

2. Staatspolitik

Übersicht

Allgemeines

- 94.089 Bundesfeiertag. Bundesgesetz
- 95.410 Parlamentarische Initiative (Frey Walter). Stasi-Tätigkeit in der Schweiz: Untersuchungs-Sonderbeauftragte
- 99.057 Inkraftsetzung der neuen BV. Anpassung der Gesetzgebung
- 00.415 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Aufhebung des Bistumsartikels

Exekutive und öffentliche Verwaltung

- 96.456 Parlamentarische Initiative (Rhinow René). Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes
- 97.429 Parlamentarische Initiative (GPK-NR). Funktion der Bundesratssprecherin oder des Bundesratssprechers
- 98.076 Bundespersonalgesetz
- 99.023 Pensionskasse des Bundes. Bundesgesetz
- 00.016 Legislaturplanung 1999-2003. Bericht des Bundesrates
- 00.023 NOVE-IT. Finanzierung
- 01.031 Organisationsbestimmungen des Bundesrechts. Anpassung
- 01.040 Magistratspersonen. Besoldung und berufliche Vorsorge. Änderung
- 01.080 Staatsleitungsreform
- 02.028 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Evaluation und weiteres Vorgehen. Bericht (Evaluationsbericht FLAG)
- 02.424 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Bundesnahe Unternehmungen. Kaderlöhne und Verwaltungsratshonorare

Föderativer Aufbau

- 99.039 Kantonsverfassungen Zürich, Obwalden, Solothurn, Waadt und Genf. Gewährleistung
- 99.095 Kantonsverfassungen Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Wallis, Genf und Jura. Gewährleistung
- 00.040 Kantonsverfassungen Nidwalden, Basel-Landschaft, Thurgau und Genf. Gewährleistung
- 00.080 Kantonsverfassungen Zürich, Uri, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Graubünden. Gewährleistung
- 01.026 Verfassung des Kantons Neuenburg. Gewährleistung
- 01.039 Kantonsverfassungen Luzern, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau, Wallis und Genf. Gewährleistung
- 01.081 Kantonsverfassung St. Gallen. Gewährleistung
- 02.029 Kantonsverfassungen Luzern, Obwalden, Glarus, Solothurn, Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden und Thurgau. Gewährleistung
- 02.071 Kantonsverfassungen Bern, Uri, Zug, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Genf. Gewährleistung

Siehe auch 01.074 Neugestaltung Finanzausgleich – Kapitel 10

Politisches System

- 99.021 „Konstruktives Referendum“. Volksinitiative
- 99.436 Parlamentarische Initiative (SPK-SR). Beseitigung von Mängeln der Volksrechte
- 01.079 Bundesgesetz über die politischen Rechte
- 02.009 Elektronische Demokratie. Bericht
- 02.070 Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister
- 03.416 Parlamentarische Initiative (SPK-SR). Änderung der Volksrechte. Inkraftsetzung. Bundesbeschluss

Verwendung der Goldreserven

- 01.020 „Goldinitiative“. Volksinitiative
- 00.042 Stiftung solidarische Schweiz. Verwendung von Goldreserven

Landesausstellung

- 99.081 Expo.02. Zusatzkredit
- 00.012 Expo.02. Defizitgarantie
- 02.014 Expo.02. Zusatzkredit

Ausländer- und Asylpolitik

- 96.461 Parlamentarische Initiative (Goll Christine). Rechte für Migrantinnen
- 01.036 „Gegen Asylrechtsmissbrauch“. Volksinitiative
- 02.047 Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich
- 03.034 Zentrum zur Entwicklung der internationalen Migrationspolitik. Beitritt der Schweiz

Allgemeines

94.089 Bundesfeiertag. Bundesgesetz

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 19. Oktober 1994 zum Bundesgesetz über den Bundesfeiertag (BBI 1994 V, 821)

Ausgangslage

Volk und Stände haben am 26. September 1993 die Volksinitiative „für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag“ angenommen. Um diesen Entscheid möglichst rasch umzusetzen, hat der Bundesrat von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, bis zum Inkrafttreten der geänderten Bundesgesetzgebung die Einzelheiten auf dem Verordnungswege zu regeln. Das Bundesgesetz soll die bisherige Verordnung ablösen und hat grundsätzlich denselben materiellen Inhalt. Der Gesetzesentwurf stellt den 1. August den arbeitsfreien Sonntagen gleich und bestimmt, dass er als Bundesfeiertag ein bezahlter Feiertag ist.

Verhandlungen

- 06.03.1995 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
- 06.06.1995 NR Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag Art. 1, Abs. 1 und 2, sowie Art. 4 in bestehende Bundesgesetze einzubauen und die übrigen Artikel zu streichen.

22.06.1995 SR Abweichend.
05.12.1995 NR Festhalten am Rückweisungsbeschluss
05.06.2000 NR Abschreibung
28.09.2000 SR Abschreibung

Der **Ständerat** stimmte dem Gesetz mit 15 zu 5 Stimmen zu. Rolf Büttiker (R, SO) und Hans Danioth (C, UR) kritisierten die vorgesehene Lohnzahlungspflicht. Es sei den Schweizerinnen und Schweizern zuzumuten, sich auch ohne Bezahlung mit unserem Staat auseinanderzusetzen, sagte Danioth. Angesichts der Tatsache, dass die Schweizer Bevölkerung in der Abstimmung vom 26. September 1993 davon ausgehen konnte, dass der Feiertag bezahlt werde, stiessen die Vorschläge des Bundesrates, die in der Vernehmlassung nur knapp gutgeheissen worden waren, auf keine weitere Opposition.

Der **Nationalrat** wies das Gesetz auf Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) mit 75 zu 71 Stimmen an den Bundesrat zurück. Nach Auffassung der bürgerlichen Fraktionen soll die Lohnzahlungspflicht wie bei den anderen Feiertagen unter den Sozialpartnern geregelt werden.

Im **Ständerat** beantragte sodann die Mehrheit der WAK, der grossen Kammer zu folgen. Theo Maissen (C, GR) beantragte jedoch mit Erfolg (18 zu 14 Stimmen) Festhalten am Gesetz.

Der **Nationalrat** beschloss entgegen dem Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission mit 89 zu 79 Stimmen am Rückweisungsbeschluss festzuhalten und die Bestimmungen in andere bereits bestehende Bundesgesetze einzubauen.

Der **Nationalrat** schrieb die Vorlage schliesslich stillschweigend ab. Die WAK-NR kam in ihrem Bericht zum Schluss, dass die Forderungen, welche der Nationalrat bei der Rückweisung gestellt hatte, als erfüllt betrachtet werden können. Der Revision des ArG hat das Volk am 29. November 1998 zugestimmt; sie enthält eine Bestimmung (Art. 20a Abs. 1), die den 1. August ausdrücklich als Feiertag erklärt. Zur Frage, ob im Gesetz festzuhalten sei, dass der 1. August bezahlt ist, hielt die Kommission fest, dass dieses Problem mit der neuen Verfassung geregelt ist. Während die alte Verfassung diesen Punkt nicht ausdrücklich geregelt hatte – was zu Diskussionen im Parlament und zum Beschluss des Nationalrates geführt hatte –, steht in Artikel 110 Absatz 3 nBV ausdrücklich, dass dieser Feiertag bezahlt ist.

95.410 Parlamentarische Initiative (Frey Walter). Stasi-Tätigkeit in der Schweiz: Untersuchungs-Sonderbeauftragte

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 18.11.97 (BBI 1998 2363)
Stellungnahme des Bundesrates: 15.06.98 (BBI 1998 3956)

Ausgangslage

Die Initiative fordert die Einsetzung eines unabhängigen Sonderbeauftragten zur Untersuchung der Aktivitäten des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR (Stasi) in der Schweiz.

Im Bericht der Kommission für Rechtsfragen (RK) des Nationalrats wird festgehalten, dass sich die Untersuchung nicht nur auf die Tätigkeiten der Stasi beschränken sollten, sondern auch andere Organe einschliesst. Es wird eine historische und keine strafrechtliche Aufarbeitung angestrebt. Die Kommission beantragt, dem vorliegenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss zuzustimmen. Eine Kommissionsminderheit hält es nicht für angebracht, auf diese Vorlage einzutreten. Sie beantragt dafür, den Bundesrat mit einer Motion zu den diplomatischen Schritten zu veranlassen, welche nötig sind, damit die Schweiz Zugang zu den Dokumenten im Ausland enthält (Vorschlag der Minderheit später zurückgezogen).

