volksinitiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters» (Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1997).

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Gründe, die im November 1997 zum Verzicht auf eine eidgenössische Abstimmung am 15. März 1998 führten, liegen im «Umfeld» der damals vier scheinbar abstimmungsreifen Vorlagen:

- Die eidgenössische Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» wurde zwar mit Bundesbeschluss vom 21. Juni 1996 Volk und Ständen mit Ablehnungsempfehlung zur Abstimmung unterbreitet; das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit als indirekter Gegenentwurf wurde jedoch erst am 21. März 1997 verabschiedet. In der Folge wurde dagegen aus dem Umfeld der Urheberschaft der Volksinitiative das Referendum ergriffen und am 7. Juli 1997 der Bundeskanzlei eingereicht. Nach den Feststellungen der Bundeskanzlei und einer interdepartementalen Kontrollgruppe wurde dabei das Quorum von 50 000 gültigen Unterschriften knapp verfehlt. Im Rahmen des rechtlichen Gehöres verlangte das Referendumskomitee mit Schreiben vom 9. November 1997 von der Bundeskanzlei eine selbständig beschwerdefähige Zwischenverfügung über die Verweigerung der Einsicht in die Unterschriftenlisten, die von der Bundeskanzlei am 17. November 1997 erlassen wurde. Inzwischen hat das Komitee darauf verzichtet, diese Zwischenverfügung anzufechten. Infolgedessen hat die Bundeskanzlei eine Verfügung über das Nichtzustandekommen des Referendums getroffen, die ihrerseits noch der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegt. Es erschien dem Bundesrat wenig sinnvoll, über die Volksinitiative eine Abstimmung anzusetzen, bevor das Schicksal des Referendums gegen den indirekten Gegenentwurf geklärt ist. Das Volk soll gegebenenfalls in Kenntnis der Alternative entscheiden können.
- Die eidgenössische Volksinitiative «für eine vernünftige Drogenpolitik» wurde mit Bundesbeschluss vom 21. März 1997 samt Ablehnungsempfehlung zur Volksabstimmung freigegeben. Der Bundesrat will auch hier die gesetzliche Verankerung seiner eigenen Viersäulenpolitik als Alternative wenigstens in Ansätzen aufzeigen können, wenn Volk und Stände über die Initiative zu entscheiden haben.
- Analoges gilt für die eidgenössische Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe», welche durch Bundesbeschluss vom 21. März 1997 mit Ablehnungsempfehlung zur Abstimmung freigegeben wurde.

Die Vorlage «Agrarpolitik 2002» stellt eine Alternative zu dieser Volksinitiative dar; daher ist zunächst ihre parlamentarische Bereinigung abzuwarten, damit Volk und Stände über die Volksinitiative in Kenntnis der Alternative entscheiden können.

d. Die gleichen Überlegungen gelten schliesslich für die eidgenössische Volksinitiative «zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation» (Gen-Schutz-Initiative), die durch Bundesbeschluss vom 21. März 1997 mit Ablehnungsempfehlung zur Volksabstimmung freigegeben wurde: Nachdem die eidgenössischen Räte in einer Motion den Erlass einer Gen-Lex verlangt hatten, erschien es als wenig sinnvoll, Volk und Stände über die Volksinitiative abstimmen zu lassen, derweil erst gerade das Vernehmlassungsverfahren zur Alternativlösung eingeleitet wird.

2. Der Bundesrat kann die Abstimmungsvorlagen gar nicht festlegen, bevor die parlamentarischen Beratungen abgeschlossen sind. Vorlagen, die einander in irgendeinem Punkt widersprechen, dürfen nicht gleichzeitig zur Abstimmung gebracht werden, weil sonst eine widersprüchliche Rechtsordnung entstehen könnte. Aus diesen Gründen pflegt der Bundesrat die Vorlagen für das nächstfolgende Blankoabstimmungsdatum jeweils erst vier Monate vor dem Abstimmungstag festzulegen. Für 1998 und 1999 kann es daher derzeit noch keinen näheren Fahrplan geben.

3. Der Bundesrat kann auf seinen Entscheid vom 19. November 1997, am 15. März 1998 keine eidgenössische Volksabstimmung durchzuführen, nicht mehr zurückkommen, weil für die technische Vorbereitung einer eidgenössischen Volksabstimmung mindestens dreizehneinhalb normale Arbeitswochen benötigt werden (Erarbeitung und Verabschiedung, Übersetzung, Satz, Korrekturlesen, Druck und Verteilung von 4 700 000 Exemplaren der Stimmzettel und der Abstimmungserläuterungen in drei bzw. vier Sprachen an die Kantone; Abschluss der Feinverteilung an die Stimmberechtigten spätestens drei Wochen vor der Abstimmung gemäss Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, SR 161.1).

Réponse du Conseil fédéral du 19 janvier 1998

Etant donné que l'on a renoncé à organiser une votation populaire le 15 mars prochain, il ne reste plus que les dates suivantes pour 1998: le 7 juin, le 27 septembre et le 29 novembre. S'agissant des dates pour 1999, la Chancellerie fédérale mène actuellement un sondage auprès des cantons – comme elle le fait d'ordinaire – pour déterminer les dates possibles. A cet égard, on envisage de prévoir trois dates au lieu de deux pour le printemps 1999. Le Conseil fédéral devrait être en mesure de prendre des décisions au début de l'année 1998.

Actuellement, six projets pourraient théoriquement être soumis au verdict populaire. Il s'agit de:

- l'initiative populaire fédérale «S.o.S. pour une Suisse sans police fouineuse» (arrêté fédéral du 21 juin 1996);
- l'initiative populaire fédérale «pour une politique raisonnable en matière de drogue» (arrêté fédéral du 21 mars 1997);
- l'initiative populaire fédérale «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques» (arrêté fédéral du 21 mars 1997);
- l'initiative populaire fédérale «pour la protection de la vie et de l'environnement contre les manipulations génétiques» (initiative pour la protection génétique) (arrêté fédéral du 21 mars 1997);
- l'arrêté fédéral du 19 décembre 1997 instituant des mesures visant à équilibrer le budget;
- l'initiative populaire fédérale «pour la 10e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» (arrêté fédéral du 19 décembre 1997).