Der Bundesrat befürwortet in seiner Stellungnahme die Aufklärung der Aktivitäten der Stasi in der Schweiz, signalisiert jedoch gleichzeitig Skepsis und Zurückhaltung. Er spricht dem Anliegen seine Berechtigung nicht ab, zweifelt aber daran, dass es sich dabei um eine vordringliche staatliche Aufgabe handelt. Sofern diese Beziehungen unverjährte kriminelle Aktivitäten betrafen, sei deren Aufklärung Sache der Strafverfolgungsbehörden. Wenn es aber lediglich um historische Aufklärung gehe, dann sei seiner Meinung nach eher die Geschichtswissenschaft zuständig.

Verhandlungen

17.06.1996 NR Der Initiative wird Folge gegeben.

Bundesbeschluss über die Untersuchung des Verhältnisses der Schweiz zur ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik

03.03.1999 NR Beschluss gemäss Antrag der Kommission

19.09.2000 SR Nichteintreten.

20.03.2001 NR Festhalten (= eintreten)

11.06.2001 SR Nichteintreten (damit ist das Geschäft definitiv erledigt).

Die Kommission für Rechtsfragen (RK) des **Nationalrates** war sich bei der Vorprüfung der Initiative einig, dass die systematische Tätigkeit der DDR-Organen gegen die Schweiz nach Möglichkeit aufgedeckt und publiziert werden sollte. Die Kommissionsmehrheit gewichtete jedoch formalrechtliche Hürden und erfahrungsgemässe Schwierigkeiten bei früheren Anfragen in Deutschland als schwerwiegender als das Interesse an einer historischen Aufklärung. Die Minderheit der RK schlug vor, der Initiative Frey Folge zu geben, weil die historische Aufklärung wichtiger sei als die praktischen Schwierigkeiten, die auftauchen könnten. Der Nationalrat stimmte dem Antrag der Minderheit mit 80 zu 76 Stimmen bei 8 Enthaltungen zu.

Die Mehrheit der RK des **Ständerates** beantragte, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie vertrat die Auffassung, dass es grundsätzlich falsch sei, wenn der Staat sich laufend in die historische Wahrheitsfindung einmischen würde. Weitere Argumente waren Schwierigkeiten mit dem Datenschutzgesetz und die Tatsache, dass sich in der Zwischenzeit das Bedrohungsbild der Schweiz verändert hat. Mit 23 zu 9 Stimmen beschloss der Ständerat, nicht auf den Bundesbeschluss einzutreten.

Der **Nationalrat** hielt seinerseits am Eintreten auf die Vorlage fest und stimmte dem Vorschlag der Kommission erneut deutlich mit 106 zu 17 bei 7 Enthaltungen zu.

Im Gegensatz dazu bestätigte der **Ständerat**, dass er klar mit 29 zu 4 Stimmen nicht auf den Bundesbeschluss eintreten wollte. Damit war das Geschäft definitiv erledigt.

99.057 Inkraftsetzung der neuen BV. Anpassung der Gesetzgebung

Botschaft vom 11. August 1999 über die Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung und die notwendige Anpassung der Gesetzgebung (BBl 1999 7922)

Ausgangslage

Am 18. April 1999 haben Volk und Stände die neue Bundesverfassung angenommen. Es ist Sache der Bundesversammlung, die Verfassung in Kraft zu setzen. Als Inkraftsetzungstermin wird der 1. Januar 2000 vorgeschlagen.

Volksinitiativen und beschlossene Partialrevisionen, die sich noch auf die Verfassung von 1874 beziehen, müssen an die neue Verfassung angepasst werden. Der Bundesbeschluss über die neue Bundesverfassung gibt der Bundesversammlung die Kompetenz, solche Anpassungen vorzunehmen. Der Bundesrat unterbreitet ihr entsprechende Entwürfe zu den beiden Teilrevisionen der Bundesverfassung, über die am 7. Februar 1999 bereits abgestimmt wurde, sowie Entwürfe für die Anpassung von sechs Volksinitiativen, die in der Bundesversammlung bereits beraten worden sind, und über die noch eine Volksabstimmung durchzuführen ist.

Schliesslich legt er Entwürfe zu verschiedenen Gesetzesrevisionen vor. Es handelt sich dabei um einige Anpassungen, die aufgrund der neuen Verfassung notwendig sind. Sie sollen gleichzeitig mit der neuen Verfassung in Kraft treten, um unerwünschte Regelungslücken zu vermeiden. Andere Revisionen sind zeitlich nicht so dringlich und werden deshalb zu einem späteren Zeitpunkt unterbreitet werden.

Verhandlungen

27.09.1999 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

28.09.1999 SR Abweichend.

04.10.1999 NR Zustimmung.

08.10.1999 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (178:0)

08.10.1999 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Die beiden Räte stimmten den Gesetzesanpassungen ohne grössere Diskussion zu.

Die Vorlagen 6 und 10, welche die Gewährleistung des Redaktionsgeheimnisses und die Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen betreffen, wurden erst im Jahre 2000 behandelt:

07.03.2000 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

05.06.2000 SR Zustimmung.

23.06.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:0)

23.06.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)

Der **Nationalrat** hiess die von der SPK vorgeschlagenen kleinen Änderungen diskussionslos gut.

Der **Ständerat** schloss sich diesem Entscheid an.

00.415 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Aufhebung des Bistumsartikels (Art. 72 Abs. 3 BV)

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR): 25.05.00 (BBI 2000 4038)

Stellungnahme des Bundesrates: 13.09.00 (BBI 2000 5581)

Ausgangslage

Am 13. Dezember 1994 hat der damalige Ständerat Hans Jörg Huber eine parlamentarische Initiative eingereicht mit folgendem Wortlaut: „Gestützt auf Artikel 21 bis GVG verlange ich mit einer parlamentarischen Initiative die ersatzlose Aufhebung von Artikel 50 Absatz 4 der Bundesverfassung.“ Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hat mit Bericht vom 19. Mai 1995 ihrem Rat einstimmig beantragt, der Initiative sei Folge zu geben. Der Ständerat folgte diesem Antrag am 12. Juni 1995 mit 18 zu 16 Stimmen. Am 29. September 1997 wurde die Behandlungsfrist für die Initiative um weitere zwei Jahre verlängert.

Der Bundesrat hatte in seinem Verfassungsentwurf vom 20. November 1996 eine Übernahme des Artikels 50 Absatz 4 der geltenden Verfassung in Artikel 84 Absatz 3 des „Bundesbeschlusses über eine nachgeführte Bundesverfassung“ beantragt.

Die Verfassungskommission des Ständerates beantragte ihrem Rat am 25. August 1997 mit 11 zu 5 Stimmen, den Absatz 3 von Artikel 84 zu streichen; der Ständerat folgte diesem Antrag am 4. März 1998 mit 20 zu 17 Stimmen. Der am 15. Oktober 1997 mit 15 zu 13 Stimmen beschlossene Streichungsantrag der nationalrätlichen Verfassungskommission unterlag dann allerdings am 29. April 1998 mit 68 zu 88 Stimmen gegenüber einem Antrag, der Fassung des Bundesrates zu folgen. In der Differenzbereinigung schloss sich der Ständerat am 21. September 1998 mit 19 zu 19 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten dem Nationalrat an.

Die SPK des Ständerates beschloss an ihrer Sitzung vom 24. September 1998, die hängig gebliebene parlamentarische Initiative Huber zu reaktivieren und ihrem Rat baldmöglichst den Entwurf eines Bundesbeschlusses für eine Streichung des „Bistumsartikels“ zu unterbreiten.

Die Kommission schlug als Reaktion auf das von Bundesrat im Auftrag des SPK durchgeführte Vernehmlassungsverfahren vor, dieses Problem im Rahmen einer umfassenderen Änderung von Artikel 72 der neuen Bundesverfassung zu lösen. Dadurch sollen die allgemeinen Grundsätze der Beziehungen zwischen Religionsgemeinschaften und Staat festgehalten und bei dieser Gelegenheit die Genehmigung der Errichtung von Bistümern durch den Bund aufgehoben werden. Diese Aufgabe sprengte den Rahmen des Auftrages der parlamentarischen Initiative von alt Ständerat Huber. Die Kommission wollte daher den Bundesrat mit einer Motion beauftragen, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.

Im Ständerat standen sich am 5. Oktober 1999 der Antrag der Kommission auf Abschreibung der parlamentarischen Initiative und Annahme der Motion einerseits sowie ein Antrag Danioth auf Rückweisung des Geschäftes an die Kommission zwecks Ausarbeitung einer Vorlage zur Streichung von Artikel 72 Absatz 3 BV andererseits gegenüber. Die Kommission obsiegte mit 20 zu 18 Stimmen knapp über den Antrag Danioth.

Die am 5. Oktober 1999 vom Ständerat angenommene Motion für einen „Religionsartikel“ gelangte am 17. Februar 2000 zur Vorberatung in die SPK des Nationalrates. Mit 23 zu 1 Stimme bei einer Enthaltung lehnt die Kommission die Motion des Ständerates ab. Ein Verfassungsartikel, der die Stellung aller Religionsgemeinschaften regeln möchte, würde nach Überzeugung der SPK viel grössere Schwierigkeiten mit sich bringen. Die im Grundsatz ja von niemandem bestrittene Streichung

des „Bistumsartikels“ würde damit aller Voraussicht nach in eine ferne und ungewisse Zukunft verschoben. Die Kommission beschloss mit 19 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Vorlage ihrer ständerätlichen Schwesterkommission wieder aufzunehmen. An ihrer Sitzung vom 25. Mai 2000 stimmte die Kommission mit 17 zu 5 Stimmen den beiden Erlassentwürfen zu. Eine Minderheit beantragte Nichteintreten.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesbeschluss über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern

27.09.2000 NR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

28.11.2000 SR Zustimmung.

15.12.2000 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (170:17)

15.12.2000 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:0)

Vorlage 2

Verordnung der Bundesversammlung über die Aufhebung des Bundesbeschlusses betreffend die Lostrennung schweizerischer Landesteile von auswärtigen Bistumsverbänden

27.09.2000 NR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

28.11.2000 SR Zustimmung.

15.12.2000 NR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:10)

15.12.2000 SR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:0)

Der **Nationalrat** stimmte mit 140 zu 30 Stimmen der Streichung des Bistumsartikels zu. Alle Fraktionen ausser der EVP-LdU und der SVP sprachen sich geschlossen oder mehrheitlich für die Streichung aus. Hermann Weyeneth (V, BE) stellte für die Kommissionsminderheit einen Nichteintretensantrag. Es sei „eine der vornehmsten Aufgaben des Staates, dafür zu sorgen, dass der Friede unter den Religionen aufrechterhalten bleibt“. Es gehe hier nicht einfach um die Freiheit einer Religionsgemeinschaft. Mit 140 zu 28 Stimmen wurde der Nichteintretensantrag abgelehnt. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Rückweisungsantrag Heiner Studer (E, AG) mit 160 zu 11 Stimmen.

Christian Waber (E, BE) sagte im Namen seiner Fraktion, er wolle „kein Öl in die Glut der Religionskriege giessen“. Mit dem Bistumsartikel habe die Schweiz 150 Jahre lang gut gelebt. Peter Vollmer (S, BE) plädierte ohne Wenn und Aber für die Aufhebung. Es gebe keine rechtlichen, praktischen und politischen Gründe, ihn beizubehalten.

Im Namen der CVP-Fraktion sagte Toni Eberhard (C, SZ), nicht die Streichung des Bistumsartikels, sondern das, was gewisse Kirchenstellen daraus machten, gefährde den Religionsfrieden. Wenn überhaupt, gingen Gefahren heute nicht von der alten Landeskirche, sondern von neuen religiösen Organisationen aus.

Auch die Grünen votierten für Streichen. Patrice Mugny (G, GE) sagte, als jahrelang praktizierender Katholik könne er zugeben, dass die katholische Kirche totalitäre Züge zeige. Dorle Vallender (R, AR) sagte im Namen der Freisinnigen Fraktion, der Bistumsartikel sei im 19. Jahrhundert eingeführt worden, um die katholische Kirche zurückzubinden. Es sei nicht Aufgabe des Staates, die Probleme in einer kirchlichen Glaubensgemeinschaft zu regeln.

Eine vom Ständerat beschlossene Motion, die als Ersatz für den Bistumsartikel einen neuen Artikel fordert, der das Verhältnis zwischen Kirchen und Staat regelt, lehnte der Nationalrat mit 150 zu 6 Stimmen ab.

Der **Ständerat** folgte mit 33 zu 0 Stimmen bei wenigen Enthaltungen dem Nationalrat für eine ersatzlose Streichung. Kommissionsprecher Hansheiri Inderkum (C, UR) fasste die Argumente für die Eliminierung des letzten konfessionellen Ausnahmeartikels zusammen: Der Bistumsartikel verletze die Religionsfreiheit nach Artikel 15 der neuen Bundesverfassung, er sei diskriminierend und verletze damit die Rechtsgleichheit, drittens verstosse er gegen internationales Völkerrecht. Inderkum verhehlte nicht, dass ein Teil des Widerstandes aus der römisch-katholischen Kirche selbst komme, und zwar mit der Absicht, den Bistumsartikel quasi als Faustpfand gegen die römische Kurie in der Hinterhand zu behalten. Und zwar im Glauben, damit innerkirchliche Postulate, vor allem im Rahmen der Mitsprache bei Bischofswahlen, besser durchzubringen.

Rolf Büttiker (R, SO) erinnerte als „liberaler Katholik“ daran, dass der Bistumsartikel einer zeitgemässen Partnerschaft zwischen den Religionsgemeinschaften und dem Staat widerspreche. Für Peter Briner (R, SH) verdiene der „ins biblische Alter gekommene Ausnahmeartikel heute nur noch ein

schickliches Begräbnis“. Franz Wicki (C, LU) forderte den Abschluss der verfassungsmässigen „Entstaubungsaktion“ und „das Ende des parlamentarischen Kreuzgangs“ in dieser Sache. Denn der Bundesrat bemüht sich seit 1964 um die Bereinigung der Folgen des religiösen Kulturkampfes. Fallen gelassen hat der Ständerat die Idee, einen allgemeinen Religionsartikel in der Verfassung zu erarbeiten. Bundesrätin Ruth Metzler warnte davor, den Bistumsartikel als Mittel für bessere innerkirchliche Mitbestimmung zu missbrauchen. Es gehe nicht an, dass sich der Staat hier einmische. Sollte der „unrealistische Fall“ eintreten, dass wegen Streitereien über die Organisation der Glaubensgemeinschaft der religiöse Frieden gestört werde, so stehen laut Metzler die rechtlichen Mittel zur Verfügung, um die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Für den Bundesrat sei es ein Anliegen, im Rahmen der Volksabstimmung im kommenden Jahr „nicht alte Wunden wieder aufzureissen“.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 mit 64,2 Prozent Ja-Stimmen gutgeheissen (vgl. Anhang G).

Exekutive und öffentliche Verwaltung

96.456 Parlamentarische Initiative (Rhinow René). Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR): 15.02.99 (BBI 1999 2761)
Stellungnahme des Bundesrates: 31.03.99 (BBI 1999 3411)

Ausgangslage

Ziel der Initiative ist es, den Vollzug von Massnahmen des Bundes zu verbessern. Laut Initiant ist die Bundesversammlung bei der Beratung von Vorlagen nicht in der Lage, Vollzugsprobleme zu erkennen und zu thematisieren. Das Problem stellt sich noch stärker für die Kantone. Diese machen geltend, dass sie nicht ausreichend Gelegenheit erhalten, auf Vollzugsschwierigkeiten hinzuweisen, und dass sie oft mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden, die sie übermässig belasten.