Réponses aux questions posées:

1. Les raisons qui ont conduit le Conseil fédéral, en novembre 1997, à renoncer à organiser une votation populaire le 15 mars 1998 sont liées au contexte entourant les quatre objets qui, à ce moment-là, étaient théoriquement prêts à être soumis au verdict populaire.

a. Le Parlement a certes décidé, dans son arrêté fédéral du 21 juin 1996, que l'initiative populaire fédérale «S.o.S. pour une Suisse sans police fouineuse» serait soumise au vote du peuple et des cantons, leur recommandant de la rejeter. Mais la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, qui est opposée à l'initiative comme contre-projet indirect, n'a été adoptée que le 21 mars 1997. Or, les milieux proches des auteurs de l'initiative populaire ont lancé un référendum contre cette loi. Ils l'ont déposé le 7 juillet 1997 à la Chancellerie fédérale. Cette dernière et un groupe de contrôle interdépartemental ont constaté que le chiffre des 50 000 signatures requises n'avait tout juste pas été atteint. Fort du droit d'être entendu, le comité référendaire a demandé à la Chancellerie fédérale, dans une lettre du 9 novembre 1997, de rendre une décision incidente qui puisse faire l'objet d'un recours autonome et qui statue sur la consultation des listes de signatures. Le 17 novembre 1997, la Chancellerie fédérale a rendu une décision interdisant cette consultation. Le comité référendaire a finalement renoncé à attaquer cette décision incidente. La Chancellerie fédérale a alors rendu une décision de non-aboutissement du référendum, décision qui peut encore faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral a estimé qu'il était peu judicieux de fixer une date pour la votation sur cette initiative populaire, avant de connaître l'issue du référendum contre la loi en question, laquelle est conçue comme un contre-projet indirect à l'initiative. Le peuple doit pouvoir, le cas échéant, décider en toute connaissance de cause.

b. Le Parlement a décidé, dans son arrêté fédéral du 21 mars 1997, que l'initiative populaire fédérale «pour une politique raisonnable en matière de drogue» serait soumise au vote du peuple et des cantons, leur recommandant de la rejeter. Là encore, avant que le peuple et les cantons se prononcent sur l'initiative, le Conseil fédéral veut préciser un programme législatif propre à consolider les étapes de sa politique des quatre piliers en matière de drogue, même s'il ne représente que des ébauches de solutions.

c. En ce qui concerne l'initiative populaire fédérale «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques», le Parlement, dans son arrêté fédéral du 21 mars 1997, a décidé de soumettre au vote du peuple et des cantons, leur recommandant de la rejeter. Or, le projet consacré à la «Politique agricole 2002» représente une alternative à cette initiative populaire. Aussi faut-il attendre que le Parlement ait terminé l'examen de ces actes normatifs, afin que ces derniers puissent être proposés au peuple comme solution de rechange à l'initiative.

d. Enfin, les mêmes réflexions s'appliquent à l'initiative fédérale «pour la protection de la vie et de l'environnement contre les manipulations génétiques» (initiative pour la protection génétique), que le Parlement, dans son arrêté fédéral du 21 mars 1997, a décidé de soumettre au vote du peuple et des cantons, leur recommandant de la rejeter. Comme les Chambres fédérales ont déposé la motion Gen-lex, il apparaît peu judicieux de faire voter maintenant le peuple et les cantons sur cette initiative, alors que l'on s'apprête à ouvrir une procédure de consultation sur le paquet Gen-lex.

2. Le Conseil fédéral ne peut pas fixer la date de la votation populaire sur un objet précis avant que le Parlement ait terminé ses délibérations. On ne peut pas faire voter le peuple et les cantons sur des projets qui se contredisent sur tel ou tel point, au risque de voir apparaître dans la législation des dispositions contradictoires. C'est pour ces raisons que le Conseil fédéral n'inscrit les objets au calendrier des votations que quatre mois avant la première date pouvant entrer en ligne de compte. Il n'est donc pas en mesure de donner plus de détails sur le calendrier des votations pour 1998 et 1999.

3. Le Conseil fédéral ne peut plus revenir sur sa décision du 19 novembre dernier de ne pas organiser de votation populaire le 15 mars 1998, car il faut au moins treize semaines et demi de travail normales pour préparer une votation populaire fédérale (élaboration et adoption du matériel de vote, traduction dans chacune des langues nationales, composition, correction des épreuves, impression et distribution, soit

4 700 000 bulletins de vote et brochures contenant les explications du Conseil fédéral qui sont envoyés aux cantons; enfin, envoi de ce matériel de vote, qui doit parvenir aux électeurs au plus tard trois semaines avant le jour de la votation, art. 11 al. 3 de la loi fédérale sur les droits politiques, RS 161.1).

97.1166

Dringliche Einfache Anfrage Schmid Odilo Fragen zur Fusion UBS/SBV

Question ordinaire urgente Schmid Odilo Fusion UBS/SBS. Questions

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 8. Dezember 1997

Nun liegt die Bestätigung vor: Die UBS und der SBV fusionieren zur United Bank of Switzerland UBS.

Begründet wird diese Fusion u. a. mit der Stärkung des Finanzplatzes Schweiz, was aber auch gleichbedeutend ist mit einer Schwächung des Arbeitsplatzes Schweiz.

Einige Feststellungen drängen sich auf:

– Wieder gehen gegen 8000 Arbeitsplätze verloren, nachdem die Grossbanken in den letzten Jahren schon Tausende von Arbeitsplätzen abgebaut haben.

– Die Aktien der beiden Banken UBS und SBV sind in der letzten Woche um 25 Prozent gestiegen, ein Trend, der sich diese Woche fortsetzen wird. Über Nacht werden Milliarden Gewinne zum Nutzen einiger weniger Reicher geschaffen. Der Fiskus geht dabei leer aus, im Gegenteil, die sozialen Kosten von Entlassungen und Stellenabbau werden – das mag zynisch klingen – sozialisiert!

– Die Risiken der Banken werden zudem über die hohen Realzinsen von den Bankkunden und nicht – wie es eigentlich sein sollte – von den Aktionären getragen, wobei man allerdings die zwischen 1991 und 1996 gemachten Abschreibungen von über 42 Milliarden Franken nicht verschweigen darf.

– Das herrschende Klima der nur sehr restriktiv gewährten Kredite und der hohen Realzinsen ist ein veritabler Arbeitsplatzkiller.

– Das jahrelange schäbige und hochnäsige Verhalten der Grossbanken in Sachen nachrichtenlose Vermögen hat dem Werkplatz Schweiz, dem Tourismusland Schweiz und somit der gesamten Schweiz einen kaum wieder gutzumachenden Schaden angerichtet. Der Standort Schweiz hat darunter zu leiden und weniger die Grossbanken.