Die SPK-S schlägt vor das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) und das Geschäftsreglement des Ständerates in diesem Sinn zu ändern:

- Artikel 43 GVG , welcher die Anforderungen an die Vorlagen des Bundesrates festhält, soll durch einen neuen Absatz 2^{bis} ergänzt werden, welcher verlangt, dass der Bundesrat sich in seinen Botschaften detailliert zur Umsetzung der von ihm vorgeschlagenen rechtlichen Massnahmen äussert.
- Das Kapitel des GVG, welches den Verkehr der parlamentarischen Kommissionen mit dem Bundesrat regelt, soll durch einen neuen Artikel 47a ergänzt werden, wonach der Bundesrat parlamentarische Kommissionen auf deren Verlangen vor dem Erlass einer Verordnung zur Beurteilung von Vollzugsfragen zu konsultieren hat.
- Die SPK-S wünscht, dass die Vollzugsträger wenn nötig in die Kommissionsarbeit der Bundesversammlung einbezogen werden. Zu diesem Zweck schlägt sie vor, Artikel 47^{bis} Absatz 1^{bis} GVG so zu ändern, dass die Kommissionen explizit ermächtigt werden, zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit Kantone und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einzuladen. Weiter schlägt sie vor, Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a^{bis} des Geschäftsreglements des Ständerates so zu ändern, dass die Kommissionen des Ständerates dazu verpflichtet werden, die Vollzugstauglichkeit von Gesetzen und Bundesbeschlüssen zu prüfen, wobei die Kantone auf ihr Ersuchen beizuziehen sind.

Der Bundesrat schliesst sich bezüglich Redaktion der Botschaften grundsätzlich den von der Kommission vorgeschlagenen Massnahmen an. Er begrüsst zudem eine Verbesserung der Transparenz bei der Ausarbeitung von Verordnungen. Dagegen lehnt er die Verpflichtung ab, die Kommissionen der beiden Räte auf deren Verlangen zu den Verordnungen zu konsultieren. Diese Verpflichtung würde zu einer Verwässerung der Verantwortung und einer Schwerfälligkeit des Verfahrens führen. Schliesslich ist der Bundesrat der Meinung, dass eine Anhörung der Kantone durch die Kommissionen zwar in die richtige Richtung geht, dass sie aber verstärkt und von den Kommissionen beider Räte einheitlich durchgeführt werden müsste.

Verhandlungen

12.06.1997 SR Der Initiative wird Folge gegeben.

Vorlage 1

20.04.1999 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

21.12.1999 NR Zustimmung.

22.12.1999 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)

22.12.1999 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (179:0)

Vorlage 2

20.04.1999 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

22.12.1999 SR 2. Lesung.

Grosse Zustimmung gab es bei den beiden von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes. **Beide Räte** haben sie diskussionslos angenommen.

97.429 Parlamentarische Initiative (GPK-NR). Funktion der Bundesratssprecherin oder des Bundesratsprechers

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-NR): 29.05.97 (BBI 1997 III 1568, 1614)

Stellungnahme des Bundesrates: 27.01.99 (BBI 1999 2538)

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates unterbreitet gemäss Artikel 21^{ter} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes folgende parlamentarische Initiative:

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 wird wie folgt geändert:
Art. 10^{bis}.

Der Bundesrat bestimmt eine Bundesratssprecherin oder einen Bundesratssprecher. Diese oder dieser informiert im Auftrag des Bundesrates die Öffentlichkeit. Sie oder er koordiniert die Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen.

Der Bundesrat begrüsst und unterstützt den neu vorgeschlagenen Artikel.

Verhandlungen

08.03.1999 NR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

07.03.2000 SR Abweichend.

22.03.2000 NR Zustimmung.

24.03.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (182:2)

24.03.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Im **Nationalrat** haben die Berichterstatterin und der Berichterstatter der Kommission betont, wie wichtig es ist, dass sich der Bundesrat – insbesondere in Krisenzeiten – der Bevölkerung durch klare und einheitliche Informationen als Behörde zeigt, die mit einer Stimme spricht. Der Rat hat der Vorlage diskussionslos zugestimmt.

Der **Ständerat** ist seiner Kommission gefolgt, welche vorschlug, dass die Bundesratssprecherin oder der Bundesratsprecher aus den leitenden Mitgliedern der Bundeskanzlei zu wählen sei. Der **Nationalrat** hat sich dieser Entscheidung angeschlossen.

98.076 Bundespersonalgesetz

Botschaft vom 14. Dezember 1998 betreffend das Bundespersonalgesetz (BPG) (BBI 1999 1597)

Ausgangslage

Angelpunkt der personalpolitischen Reform bildet die Modernisierung des Personalrechts, wie sie einige Schweizer Kantone und Gemeinden bereits an die Hand genommen haben. Eine grössere Flexibilität der Anstellungsverhältnisse soll die Verwaltung und die Unternehmungen fähig halten, auf Entwicklungen im Umfeld sowie auf organisations- und personenspezifische Gegebenheiten zu reagieren. Das Beamtengesetz von 1927 behindert trotz zahlreicher Teilrevisionen die notwendige

Dynamisierung sowie die gewünschte Durchlässigkeit von öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. Grundsätzliche Revisionsanliegen mussten auf die Totalrevision des Beamtengesetzes, d.h. auf die Erarbeitung des neuen Bundespersonalgesetzes (BPG), verschoben werden.

Ziel der Totalrevision ist ein schlanker Erlass, der für alle Arbeitgeber des Bundes (allg. Bundesverwaltung, Gerichte, Post, SBB usw.) den erforderlichen Handlungsspielraum schafft. Das BPG will ein gemeinsames gesetzliches Dach für das gesamte Bundespersonal bieten und somit einer Aufsplitterung im Arbeitsrecht des Bundes vorbeugen. Mit einer Annäherung an das schweizerische Obligationenrecht ist eine teilweise Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse verbunden, wobei der Status des Bundespersonals nach wie vor öffentlich-rechtlich bleiben soll. Die Wahl auf Amtsdauer (Beamtenstatus) wird abgelöst durch eine kündbare öffentlich-rechtliche Anstellung mit ausgebautem Kündigungsschutz auf der Grundlage eines individuellen Vertrags. An die Stelle der bisherigen vierjährigen Arbeitsplatzgarantie tritt eine weitgehende Beschäftigungssicherheit bei beruflicher Mobilität der Mitarbeitenden. Neu besteht die Möglichkeit, Gesamtarbeitsverträge abzuschliessen. Das Entlohnungssystem erhält einen stärkeren Leistungs- und Marktbezug. Die Beschwerdeverfahren werden vereinfacht.

Das BPG bestimmt, welche Ziele die für die Personalpolitik verantwortlichen Bundesstellen verfolgen müssen. Alle Personalmassnahmen - sowohl die Recht setzenden Akte (Ausführungsbestimmungen, Gesamtarbeitsverträge) wie auch die Anwendungsakte (Einzelarbeitsverträge, personalpolitische Massnahmen, individuelle Entscheide usw.) - müssen sich diesen Zielen unterordnen. Obwohl das BPG für die Ausführungsbestimmungen bedeutenden Freiraum offen hält, bindet es das Handeln der Personalverantwortlichen über die gemeinsame Zielnorm ein. Das BPG konkretisiert diese Zielnorm, indem es die gesetzliche Grundlage für das personalpolitische Instrumentarium schafft. Es trägt damit dem Legalitätsprinzip Rechnung.

Das BPG darf sich als moderner und zukunftsorientierter Erlass präsentieren.

- Es leistet mit der Aufnahme kontraktueller Elemente und der Einführung des Gesamtarbeitsvertrages ins öffentliche Arbeitsrecht eine Annäherung an die obligationenrechtlichen Normen der Privatwirtschaft.
- Es überträgt die für ein modernes Personalmanagement notwendigen Kompetenzen vom Parlament an die Exekutive und fördert mit einem ausgebauten Reporting das Vertrauen zwischen beiden Instanzen.
- Es ermöglicht eine weiter gehende Delegation nicht zuletzt an die Unternehmungen, die sich im Zeichen der Liberalisierung künftig stärker am Markt behaupten müssen.
- Es hält einen weiten Rahmen für personalpolitische Massnahmen - Personalgewinnung und Personalförderung, Personalpflege, Sozialmassnahmen usw. - offen, der auch unter veränderten arbeitsmarktlichen und wirtschaftlichen Bedingungen angemessene Massnahmen erlaubt.
- Es ist personalfreundlich und sozial, schützt vor Willkür und fördert eine Vertrauenskultur zwischen den Arbeitgebern des Bundes und ihren Sozialpartnern.
- Es ist mit dem EU-Recht kompatibel.

Das BPG soll das Beamtengesetz auf das Ende der laufenden Amtsdauer 1997-2000 ablösen und auf den 1. Januar 2001 in Kraft treten.