– Das Vertrauen der Bevölkerung in die Grossbanken ist dahin, sie kommt sich missbraucht vor, missbraucht als Schutzmantel allenfalls zum Schutz der Gelder aus Steuerhinterziehung und von Fluchtgeldern zweifelhafter Herkunft.

Ist der Bundesrat angesichts einer solchen Situation nicht auch der Meinung:

– dass das gesamte Besteuerungssystem der Banken (Aktien- und Kapitalgewinnbesteuerung, Kapitalgewinnsteuer, Abschreibung von Risikokapital usw.) neu und vor allem gerecht geregelt werden müsste;

– dass das vielzitierte und oft zu Recht gescholtene, für das Ausland oft kaum verständliche und in unserer Bevölkerung je länger, je mehr umstrittene Bankgeheimnis nachhaltig revidiert werden müsste?

Antwort des Bundesrates vom 19. Januar 1998

1.1 Die Besteuerung der Banken unterscheidet sich nicht von jener anderer Unternehmen. Bekanntlich wurde das Unternehmenssteuerrecht auf den 1. Januar 1998 revidiert und umfasst namentlich:

– Neuregelung der Holdingbesteuerung durch Ausdehnung des Beteiligungsabzugs auf Beteiligungsgewinnen;

– Einführung einer proportionalen Gewinnsteuer von 8,5 Prozent;

– Abschaffung der Kapitalsteuer;

– Senkung der Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten von 2 auf 1 Prozent und die Ausdehnung der Freigrenze.

Der Bundesrat und das Parlament haben diese Massnahmen beschlossen, um den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken. Vorab der Bereich der Holdinggesellschaften, in welchem die Globalisierung der Wirtschaft besonders stark zu spüren ist, sowie neue kleine und mittlere Unternehmungen kommen in den Genuss von steuerlichen Erleichterungen. Allgemein profitieren Unternehmen mit guter Renditeentwicklung (infolge Übergangs zur proportionalen Gewinnbesteuerung) sowie Unternehmen ohne Reingewinn (infolge Abschaffung der Kapitalsteuer) von der Unternehmenssteuerreform ebenfalls.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass eine Besteuerung der Banken, die sich von jener anderer Unternehmen unterscheidet, unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit fragwürdig wäre.

1.2 Was die Kapitalgewinnbesteuerung betrifft, so werden auf dem Geschäftsvermögen erzielte Kapitalgewinne zusammen mit den übrigen Gewinnen mit der Gewinnsteuer erfasst. Dies sowohl bei den Staats- und Gemeindesteuern als auch bei der direkten Bundessteuer. Auch Gewinne auf dem unbeweglichen Privatvermögen sind nicht steuerfrei. Zwar wird auf Bundesebene keine Grundstückgewinnsteuer für den privaten Bereich erhoben, wohl aber in den Kantonen. Steuerfrei sind hingegen die Kapitalgewinne auf dem beweglichen Privatvermögen. Dazu gehören namentlich auch die Aktiengewinne von natürlichen Personen.

Die Steuerfreiheit dieser Kapitalgewinne ist ein Problem, das schon seit einiger Zeit angepackt worden ist. Ende 1996 beauftragte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Expertenkommission, das System der direkten Steuern auf Lücken zu überprüfen und aufzuzeigen, wie diese beseitigt oder zumindest verringert werden können. Untersuchungsgegenstand der Kommission ist namentlich auch die steuerliche Freistellung von Kapitalgewinnen auf beweglichem Privatvermögen. Sie hat ihren Bericht dem EFD bis Ende April 1998 vorzulegen. Der Bundesrat wird den Bericht prüfen und dann über das weitere Vorgehen entscheiden.

2.1 Der Finanzplatz Schweiz verdankt seine vorteilhafte Position dem Zusammenspiel verschiedener Ursachen. Zum einen besteht eine jahrhundertelange Tradition. Damit hängen das grosse Know-how und das erarbeitete Vertrauen zusammen. Einen Einfluss haben auch die geographische Lage der Schweiz und die Qualität ihrer Infrastruktur. Schliesslich ist das rechtliche Umfeld zu nennen, wobei das Bankgeheimnis das hervorstechendste Merkmal ist.

Zunächst gilt es aber zu betonen, dass das in den dreissiger Jahren unseres Jahrhunderts ins Bankengesetz aufgenommene Bankgeheimnis nicht zum Schutz der Banken, sondern zum Schutz der Bankkunden besteht. Eine Lockerung oder gar Aufhebung des Bankgeheimnisses würde somit primär die Bankkunden tangieren. Schon im Falle einer Lockerung würde sich ein Teil derselben sicher fragen, ob sie weiterhin die Dienste der Schweizer Banken in der Schweiz in Anspruch nehmen wollen. Als Folge davon wäre mit einem massiven Abzug von Geldern aus unserem Land zu rechnen. Eine solche Entwicklung wäre nicht nur für den Bankenplatz Schweiz, sondern auch für das wirtschaftliche Wohlergehen der Bevölkerung in der Schweiz einschneidend. Von wenig durchdachten Eingriffen ins Bankgeheimnis muss der Bundesrat deshalb dringend abraten.

Das Bankgeheimnis soll in keiner Weise dazu dienen, kriminelle Machenschaften zu schützen. Die von der Schweiz getroffenen Vorkehrungen beweisen dies. So hat unser Land seit 1981 die internationale Rechtshilfe in Strafsachen stark verbessert und gewährt namentlich auch bei Steuer- und Abgabebetrag Rechtshilfe. Bei begründetem Verdacht auf Steuer- und Abgabebetrag wird das Bankgeheimnis auch ohne internationalen Kontext gelüftet. Mit dem bestehenden Abwehrdispositiv gegen Geldwäscherei hat unser Land überdies Massnahmen getroffen, die einen Vergleich mit denjenigen anderer Staaten durchaus standhalten.

2.2 Die Schweiz ist bei weitem nicht das einzige Land, welches ein Bankgeheimnis kennt. Etliche andere Staaten ha-

ben ein Bankgeheimnis eingeführt, welches über weite Strecken mit dem unsrigen vergleichbar ist. Dazu gehören auch Staaten, die wie die Schweiz keineswegs als Steueroasen bezeichnet werden können. So haben mehrere EU-Staaten, nämlich Grossbritannien, Deutschland, die Niederlande, Luxemburg, Belgien und Österreich, im Rahmen der in der EU in Gang befindlichen Steuerdiskussion unlängst gegenüber der EU-Kommission auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Bankgeheimnis zu schützen. Die EU hat denn auch am 1. Dezember 1997 im Ecofin-Rat ein Steuerpaket verabschiedet, das den Schwerpunkt der Steuerharmonisierung auf einen Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung und eine Erklärung zur Besteuerung von Zinserträgen legt und nicht auf eine Eliminierung des Bankgeheimnisses.