Verhandlungen

Vorlage A

Bundespersonalgesetz (BPG)

06.10.1999 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

13.12.1999 SR Abweichend.

06.03.2000 NR Abweichend.

14.03.2000 SR Abweichend.

16.03.2000 NR Festhalten.

22.03.2000 SR Zustimmung.

24.03.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (112:51)

24.03.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:5)

Vorlage B

Beamtengesetz

06.03.2000 NR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

14.03.2000 SR Zustimmung.

24.03.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (113:49)

24.03.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

In der Eintretensdebatte im **Nationalrat** begrüßten verschiedene Sprecher die mit der Modernisierung des Personalrechts anvisierte Flexibilisierung. Die stärkere Durchlässigkeit zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst sei im Interesse aller Beteiligten eine absolute Notwendigkeit. Wie private Arbeitnehmer müsse auch der Bund auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig sein. Die Linke machte zum Teil starke Vorbehalte gegen die Leistungs- und Marktorientierung des neuen Gesetzes. Der Liberalisierungsschub gehe zu weit und stelle letztlich die Qualität des öffentlichen Dienstes in Frage, weshalb auf die Vorlage gar nicht einzutreten sei. Für die SVP-Fraktion ging die Liberalisierung umgekehrt zu wenig weit. Der ganze Vertragsrahmen profitiere nach wie vor von einem grosszügigen beamtenrechtlichen Schutzraum. Die Post- und SBB-Angestellten seien vom neuen Erlass auszunehmen. Die Vorlage sei deshalb nochmals an die Kommission zurückzuweisen. Bundesrat Villiger entgegnete, dass die neu geschaffenen Freiräume genügen, um Post und Bahn nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen führen zu können. In der Folge wurde der Nichteintretensantrag Borel/Spielmann mit 119 zu 18 und der Rückweisungsantrag Bortoluzzi mit 111 zu 24 Stimmen verworfen.

In der Detailberatung folgte der Rat weitestgehend den Anträgen seiner Kommission. Eine Überraschung war die knappe Annahme eines Antrages Fulvio Pelli (R, TI), der auch die von Post und SBB kontrollierten Betriebe dem Bundespersonalgesetz unterstellen wollte. Mit 93 zu 63 Stimmen verwarf die Ratsmehrheit sodann einen Antrag Peter Vollmer (S, BE), die Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse in Angleichung an das OR zu verhindern. Soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht, soll somit das OR gelten. Dass der Bund nach Abschaffung des Beamtenstatus eine erhöhte Beschäftigungssicherheit zu bieten hat, blieb unbestritten. Die Kündigungsfristen sind deshalb länger als im OR. Linke Anträge für weitere Kündigungseinschränkungen lehnte der Rat ebenso ab wie bürgerliche Vorschläge für vermehrte Flexibilität. Der Grundsatz, die Löhne nach Funktion, Erfahrung und Leistung zu bemessen, wurde klar gutgeheissen. Richtig fand es der Rat, dass der Bundesrat auch Mindestlöhne festschreibt. Hingegen setzte sich beim Teuerungsausgleich knapp mit 70 zu 68 Stimmen eine bürgerliche Kommissionsminderheit durch, wonach der Teuerungsausgleich nur ausgerichtet werden soll, wenn es die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse gestatten. Gegen den Willen einer SVP-Minderheit anerkannte die Ratsmehrheit im Einklang mit der Bundesverfassung das Streikrecht (95 zu 39 Stimmen). Der Bundesrat soll jedoch das Streikrecht für bestimmte Kategorien von Angestellten beschränken oder aufheben können. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 58 zu 21 Stimmen (bei 40 Enthaltungen) gutgeheissen.

Nachdem das Eintreten nicht bestritten worden war, folgte der **Ständerat** in einer langen Debatte fast durchwegs den Anträgen seiner Kommission und der Fassung des Erstrates. Die vom Nationalrat eingefügte Bestimmung, wonach das Gesetz auch für das Personal der von der Post und den SBB kontrollierten Betriebe gelten soll, wurde wieder gestrichen. Gegenüber dem Nationalrat öffnete der Ständerat in Artikel 6 das sogenannte „OR-Fenster“ noch weiter. Die Anwendung des Obligationenrechtes soll nicht nur in „begründeten Einzelfällen“ erfolgen, sondern zusätzlich auf bestimmte Personalkategorien wie namentlich Aushilfspersonal, Praktikanten sowie im Ausland rekrutiertes und angestelltes Personal ausgedehnt werden (30 zu 9 Stimmen). Gemäss dem Beschluss bei Artikel 9 soll das Arbeitsverhältnis ohne Kündigung bei Erreichen der Altersgrenze nach AHV-Gesetz enden (29 zu 7 Stimmen). Ernst Leuenberger (S, SO) wollte wie der Nationalrat den Bundesrat ermächtigen, die Altersgrenze festzulegen. Auch weitere Versuche der Linken, die Vorlage aus ihrer Sicht akzeptabler zu gestalten, scheiterten. Anträge zum Kündigungsschutz, zur Lohntransparenz, zur Verankerung eines Höchstlohnes oder zu den Bestimmungen beim Teuerungsausgleich wurden abgelehnt. Mit Artikel 18a nahm der Rat neu Bestimmungen über die Wahrung der Interessen der Arbeitgeber auf. In der Gesamtabstimmung stimmte der Rat der Vorlage mit 27 zu 4 Stimmen bei einigen Enthaltungen zu.

Der **Nationalrat** folgte in mehreren Fällen den Beschlüssen des Ständerates. So stimmte er mit 95 zu 40 Stimmen der Streichung der von ihm zuvor eingefügten Bestimmung zu, wonach das Gesetz auch für das Personal der von der Post und der SBB kontrollierten Betriebe gelten soll. Auch bei Artikel 9 stimmte er der Lösung des Ständerates zu, wonach die Altersgrenze nach Artikel 21 AHVG bestimmt wird. Bei der Festsetzung der Mindestlöhne wurde die bei der ersten Beratung eingefügte Bestimmung, wonach die Mindestlöhne einen Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen ermöglichen sollen, wieder fallen gelassen. Auch bei den Streitigkeiten über leistungsabhängige Lohnanteile fügte er sich dem Entscheid des Ständerates; Beschwerden an die eidgenössische Personalrekurskommission sind demnach nicht möglich. Der Rat stimmte auch der Möglichkeit zu, bestimmte Personalkategorien dem OR zu unterstellen, er präziserte aber, dass dies nur „in begründeten Fällen“ möglich sein soll. Nach drei Eventualabstimmungen stimmt der Rat dieser umstrittenen Formulierung mit 110 zu 54 Stimmen zu.

Festhalten beschloss der Rat in Artikel 5 Absätze 1 und 2: Der Bundesrat wird zu einer Berichterstattung an die eidgenössischen Räte verpflichtet. Eine weitere Differenz blieb bei Artikel 7 aufrecht; der Rat beschloss die Streichung einer vom Zweirat eingefügten Bestimmung, wonach für die Ausübung hoheitlicher Funktionen in der Regel das Schweizer Bürgerrecht erforderlich sein soll. Er hielt an der bundesrätlichen Fassung fest, nach welcher der Bundesrat diese Frage durch Verordnung regeln kann.

Der Nationalrat stimmte auch zwei neu zur Beratung gebrachten Anträgen zu. In Artikel 19 Absatz 4 beschloss er, dem Personal die Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat und die Annahme von Titeln und Orden ausländischer Staaten zu verbieten. Ferner beschloss er angesichts der sich abzeichnenden Verzögerung der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes, im bestehenden Beamtengesetz eine Änderung. Der Bundesrat wird ermächtigt, die Amtsdauer der Beamtinnen und Beamten auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens einer neuen gesetzlichen Regelung zu beenden und die Überführung des Bundespersonals in das neue Arbeitsverhältnis zu regeln. Der **Ständerat** stimmte nur noch bei Artikel 7 nicht der grossen Kammer zu. Nachdem diese jedoch in einer weiteren Beratung Festhalten beschlossen hatte, fügte er sich diesem Entscheid.