97.1170

Dringliche Einfache Anfrage Gysin Remo Fusionsrisiken und Aufsicht über Grossbanken

Question ordinaire urgente Gysin Remo Risques liés à la fusion de grandes banques. Surveillance particulière

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 9. Dezember 1997

Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) beabsichtigt, ihre Aufsicht über die Grossbanken zu verstärken. «Die Fusion von UBS und SBV zeigt einmal mehr die Notwendigkeit für einen solchen Schritt», sagte EBK-Direktor D. Zuberbühler (vgl. «Basler Zeitung», Extrablatt vom 8. Dezember 1997). Aufgrund der qualitativ anderen Risiken bei Grossbanken als bei den übrigen vierhundert Banken in der Schweiz sei eine Sonderbehandlung angezeigt.

Der Bundesrat wird in diesem Zusammenhang gebeten, zu den folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Welche gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Risiken entstehen durch die Megafusion?
2. Welchen besonderen Risiken wird die neue Grossbank unterliegen? Sind dafür spezielle Liquiditäts- und Eigenkapitalvorschriften erforderlich?
3. Wie beurteilt der Bundesrat die mit der Fusion entstehende Marktmacht und Monopolisierungstendenz? Sieht er die Gefahr einer Preis- bzw. Zinsführerschaft und anderer Wettbewerbsverzerrungen?
4. Teilt der Bundesrat die Ansicht des EBK-Direktors? Wie und bis wann gedenkt der Bundesrat, die Aufsicht über die Grossbanken zu verstärken?
5. Sieht der Bundesrat die Notwendigkeit und Möglichkeit, die Bankenaufsicht weltweit zu verstärken? Welche Schritte unternimmt er zur internationalen Koordination einer verstärkten Aufsicht von Grossbanken und ähnlichen Institutionen?

Antwort des Bundesrates vom 19. Januar 1998

1. Die gesellschaftlichen Risiken der Fusion von UBS und SBV können heute noch nicht abschliessend beurteilt werden. Beunruhigend ist der erneute Abbau von 7000 Bankarbeitsplätzen in der Schweiz. Allerdings ist anzunehmen, dass die beiden Banken auch bei Beibehaltung ihrer Selbständigkeit angesichts der Fortschritte in der Informationstechnologie so oder so weitere Rationalisierungsmassnahmen hätten vornehmen müssen, die wahrscheinlich – wenn auch zeitlich verzögert – einen Stellenabbau in einem ähnlichen Ausmass mit sich gebracht hätten. Volkswirtschaftlich ist die Fusion eine Folge der weltweiten Deregulierung, die auch in der Schweiz zu einer seit der Entkettalisierung von 1989 und nachher durch die Immobilienkrise verstärkten, bis heute andauernden Strukturbereinigung im Bankensektor geführt hat. Die Grossbanken müssen sich nicht nur der inländischen, sondern vor allem auch der starken Konkurrenz auf dem in-

ternationalen Markt stellen, was tendenziell zu einer vermehrten Konzentration bei den weltweit tätigen Grossbankkonzernen führt. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Es bestehen zudem starke Tendenzen hin zur Allfinanz, wie die im September angekündigte Fusion zwischen der CS Group und der Winterthur-Versicherungsgesellschaft zeigt.

2. Sämtliche Risiken der bisherigen Grossbanken UBS und SBV werden mit der Fusion auf ein Institut übertragen, neue Risiken entstehen grundsätzlich keine. Aber aufgrund der Grösse und den engeren Verflechtungen mit anderen Teilnehmern auf den Finanzmärkten entsteht zweifellos ein erhöhtes Systemrisiko. Während die Liquiditätsvorschriften genügend sein dürften, ist die Frage nach verstärkten Eigenmittelerfordernissen internationaler Grossbankkonzerne berechtigt. Nebst den heute durch die Eigenmittelvorschriften abgedeckten Kreditrisiken und Marktrisiken gibt es weitere Risiken, die nicht mit Eigenkapital unterbelegt werden müssen. Dazu gehört beispielsweise das bedeutende Abwicklungsrisiko im Devisenhandel, das vor allem durch die international tätigen Grossbanken getragen wird. Die Eigenmitteldiskussion kann allerdings aus Wettbewerbsgründen und wegen dem weltweiten Systemrisiko nicht losgelöst vom internationalen Kontext geführt werden. Es bestehen auf internationaler Ebene beim Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basler Ausschuss) bereits Bestrebungen, die Empfehlungen für die Eigenmittelanforderungen im Zuge der aktuellen Entwicklungen zu überprüfen (vgl. Ziff. 5).

3. Diese Frage wird durch die Wettbewerbskommission zurzeit geprüft.

4. Ja. Die EBK hat bereits im November 1997, also noch vor der Fusion der beiden Grossbankkonzerne, einem Grobkonzept zur verstärkten Grossbankenüberwachung zugestimmt. Dieses Konzept sieht – nebst der bisherigen Aufsichtstätigkeit – vermehrte Gespräche mit den Konzernspitzen der beiden Grossbanken und intensivere Kontakte zur internen Konzernrevisionsstelle vor. Die Prüfung und Abnahme von bankinternen Modellen zur Eigenmittelunterlegung der Marktrisiken wird ab 1998 durch ein eigenes Team der EBK direkt bei den Banken vorgenommen, wovon in erster Linie die Grossbanken betroffen sind. Dies stellt eine Praxisänderung dar, weil bisher keine direkten Prüfungen durch die EBK selbst erfolgten. Dieser vom Bundesrat mit der Änderung der Bankenverordnung vom 8. Dezember 1997 vorgezeichnete Ansatz soll nach dem Konzept der EBK für die Beaufsichtigung der Grossbanken weiterentwickelt werden, indem inskünftig Aufsichtsbesuche («supervisory visits») bei den Banken und der Einsatz von speziellen Prüf- bzw. Analyseteams («review teams») geplant sind. Ausgebaut werden soll auch die Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Dies wird allerdings nicht ohne zusätzliches, besonders qualifiziertes Personal beim Sekretariat der EBK realisiert werden können. Eine qualitativ hochstehende, zeitnahe und risikoorientierte Überwachung der Grossbankkonzerne erfordert entsprechende personelle Ressourcen, um die gestiegenen Aufgaben, namentlich im Bereich Börsen- und Effektenhändleraufsicht sowie der internationalen Amtshilfe, angemessen zu erfüllen.