99.023 Pensionskasse des Bundes. Bundesgesetz

Botschaft vom 1. März 1999 zum Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (BBI 1999 5223)

Ausgangslage

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt zwei unterschiedliche Bereiche. Zum einen werden die Grundsätze der beruflichen Vorsorge für das Personal des Bundes geregelt. Die Detailregelungen sollen auf unterer Stufe (in den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates und in den Statuten und Reglementen der Kassenkommission) getroffen werden. Wesentlichste Neuerung im Hinblick auf das Vorsorgekonzept bildet gegenüber der bestehenden Ordnung die Staffelung der Verdiensterhöhungsbeiträge und die Regelung, wonach der Teuerungsausgleich nicht mehr zu 100 Prozent durch die Arbeitgeber garantiert ist. Hingegen wird auch für die Zukunft am Leistungsprimat festgehalten.

Zum andern soll das Bundesamt Eidgenössische Versicherungskasse aufgelöst und die heutige Abteilung Pensionskasse des Bundes auf neue Grundlagen gestellt werden. Rechtlich, indem die Pensionskasse mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und aus der Bundesverwaltung ausgegliedert wird. Organisatorisch, indem die Kassenkommission als oberstes Leitungsorgan sukzessive die Geschicke der Kasse in ihre Hände nimmt. Finanziell, indem vom heutigen System der Teildeckung zu einer voll ausfinanzierten Vorsorgeeinrichtung übergegangen wird, in welcher die Arbeitgeber ihre Beiträge laufend entrichten. Instrumentell, indem anstatt der heutigen Gemeinschaftseinrichtung eine Sammeleinrichtung geschaffen wird, in welcher für verschiedene Arbeitgeber separate Rechnungskreise geführt werden.

Solange die Pensionskasse des Bundes noch auf Bundesgarantien angewiesen ist, bleibt die Autonomie der Organe beschränkt. Für diese Übergangsphase wird die Kassenkommission vor allem in ihren finanziellen Kompetenzen beschränkt. Ihre neue Aufgabe als oberstes Leitungsorgan der Pensionskasse des Bundes wird sie erst nach einer gewissen Einführungszeit wahrnehmen, wobei der Bundesrat die Geschwindigkeit der Verselbstständigung massgeblich bestimmt.

Verhandlungen

21.12.1999 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

15.03.2000 SR Abweichend.

06.06.2000 NR Abweichend.

14.06.2000 SR Zustimmung.

23.06.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (182:0)

23.06.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

Im **Nationalrat** stand in der Eintretensdebatte die Grundsatzfrage „Leistungsprimat oder Beitragsprimat“ im Zentrum. Im Namen einer Minderheit beantragte Hermann Weyeneth (V, BE) Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, eine Vorlage auszuarbeiten, die auf dem Beitragsprimat basiert. Nachdem sich eine Mehrheit der Fraktionssprecher für die Beibehaltung – oder zumindest für die vorläufige Beibehaltung - des Leistungsprimats ausgesprochen hatte, wandte sich auch Bundesrat Kaspar Villiger gegen einen Systemwechsel, schloss aber im Sinne des gleichzeitig zur Diskussion stehenden Postulates der Finanzkommission einen späteren Wechsel zum

Beitragsprimat nicht aus. Die Risiken beim Leistungsprimat würden im Gesetz begrenzt, sagte Villiger. Er erwähnte auch, dass im Zusammenhang mit der Einführung des Bundespersonalgesetzes eine beachtliche Verunsicherung unter dem Personal entstanden sei, die im jetzigen Zeitpunkt nicht noch vergrössert werden sollte. Der Rat beschloss Eintreten mit 118 zu 28 Stimmen.

In der Detailberatung wurde das Leistungsprimat begrenzt. Der Beschluss bei Artikel 4 Absatz 1 („bis zum Zweifachen des oberen Grenzbetrages“) bedeutet, dass nur Bruttoeinkommen unter 169 000 Franken nach dem Leistungsprimat versichert sind. Wie höhere Einkommensteile versichert werden, entscheiden die verschiedenen Bundesarbeitgeber. Abgelehnt wurde ein Antrag von rechts, der nur 132 000 Franken im Leistungsprimat versichern wollte. Die Linke versuchte auf der anderen Seite vergeblich, das Leistungsprimat auch für die höheren Einkommen zu retten. Auch bei Artikel 5 setzte sich bei den Bestimmungen bezüglich des Anspruches auf eine Invalidenrente die restriktive Variante der Mehrheit durch (85 zu 56 Stimmen). Anspruch auf eine Invalidenrente haben demnach nur Personen, die im Sinne der eidgenössischen Invalidenversicherung rentenberechtigt sind. Die bisherigen „Invalidisierungen“ zulasten der Pensionskasse, die von Alexander Tschäppät (S, BE) im Namen der GPK kritisiert wurden, sind damit nicht mehr möglich. Bei der Frage des Teuerungsausgleiches setzte sich ebenfalls eine bürgerliche Lösung durch, die nicht mehr automatisch den bisherigen vollen Teuerungsausgleich gewährleistet.

Im **Ständerat** setzten sich die Auseinandersetzungen um einen Systemwechsel zum Beitragsprimat fort. Bereits in der Eintretensdebatte stand auf Antrag des Kommissionspräsidenten Maximilian Reimann (V, AG) auch ein von der Kommission präsentierter neuer Artikel 29a zur Diskussion, der das Leistungsprimat befristet bis Ende 2006. Vertreter der SVP und FDP verlangten einen Wechsel, während die Sozialdemokraten und Teile der CVP-Fraktion den Wechsel auf dem Verhandlungsweg sozialpartnerschaftlich herbeiführen wollten. Auch Bundesrat Villiger sprach sich in einem langen Votum gegen eine Befristung des Leistungsprimates aus.

Nachdem Eintreten ohne Gegenantrag beschlossen worden war, wurde dem neuen Artikel 29a mit 26 zu 12 Stimmen zugestimmt. In der Detailberatung folgte der Rat im übrigen weitgehend den Beschlüssen des Erstrates. Eine Neuerung wurde auf Antrag von Peter Briner (R, SH) bei Artikel 6 Absatz 1 beschlossen: Die Beiträge zur Finanzierung der Leistungen sollen nach Alter gestaffelt werden. Damit können jüngere Arbeitnehmer entlastet werden, die in der Regel weniger verdienen und bei nicht gestaffelten Beiträgen die älteren Arbeitnehmer mitfinanzieren.

Der **Nationalrat** stimmte bei Artikel 6 der Beitragsstaffelung nach Alter zu. Den neuen Artikel 29a lehnte er mit 113 gegen 61 Stimmen ab. Eine Mehrheit war der Auffassung, dass die Befristung des Leistungsprimates bis Ende 2006 gesetzestechisch problematisch wäre, die Sanierung der Pensionskasse gefährden und die Arbeitnehmer erneut verunsichern könnte.

Der **Ständerat** schloss sich am Ende dieser Auffassung an, überwies aber wie schon der Nationalrat eine Motion (00.3179), die den Bundesrat beauftragt, bis spätestens Ende 2006 eine entsprechende Gesetzesrevision vorzulegen.

00.016 Legislaturplanung 1999-2003. Bericht des Bundesrates

Bericht des Bundesrates vom 1. März 2000 über die Legislaturplanung 1999-2003 (BBI 2000 2276)
Bericht der Spezialkommission des Nationalrates (BBI 2000 5927)

Ausgangslage

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 verpflichtete den Bundesrat dazu, dem Parlament nach Beginn einer Legislaturperiode einen Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik und einen Legislaturfinanzplan zu unterbreiten. Der Bericht soll einen Überblick über die Gesamtheit der Regierungsaufgaben sowie Auskunft über die Ziele geben, die der Bundesrat in der neuen Legislaturperiode erreichen will.

Insgesamt stellt der Bundesrat die Legislaturperiode 1999-2003 unter die folgende Leitidee:

Offen und kooperativ nach aussen – attraktiv und lebenswert im Innern.