5. Der Bundesrat und die EBK sind sich der Notwendigkeit einer international koordinierten Aufsicht über die Grossbankkonzerne seit geraumer Zeit bewusst. Als wichtigstes Gremium zur weltweiten Koordination der Bankenaufsicht wurde im Jahre 1975 durch den Rat der Gouverneure der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich der ständige Basler Ausschuss für Bankenaufsicht eingesetzt. Ihm gehören hochrangige Vertreter der Bankenaufsichtsbehörden und Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe an. Dieses Komitee hat verschiedene Grundsätze zur Beaufsichtigung von Banken erlassen (z. B. die Eigenmittelempfehlungen), die heute als allgemeine Mindeststandards gelten und durch unser Land in der nationalen Gesetzgebung laufend umgesetzt werden. Die Harmonisierung der Bankenaufsicht ist dank der effizienten Arbeit des Basler Ausschusses in den Industrieländern und den wichtigsten Offshore-Finanzplätzen bereits weit fortgeschritten und wird durch die vom Ausschuss im September 1997 erlassenen 25 Kerngrundsätze einer wirksamen Ban-

kenaufsicht nunmehr weltweit angestrebt. Die schweizerischen Mitglieder setzen sich im Basler Ausschuss insbesondere zugunsten einer nachhaltigen Verstärkung der Eigenmittelanforderungen für global tätige Grossbankkonzerne ein, welche den gestiegenen Risiken für das internationale Finanzsystem durch die Konzentration auf wenige grosse Marktteilnehmer mit komplexer Tätigkeit angemessen Rechnung trägt. Angesichts des intensiven internationalen Wettbewerbs und des Zwangs zur Erhöhung der Eigenkapitalrendite kann diesem berechtigten Anliegen auf internationaler Ebene indessen bestenfalls mittelfristig zum Durchbruch verholfen werden. Auf Initiative des Basler Ausschusses sind seit mehreren Jahren sodann Bestrebungen zu einer ganzheitlichen Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten im Gange. Die internationalen Dachorganisationen der drei Aufsichtsbereiche Banken, Effektenhändler und Versicherungen haben zu diesem Zwecke das «Joint Forum on Financial Conglomerates» geschaffen, welches Grundsätze für eine sektorenübergreifende Erfassung komplexer Finanzkonglomerate und die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Aufsichtsbehörden erarbeitet. Auch in diesem Gremium wirkt die Schweiz aktiv mit. Insbesondere stellte sich 1996/97 ein schweizerisch beherrschtes, global tätiges Finanzkonglomerat für eine gemeinsame Begutachtung durch die hauptbetroffenen Aufsichtsbehörden unter der Federführung der EBK zur Verfügung. Die auf internationaler Ebene gewonnenen Erkenntnisse werden in der Schweiz, vor allem im Hinblick auf die Bildung von Allfinanzkonzernen, durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der EBK und dem Bundesamt für Privatversicherungswesen nutzbringend umgesetzt.

97.1171

Dringliche Einfache Anfrage Fischer-Seengen Tetrapol/Tetra

Question ordinaire urgente Fischer-Seengen Tetrapol/Tetra

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 10. Dezember 1997

Im Zusammenhang mit der Wahl eines Bündelfunksystems für die Schweiz sind zurzeit weitreichende und schwerwiegende Entwicklungen im Gang, worauf in der Interpellation Caccia vom 10. Oktober 1997 (97.3531) hingewiesen worden ist. Deren Beantwortung enthält einige Aussagen, die einer zusätzlichen Klärung bedürfen.

Die Arbeitsgruppe Polycom hat gemäss schriftlicher Stellungnahme zur Interpellation «bereits Schritte eingeleitet, um einen Partner für den Betrieb eines nationalen Bündelfunknetzes mit den Merkmalen von Tetrapol auszuwählen», wobei erste Entscheide dazu noch dieses Jahr gefällt werden sollen. Die entsprechenden Arbeiten hätten keinerlei präjudizierende Wirkung auf die Konzessionierung öffentlicher Netze. Ich bitte den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Bedeutet die Einschränkung des nationalen Bündelfunknetzes für die Sicherheitsbelange auf Tetrapol de facto nicht doch einen Grundsatzentscheid für Tetrapol und damit für eine Lieferfirma? Welches ist die Kompetenz der Arbeitsgruppe Polycom? Inwiefern haben bei der Systembestimmung das Bakom und die Kommunikationskommission mitgewirkt?

2. Bedeutet für die Auswahl eines Partners «Schritte eingeleitet» eine Ausschreibung? Wie wurde diese allenfalls durchgeführt? Welche Rechtsgrundlage wurde angewendet? Wurden die WTO-Normen eingehalten?

3. Ist dieser «Partner» in der Zwischenzeit ausgewählt worden? Wenn ja, um wen handelt es sich, und welche Kriterien waren massgeblich?

4. Nach Aussage der schriftlichen Stellungnahme zur Interpellation Caccia sind bezüglich Bündelfunknetzungen

weder Tetra noch Tetrapol europaweit standardisiert. Nach meinen Informationen hat aber das European Technical Standardisation Institute (ETSI) das System Tetra als einziges anerkannt, nicht aber Tetrapol. Sind meine Informationen unzutreffend?

Antwort des Bundesrates vom 14. Januar 1998

In Ergänzung zu der in der schriftlichen Stellungnahme auf die Interpellation Caccia vom 10. Oktober 1997 (97.3531) enthaltenen Angaben nimmt der Bundesrat zu den vier Fragen wie folgt Stellung:

1. Die Wahl eines Funkstandards für das neue Sicherheitsnetz Polycom hat keine präjudizierende Wirkung auf die Systemwahl allfälliger Anbieter von Fernmeldediensten im Bereich Bündelfunk. Es wird für dessen Realisierung auch keine Einzelfirma ausgewählt; zwischen den beteiligten Firmen (Matra, AEG und Siemens) bestehen vertragliche Bindungen für die Produktion von Systemkomponenten für Tetrapol.