Im Bericht werden die folgenden drei Leitgedanken und zwölf Ziele dargestellt:

Die Schweiz als Partnerin in der Welt – Chancen einer offenen und zukunftsorientierten Schweiz wahrnehmen (Leitgedanke 1)

Die Entwicklungen in den neunziger Jahren haben gezeigt, dass die Globalisierung von Wirtschaft und Technologie ein wesentlicher Wachstumsmotor für die einzelnen Länder ist. Die Gegenwart ist geprägt von der Dynamik des europäischen und weltweiten Zusammenwachsens sowie von

supranationalen Organisations- und Kooperationsformen. Mit der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der eingeleiteten Erweiterung der Europäischen Union (EU) sind weit reichende Veränderungen verbunden, die unser Land direkt betreffen. Im Zuge dieser Entwicklungen wird unser Spielraum für eine aktive und eigenständige Zukunftsgestaltung zunehmend von den Möglichkeiten zur Mitwirkung und Mitbestimmung auf internationaler Ebene definiert. Der Bundesrat nennt vier Ziele:

- Verbesserung der internationalen Mitwirkungsmöglichkeiten
- Ausbau der aussen- und sicherheitspolitischen Präsenz in den Bereichen Friedensförderung, Schutz der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, verbesserte Stellung und Wahrnehmung der Schweiz im internationalen Umfeld
- Einsatz zu Gunsten einer offenen und nachhaltigen Weltwirtschaftsordnung
- Umsetzung der neuen Sicherheitspolitik "Sicherheit durch Kooperation"

Die Schweiz als attraktiver Werk-, Denk- und Schaffensplatz – Entfaltungschancen der kommenden Generationen sicherstellen und verbessern (Leitgedanke 2)

Die Globalisierung und der Wandel hin zur Informationsgesellschaft führen zu einem intensiveren Wettbewerb zwischen Wirtschaftsstandorten und zu einem wirtschaftlich-technologischen Strukturwandel. Die Schweiz muss diese Dynamik ausnützen, indem sie ihre Reformbemühungen vertieft und weitere zukunftsorientierte Weichenstellungen vornimmt. Optimale Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges ökonomisches Wachstum und für zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten sind grundlegende Voraussetzungen für intakte Chancen der kommenden Generationen. Mittel- und langfristig spielt vor allem ein modernisiertes und leistungsfähiges Forschungs- und Bildungswesen eine zentrale Rolle.

Intakte Entfaltungschancen der künftigen Generationen bedingen ferner die langfristige Sicherung unserer Lebensgrundlagen. Und schliesslich gilt es, den Wandel zur Informationsgesellschaft gezielt zu fördern und dadurch die Attraktivität der Schweiz als Lebensraum und Wirtschaftsstandort zu steigern. Aus diesen Erkenntnissen heraus hat sich der Bundesrat für diesen Bereich die folgenden fünf Ziele gesetzt:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten
- Sicherstellung eines ausgeglichenen Bundeshaushalts, einer moderaten Steuerquote sowie einer ausgewogenen und gerechten Steuer- und Finanzpolitik
- Umwelt-, Verkehrs- und Energiepolitik auf der Grundlage der Strategie "Nachhaltige Entwicklung Schweiz"
- Bewältigung der Herausforderungen der Informationsgesellschaft und Anpassung der Medienordnung
- Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit und bürgernähere Verwaltung

Die Schweiz als Heimat für alle ihre Bewohnerinnen und Bewohner – Identitätsraum für alle Generationen schaffen (Leitgedanke 3)

In der mehr als 150-jährigen Geschichte des modernen eidgenössischen Staatswesens hat sich unser Land immer wieder als lebenswerte, entwicklungsfähige Heimat für alle ihre Bewohnerinnen und Bewohner bewährt. Die Fundamente dafür sind das Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, zur direkten Demokratie und zum Föderalismus. Mehr als andere Staaten ist die Schweiz als Willensnation sowie als sprachlich und kulturell vielschichtige Gesellschaft auf wirksame und effiziente soziale und regionale Ausgleichsmechanismen und auf eine gelebte Solidarität angewiesen, um die nationale Kohärenz dauerhaft gewährleisten zu können.

In unserem mehrsprachigen Land ist ausserdem ein hohes Mass an gegenseitigem Verständnis und Toleranz wie auch ein aktiver Austausch und Dialog zwischen den Sprachgemeinschaften notwendig, um gemeinsam getragene Entscheide in unserem Konkordanzsystem zu ermöglichen. Die in der Schweiz lebende ausländische Bevölkerung stellt dabei sowohl eine wirtschaftliche Notwendigkeit als auch eine kulturelle Bereicherung dar, weshalb eine entsprechend ausgerichtete Migrationspolitik und eine verbesserte Integration auch in unserem eigenen Interesse liegt. Der Bundesrat hat sich in dem Bereich die folgenden drei Ziele gesetzt:

- Sicherstellung des nationalen Zusammenhalts durch Gewährleistung des sozialen und regionalen Ausgleichs
- Neuorientierung der Ausländerpolitik - Stabilisierung im Asylbereich unter Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz
- Halten des hohen Niveaus der inneren Sicherheit unter Gewährleistung der Grundrechte

Legislaturfinanzplan 2001-2003

In der vergangenen Legislaturperiode 1995–1999 sah sich der Bund mit hartnäckigen Ausgabenüberschüssen konfrontiert. Das kumulierte Defizit der Abschlüsse der Jahre 1996–1999 belief sich auf 12 Milliarden. Die (Brutto-)Schulden des Bundes wuchsen infolge verschiedener Sanierungen und Neuausrichtungen (SBB, Post, Swisscom, PKB) um 25 Milliarden und überschritten die 100-Milliarden-Grenze. Nach diesem dynamischen Defizit- und Schuldenwachstum zeichnet sich für den Bund in den kommenden Jahren eine Wende zum Besseren ab. Eine disziplinierte Haushaltsführung, eine konsequente Umsetzung des Stabilisierungsprogramms sowie ein günstiges Umfeld ermöglichen eine Überwindung der Defizitperiode der letzten Jahre. Im Jahr 2003 soll die Finanzrechnung gar mit einem Überschuss abschliessen.

Der Legistaturfinanzplan 2001–2003 präsentiert sich wie folgt. Während im Jahre 2001 die höchst zulässige Defizitobergrenze (950 Millionen) mit einem Ausgabenüberschuss von 935 Millionen nur relativ knapp eingehalten wird, zeichnet sich für das Jahr 2002 ein ausgeglichenes Ergebnis und für das Jahr 2003 ein Einnahmenüberschuss von rund 1,7 Milliarden ab.

Die Finanzkommission des Nationalrates nahm in ihrem Mitbericht vom 24. Mai 2000 (Anhang 2 des Kommissionsberichts) mit Genugtuung Kenntnis von der Verbesserung der finanzpolitischen Gesamtsituation. Sie stellte aber auch mit Besorgnis fest, dass in einigen Bereichen erneut Ausgabensteigerungen geplant sind, welche deutlich über dem prognostizierten Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP) liegen. Ein Ausgabenwachstum von durchschnittlich mehr als 3,4 Prozent sei nicht zu verantworten.

Verhandlungen

16.06.2000 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

22.06.2000 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Der **Ständerat** nahm oppositionslos vom Bericht Kenntnis. Er überwies zwei Motionen, die später auch vom Nationalrat angenommen wurden. Die erste (00.3203) verlangte ein Konzept für den Schuldenabbau; die zweite (00.3201) verlangte, eine fortlaufende Planung im Bereich des Nationalstrassenbaues einzuführen. Zwei weitere Motionen wurden nur als Postulat überwiesen: die Motion 00.3200, Zukunftsmodelle für die soziale Sicherheit, und die Motion 00.3202, Anerkennung des Tourismus als national bedeutender Wirtschaftszweig und drittstärkste Exportbranche.

Aufgrund des Berichtes seiner Spezialkommission hatte der Nationalrat 30 Richtlinien-Motionen zu behandeln. 19 von ihnen wurden als Motion an den Ständerat überwiesen, 11 wurden in ein Postulat umgewandelt. Von den 19 Motionen wurden später vom Ständerat nur 7 in Motionsform an den Bundesrat überwiesen.

00.3190 Motion Kommission-NR. Nutzung der Informationstechnologie für die direkte Demokratie

Die Informationsgesellschaft stellt auch eine Herausforderung für die direkte Demokratie, insbesondere für Abstimmungsverfahren dar. Es sollen deshalb in einem ersten Bericht die Chancen und Risiken der E-Demokratie vertieft untersucht, allenfalls Versuche angestellt und die entsprechende Diskussion in Gang gesetzt werden.