Der Auftrag der Arbeitsgruppe Polycom besteht in der Koordination der Planung des zukünftigen Übermittlungssystems zugunsten der potentiellen Benutzer (kantonale Polizeikörper, SBB, Grenzwachtkörper usw.), denen für die Systemwahl auch die Entscheidbefugnis zusteht; die Kompetenzen der Arbeitsgruppe beschränken sich darauf, Empfehlungen für eine kostengünstige Lösung abzugeben.

Das Bundesamt für Kommunikation wurde über sämtliche bisherigen Schritte orientiert. Es befasst sich mit den konzessionsrechtlichen Aspekten des Sicherheitsfunknetzes. Der Kontakt zur verwaltungsunabhängigen Kommunikationskommission, die erst am 20. Oktober 1997 eingesetzt wurde, wird demnächst aufgenommen.

2. Die Arbeitsgruppe Polycom hat an drei schweizerische Unternehmungen (DiAx, Sunrise und Swisscom) eine Anfrage bezüglich Interesse und Möglichkeiten für die zeitgerechte, d. h. per Ende 2000 abgeschlossene Realisierung des neuen Sicherheitsnetzes gerichtet. Gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen ist für den Aufbau von Führungsinfrastruktur der Gesamtverteidigung keine Ausschreibung erforderlich. Gestützt darauf wurde auf eine Ausschreibung verzichtet.

3. Die eingegangenen Antworten sind sorgfältig ausgewertet worden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt als Resultat den potentiellen Benutzern, das zukünftige Funksystem Polycom zusammen mit Swisscom zu realisieren. Als wichtigste Kriterien galten dabei: die Ausnützung der in Bund und Kantonen bereits vorhandenen Infrastruktur bzw. der hierfür in der Vergangenheit getätigten Investitionen, die Verfügbarkeit von erprobtem Material am Markt, die optimale Nutzung des Frequenzspektrums und der Betrieb des Netzes auch in ausserordentlichen Lagen. Zudem kann der Forderung der zukünftigen Kunden, das neue System bis Ende 1999 zu einem wesentlichen Teil operationell verfügbar zu halten, beachtliche Bedeutung zu.

4. Das European Technical Standardisation Institute (ETSI) hat für das System Tetra erst einige Module standardisiert; mehrere Module des Systems sind noch nicht standardisiert und demzufolge zurzeit noch nicht am Markt verfügbar. Demgegenüber sind die Eigenschaften von Tetrapol bekannt und das System bereits in mehreren europäischen Ländern operationell. Seine Standardisierung durch das ETSI ist eingeleitet.

97.1172

Dringliche Einfache Anfrage Bezzola Auswirkungen des Schengener Abkommens auf den Schweizer Tourismus

Question ordinaire urgente Bezzola Conséquences de l'accord de Schengen sur le tourisme suisse

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 11. Dezember 1997

Aus dem erweiterten Schengener Abkommen ergeben sich für den Schweizer Tourismus vermehrt Probleme. Immer öfter bieten Reiseveranstalter aus Asien und Osteuropa sogenannte «Schengen Tours» an. Die Schweiz wird umfahren, da für unser Land ein zusätzliches Visum notwendig wäre. Der Preisdruck in der Tourismusbranche ist enorm. Aus diesem Grund sind die Reiseveranstalter immer weniger bereit, diesen administrativen und kostenmässigen Zusatzaufwand zu tragen.

Diese visapflichtigen Länder sind für die Zukunft des Schweizer Tourismus von Bedeutung, denn es handelt sich eindeutig um Wachstumsmärkte. Schengen wirkt sich bei der Entwicklung dieser Märkte nachteilig aus. Unsere Konkurrenz bietet Gratisvisa an und lenkt die Besucherströme in ihre Länder.

Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, da touristische Besucherströme, die heute in andere Länder abwandern, nur mit grossem Aufwand und grossen Mitteln zurückgewonnen werden können.

Ich bitte den Bundesrat deshalb, folgende Fragen zu beantworten:

1. Was unternehmen die verschiedenen Departemente gemeinsam, um die nachteiligen Folgen von Schengen für den Schweizer Tourismus zu begrenzen?

2. Wann wird die Totalrevision der Verordnung über die Einreise und Anmeldung der Ausländer (Visum) zu konkreten Ergebnissen führen (z. B. automatische Gewährung des Visums für die Schweiz bei vorhandenem Schengen-Visum, mehrjährige Visa, effizientere Abwicklung der Visagesuche, Überprüfung/Harmonisierung der Gebühren mit Schengen, Gratisvisa)?

3. Warum sind Visaerleichterungen nur für den Geschäftstourismus (rund 10 bis 15 Prozent des gesamten Tourismusgeschäfts) und nicht für den Exkursions- und Ferientourismus (85 bis 90 Prozent) in die Schweiz vorgesehen?

4. Welche Schritte, in welchem Zeitraum, gedenkt der Bundesrat gegenüber den Schengener Organisationen bzw. der EU zu ergreifen, um die nachteiligen Auswirkungen zu beseitigen?

5. Sind Zusatzmittel für Sondermassnahmen vorgesehen, um die negativen Folgen für das Image der Schweiz und Wirtschaftsbeziehungen mit Reiseveranstaltern abzufangen?

Antwort des Bundesrates vom 14. Januar 1998

1. Verschiedene interdepartementale Arbeitsgruppen haben sich mit den Auswirkungen des Schengener Übereinkommens auf die Schweiz befasst und nach Problemlösungen gesucht. Die unbürokratische schweizerische Visumpraxis bildete gemäss Aussagen von Tourismus Schweiz einen wichtigen Wettbewerbsvorteil, solange ein visumpflichtiger Tourist oder Geschäftsmann, der sich nach Europa begeben wollte, für jedes einzelne Land ein Visum beantragen musste. Mit der Einführung des Schengener Einheitsvisums wurde dieser Vorteil stark relativiert. Die Reiseveranstalter können nämlich günstigere Europareisen anbieten, wenn sie ihr Angebot auf die Schengener Staaten beschränken und damit nur ein einziges Visumverfahren durchführen müssen. Weil die Schweiz nicht Mitglied von Schengen ist, kann sie an diesen Verfahren nicht teilnehmen.

Auch ein Verzicht auf die Visumpflicht würde kaum weiterhelfen, es sei denn, die Schengener Staaten wären bereit, we-

gen der Schweiz Mehrfachvisa auszustellen. Diese Nachteile können somit kurzfristig nur auf dem Verhandlungsweg mit Schengen wettgemacht werden.

2./3. Mit der Totalrevision der Verordnung über Einreise und Anmeldung der Ausländer können die Auswirkungen des Schengener Übereinkommens nicht aufgefangen werden. Die Rationalisierungen beim Verfahren sind zum grössten Teil bereits verwirklicht. Mit der neuen Verordnung erhält das Bundesamt für Ausländerfragen zudem die Kompetenz, mit Reiseveranstaltern Verfahrenserleichterungen im Visumbereich auszuhandeln. Weitere Vereinfachungen werden mit der für Ende 1998 geplanten Realisierung des Projektes «Elektronische Visumausstellung» verwirklicht. Die in der geänderten Verordnung vorgesehene Ausstellung mehrjähriger Visa wird vor allem dem Besucher- und Geschäftsverkehr zugute kommen, da Touristen erfahrungsgemäss nicht mehrere Einreisen über eine längere Zeit vorsehen. Die Visumgebühren entsprechen dem europäischen Mittel. Sie sind z. B. tiefer als in Österreich und höher als in Deutschland. Eine Harmonisierung der Gebühren mit Schengen ist schon deshalb nicht möglich, weil die Schengener Staaten selbst noch keine einheitlichen Visumgebühren eingeführt haben. Die Ausstellung von Gratisvisa kommt aus prinzipiellen Gründen und angesichts der prekären Finanzlage des Bundes nicht in Betracht. Eine solche Massnahme wäre überdies nicht geeignet, um die Folgen der Nichtbeteiligung der Schweiz am Schengener Kooperationssystem zu beseitigen. Für den Exkursions- und Ferientourismus gelten die gleichen Grundsätze wie für den Geschäftstourismus.

4. Der Bundesrat ist sich der Problematik bewusst. Der Vortester des EJPD hat mit der luxemburgischen EU-Präsidentschaft und der österreichischen Schengen-Präsidentschaft das Problem aufgegriffen. Diese haben eine Kooperation nicht ausgeschlossen. Der Bundesrat möchte erreichen, dass die Schweiz in die europäische Visumpolitik und -praxis miteinbezogen wird. Ob sich die Nachteile für die Tourismusbranche damit restlos beseitigen lassen, ohne dass die Schweiz der EU Beitritt, ist ungewiss.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die schweizerischen Auslandsvertretungen und die Grenzposten angewiesen wurden, an Inhaber eines Schengener Visums ein vereinfachtes Anschlussvisum auszustellen, wenn die nötigen Voraussetzungen erfüllt sind.

5. Der Bundesrat sieht zurzeit keine Möglichkeiten für Zusatzmittel und ist im übrigen der Auffassung, dass solche das Problem nicht lösen können.

97.1173

Dringliche Einfache Anfrage von Felten Illegaler Gentechnais

Question ordinaire urgente von Felten Maïs transgénique illégal

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 11. Dezember 1997

Die Eidgenössische Forschungsanstalt für Nutztiere hat in einer Futtermittelprobe gentechnisch veränderten Mais gefunden. Gentechnais ist in der Schweiz nicht zugelassen (SDA-Meldung 11. Dezember 1997).

1. Welche vorsorglichen Massnahmen werden ergriffen, um die verseuchten Futtermittel unverzüglich aus dem Verkehr zu ziehen?

2. Welche Sanktionen haben die fehlbaren Importeure zu gewärtigen?

Antwort des Bundesrates vom 14. Januar 1998

1. Beim beanstandeten Futtermittel handelt es sich um Maiskleber, der in allen 15 Staaten der EU sowie in den USA als Futtermittel ohne irgendwelche Deklarationen in Verkehr gebracht werden kann. Mit einem im Moment nur an der Eidgenössischen

schweizerischen Forschungsanstalt für Nutztiere durchgeführten Analyseverfahren wurde festgestellt, dass ein Posten Maiskleber nicht frei von GVO-Anteilen war. Dieser Posten wurde sofort nach Bekanntwerden des Laborbefundes versiegelt, da zum Zeitpunkt der Probenahme noch keine Bewilligung für das Inverkehrbringen vorlag.

Am 6. Januar 1998 wurde der fragliche Mais (Bt 176 der Firma Novartis) als Futtermittel für die Schweiz bewilligt. Aufgrund der Unterlagen, die der Forschungsanstalt zur Verfügung stehen, ist eine Gefährdung von Mensch, Tier oder Umwelt durch eine Verfütterung des genannten Maises an landwirtschaftliche Nutztiere auszuschliessen. Der versiegelte Posten Maiskleber konnte somit unter der Auflage der Deklaration am 7. Januar 1998 freigegeben werden.

2. Die Futtermittelimportfirmen haben ihre Sorgfaltspflicht erfüllt und von allen importierten Chargen sowohl im Hafen von Rotterdam als auch bei der Ankunft in Basel Muster untersuchen lassen. Alle Laborresultate waren negativ, d. h., gemäss diesen Untersuchungen waren die importierten Posten frei von GVO-Anteilen. Somit besteht kein Anlass, gegen die betroffene Firma Sanktionen zu ergreifen, da diese ihre Sorgfaltspflicht erfüllt hat.

97.1174

Dringliche Einfache Anfrage Goll Ausbildungsabschluss für bosnische Jugendliche in der Schweiz ermöglichen

Question ordinaire urgente Goll Diplôme de formation pour les jeunes Bosniaques en Suisse

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 11. Dezember 1997

Gemäss Beschluss des Bundesrates müssen Staatsangehörige von Bosnien-Herzegowina, die sich in der Schweiz als vorläufig Aufgenommene aufhalten (Status F), unser Land per 30. April 1998 verlassen. Darunter befinden sich auch rund 30 Jugendliche im Kanton Zürich, deren Ausbildungsabschluss erst 1999 oder 2000 erfolgen würde. Diese Jugendlichen haben als erste Hürde den Einstieg in eine Ausbildung geschafft und besuchen heute eine Handelsschule, eine Mittelschule oder eine ordentliche Lehre. Die Erfahrung mit bosnischen Jugendlichen im Kanton Zürich zeigt, dass diese in den meisten Fällen nach Abschluss einer Ausbildung in ihr Heimatland zurückkehren.

Bis zum heutigen Zeitpunkt stellt sich die Fremdenpolizei des Kantons Zürich auf den Standpunkt, dass eine Ausbildung nicht Gegenstand der vorläufigen Aufnahme sei und deshalb eine Verlängerung der vorläufigen Aufnahme nicht in Frage komme – dies, obwohl die Finanzierung des Ausbildungsaufenthaltes in diesen Fällen durch Dritte gesichert wäre.

Ausbildung ist die beste Form der Entwicklungszusammenarbeit. Der wirtschaftliche Wiederaufbau in Bosnien ist auf ausgebildete Rückkehrer und Rückkehrerinnen angewiesen. Die Schweiz ist das einzige Land unter den europäischen Aufnahmeländern, welches Jugendliche in Ausbildung aus dem Gastland ausweist, obwohl gerade Jugendliche über 17 Jahre in Bosnien keine Chance haben, eine Ausbildung zu beginnen oder fortzusetzen. In der Weisung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) vom 24. Oktober 1997 über die Aufhebung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme bestimmter Kategorien von Ausländern aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien empfiehlt das BFF die Ansetzung der Ausreisefrist per 30. April 1998. Bei Ausbildungsabschluss im Jahre 1998 übernimmt das BFF die Fürsorgekosten bis längstens 31. Dezember 1998.

1. Welchen Spielraum für Verlängerungen über das Jahr 1998 hinaus haben die Kantone bezüglich Jugendlichen in Ausbildung?

2. Inwieweit können sich die Kantone auf die Weisungen des BFF berufen, wenn sie entsprechende Verlängerungen ablehnen, auch wenn die vollumfängliche Finanzierung durch Dritte gesichert ist?

3. Befürwortet der Bundesrat eine Verlängerung des Aufenthaltes von bosnischen Jugendlichen in Ausbildung bis zu deren Ausbildungsabschluss im Sinne einer Härtefallregelung?

Antwort des Bundesrates vom 14. Januar 1998

Gemäss den gesetzlichen Grundlagen tritt eine vorläufige Aufnahme an die Stelle des Vollzuges einer angeordneten Wegweisung, wenn dieser unzulässig, unzumutbar oder unmöglich ist. Der Bundesrat hat aufgrund der Kriegswirren in Bosnien-Herzegowina ab 1992 gruppenweise vorläufige Aufnahmen angeordnet, welche er per 30. April 1996 bzw. 30. April 1997 wieder aufgehoben hat, da die allgemeine Lage in Bosnien-Herzegowina eine Rückkehr nicht mehr als unzumutbar erscheinen lässt. Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung über die vorläufige Aufnahme von Ausländern enthält die Regelung, dass die zuständige kantonale Behörde nach Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme eine «angemessene Ausreisefrist» festsetzt. Hingegen ist der Bund gemäss Absatz 1 dieser Bestimmung dafür zuständig, den Tag festzusetzen, an dem die Kostenerstattungspflicht des Bundes endet.

1. Spielraum der Kantone hinsichtlich Fristerstreckungen: Der Begriff «angemessene Ausreisefrist» in den gesetzlichen Grundlagen ist offen formuliert und bedeutet, dass Fristen nach Massgabe der Umstände im Einzelfall anzusetzen sind. Allerdings dürfen mit der Fristansetzung nicht die Regelungen hinsichtlich des ordentlichen Aufenthaltes von Ausländern umgangen werden. Die Bundesbehörden haben hinsichtlich der Ansetzung von Ausreisefristen für Personen aus Bosnien-Herzegowina Empfehlungen über deren Ansetzung abgegeben und die Dauer der Übernahme von Fürsorgekosten durch den Bund geregelt. Setzt nun ein Kanton in einem begründeten Einzelfall eine längere Ausreisefrist an, was er im Rahmen der fremdenpolizeilichen Ordnung durchaus tun kann, trägt er auch die Folgekosten.

2. Berufung der Kantone auf die Weisungen des BFF: Wie oben dargelegt liegt die Zuständigkeit zur Fristansetzung nach aufgehobener vorläufiger Aufnahme bei den Kantonen. Auf Wunsch der Kantone und in Zusammenarbeit mit ihnen hat der Bund Empfehlungen für die Ansetzung der Ausreisefristen abgegeben. Damit sollte erreicht werden, dass die bosnisch-herzegowinischen Staatsangehörigen von den Kantonen im Bereich der Ausreisemodalitäten gleich behandelt werden.

3. Verlängerung des Aufenthaltes zwecks Ausbildung: Der Bund hat für diejenigen Personen aus Bosnien-Herzegowina, die bis Ende 1998 eine begonnene Ausbildung abschliessen können, Fristerstreckungen empfohlen und zugesagt, die daraus resultierenden Kosten zu tragen, auch wenn die allgemeine Situation im Heimatland einer Rückkehr nicht entgegensteht und demnach der Grund für die vorläufige Aufnahme weggefallen ist. Der Bundesrat ist wie die Intervenientin der Auffassung, wonach Ausbildung eine sinnvolle Form der Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Es ist jedoch festzuhalten, dass Fristerstreckungen nicht den Charakter einer Aufenthaltsregelung haben dürfen. Ob einzelfallweise im Rahmen der einschlägigen fremdenpolizeilichen Bestimmungen eine Regelung des Aufenthaltes in begründeten Härtefällen (Art. 13f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer) befristet in Frage kommt, haben die hierfür zuständigen Behörden zu entscheiden.

108. Jahrgang des Amtlichen Bulletins

Herausgeber:

Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung
Parlamentsdienste
3003 Bern
Tel. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

Chefredaktor: Dr. phil. François Comment

Druck: Vogt-Schild AG, 4501 Solothurn

Vertrieb und Abonnemente:

EDMZ, 3000 Bern
Tel. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

Preise gedruckte Fassung (inkl. MWSt):

Einzelnummer Nationalrat	Fr. 24.–
Jahresabonnement Schweiz (Nationalrat und Ständerat)	Fr. 95.–
Jahresabonnement Ausland	Fr. 103.–

CD-ROM-Fassung:

Vertrieb und Abonnemente: EDMZ

Internet/WWW-Adresse: <http://www.parlament.ch>

ISSN 1421-3974

108^e année du Bulletin officiel

Editeur:

Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
Services du Parlement
3003 Berne
Tél. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

Rédacteur en chef: François Comment, dr ès lettres

Impression: Vogt-Schild SA, 4501 Soleure

Distribution et abonnements:

OCFIM, 3000 Berne
Tél. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

Prix version imprimée (TVA incl.):

Numéro isolé Conseil national	fr. 24.–
Abonnement annuel pour la Suisse (Conseil national et Conseil des Etats)	fr. 95.–
Abonnement annuel pour l'étranger	fr. 103.–

Version CD-ROM:

Distribution et abonnements: OCFIM

Adresse Internet/WWW: <http://www.parlement.ch>

ISSN 1421-3974