00.3193 Motion Kommission-NR. Massnahmen zur eidgenössischen Verständigung

Der Bundesrat wird beauftragt, die Anstrengungen der Jahre 1993/94 wieder aufzunehmen und dem Parlament einen Massnahmenkatalog vorzulegen zum besseren gegenseitigen Verständnis und zur Stärkung der gemeinsamen Handlungsfähigkeit der unterschiedlichen politkulturellen Sensibilitäten in der italienisch-, französisch- und deutschsprachigen Schweiz.

00.3207 Motion Kommission-NR. Ausgabenvolumen in den Bereichen Armee und Bevölkerungsschutz

Der Bundesrat wird beauftragt, bis zu einer definitiven Entscheidung über die Struktur der „Armee XXI“ und die Zukunft des Bevölkerungsschutzes am Ausgabenvolumen festzuhalten, das der laufende Finanzplan für diese beiden Bereiche vorsieht.

00.3208 Motion Kommission-NR. E-Schweiz

Der Bundesrat wird beauftragt, die laufenden Arbeiten an der Strategie für eine Informationsgesellschaft beschleunigt voranzutreiben und die Schweiz als Werk-, Forschungs- und Bildungsplatz und als Staat bezüglich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien im

internationalen Standortwettbewerb gut zu positionieren. Er berücksichtigt dabei den Aktionsplan "E-Europe-2002" der Europäischen Kommission und weitere internationale Entwicklungen.

00.3210 Motion Kommission-NR. Stärkung des Wettbewerbs. Gegen Schwarzarbeit und Korruption

In Ergänzung zu den geplanten Reformen des Wettbewerbsrechtes wird der Bundesrat beauftragt, in den folgenden Bereichen Massnahmen vorzulegen:

Er evaluiert und verbessert die Ahndung der Schwarzarbeit;

er intensiviert die Korruptionsbekämpfung im Wirtschaftsbereich;

er fördert die Konsumentensouveränität mittels verbesserter Informationsmöglichkeiten, erhöhter Transparenz sowie der Erarbeitung von rechtlichen Grundlagen, um Transparenz und Lauterkeit durchzusetzen.

00.3215 Motion Kommission-NR. Zukunft des Service public

Der Bundesrat wird beauftragt, den flächendeckenden Service public zu definieren und die Massnahmen zu bestimmen, um diesen auch in Zukunft sicherzustellen. Insbesondere soll der Bundesrat ein Konzept darüber erarbeiten, wie der Service public auch in jenen Bereichen und Gebieten sichergestellt werden kann, wo keine rentablen Geschäfte möglich sind. Das Konzept soll auch den Veränderungen, die aufgrund der Liberalisierungsbestrebungen innerhalb von EU und WTO zu erwarten sind, Rechnung tragen.

00.3217 Motion Kommission-NR. Konzept über die Zukunft des Nationalstrassennetzes

Der Bundesrat wird beauftragt, ein Konzept für das Nationalstrassennetz der nächsten vierzig Jahre zu erarbeiten. Das bestehende Nationalstrassennetz beruht auf dem Netzbeschluss von 1960 und steht vor der Fertigstellung. Es ist notwendig, in Abstimmung mit dem öffentlichen Verkehr die Kapazitäten und Bedürfnisse des künftigen Nationalstrassennetzes zu erheben, die entsprechenden Planungsüberlegungen anzustellen und längerfristige Vorstellungen über die Trägerschaft, die Erneuerung und den koordinierten Unterhalt des bestehenden Nationalstrassennetzes zu entwickeln

00.023 NOVE-IT. Finanzierung

Botschaft vom 23. Februar 2000 über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) (BBI 2000 1641)

Ausgangslage

Unter dem Namen NOVE-IT beantragt der Bundesrat dem Parlament einen Investitionskredit von 230 Millionen Franken für eine Reorganisation der Informatik in der Bundesverwaltung. Vorgesehen sind insbesondere auch eine Zentralisierung der heterogen strukturierten Informatikdienstleistungen und eine transparentere Kostenstruktur. Die angestrebten Effizienzsteigerungen sollen ab 2003 zu Kosteneinsparungen im Umfang von 130 Millionen Franken pro Jahr führen.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Projekt NOVE-IT)

19.09.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

03.10.2000 NR Zustimmung.

Vorlage 2

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)

19.09.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

03.10.2000 NR Zustimmung.

06.10.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

06.10.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (179:2)

Beide Räte stimmen den zwei Vorlagen zu.

01.031 Organisationsbestimmungen des Bundesrechts. Anpassung

Botschaft vom 5. Juni 2001 über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts (BBl 2001 3845)

Ausgangslage

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat einerseits diejenigen Anpassungen von Bundesgesetzen, von deren Organisationsbestimmungen er auf Grund seiner Kompetenz zur Organisation der Bundesverwaltung abgewichen ist. Die Abweichungen sind von Gesetzes wegen (Art. 64 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, RVOG; SR 172.010) zeitlich befristet und der Bundesversammlung innert vier Jahren nach Inkrafttreten des RVOG zu unterbreiten (Art. 64 Abs. 2 RVOG). Andererseits benutzt der Bundesrat die Gelegenheit, das Organisationsrecht auf Gesetzesstufe generell zu bereinigen und zu straffen. Dabei geht es insbesondere darum, die nötigen Änderungen auf Gesetzesstufe nachzuvollziehen, die sich aus der Regierungs- und Verwaltungsreform ergeben, unnötig gewordene Organisationsbestimmungen in Bundeserlassen aufzuheben sowie gesetzlich festgelegte Zuständigkeitsbestimmungen stufengerechter auszugestalten. Im Weiteren bietet die Botschaft auch die Gelegenheit, die Anpassung verschiedener Erlasse zu beantragen, die in einem weiteren Sinne von der Bereinigung des Organisationsrechts berührt werden.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesgesetz über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts

- | | | |
|------------|----|--|
| 01.10.2001 | NR | Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. |
| 05.03.2002 | SR | Abweichend. |
| 19.03.2002 | NR | Zustimmung. |
| 22.03.2002 | NR | Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (183:1) |
| 22.03.2002 | SR | Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0) |

Vorlage 2

Verordnung der Bundesversammlung über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts

- | | | |
|------------|----|---|
| 01.10.2001 | NR | Annahme. |
| 05.03.2002 | SR | Annahme. |
| 22.03.2002 | NR | Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (171:14) |
| 22.03.2002 | SR | Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0) |

Vorlage 3

Bundesbeschluss über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts

- | | | |
|------------|----|---|
| 01.10.2001 | NR | Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. |
| 05.03.2002 | SR | Zustimmung. |

Beide Räte stimmten der Vorlage zu.

01.040 Magistratspersonen. Besoldung und berufliche Vorsorge. Änderung

Botschaft vom 15. Juni 2001 zur Verordnung der Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesbeschlusses über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (BBl 2001 3879)

Ausgangslage

Gegenstand der Vorlage sind Anpassungen an das durch das Bundespersonalgesetz veränderte Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen sowie an das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Artikel 40 Ziffer 2 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März

2000 ändert das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (Magistratengesetz; SR 172.121) wie folgt:

Art. 1 Abs. 1

Die Bundesversammlung regelt die Höhe der Besoldung der Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts sowie des Bundeskanzlers (Magistratspersonen) in der Form einer Verordnung der Bundesversammlung. Die Mitglieder des Bundesgerichts und der Bundeskanzler beziehen eine Besoldung, die in Prozenten der Besoldung der Mitglieder des Bundesrates festgesetzt wird.

Art. 1 Abs. 4

Aufgehoben

Bis anhin legte das Parlament in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss die Besoldung der Magistratinnen und Magistraten in Prozenten der Höchstbesoldung nach Artikel 36 Absatz 2 des Beamtengesetzes (BtG; SR 172.221.10) fest. Neu soll die Besoldung des Bundesrates als Frankenbetrag in einer Verordnung der Bundesversammlung festgelegt werden. Gleichzeitig wird die Bestimmung über die Erhaltung des Vorsorgeschutzes beim Übertritt einer versicherten Person aus einer Vorsorgeeinrichtung des Bundes in den Magistratenstand dem 1995 in Kraft getretenen Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz; SR 831.42) angepasst.

Schliesslich wird der Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (Magistratenbeschluss; SR 172.121.1) in eine Verordnung der Bundesversammlung umbenannt.

Verhandlungen

03.12.2001	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
10.12.2001	SR	Zustimmung.
14.12.2001	NR	Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (174:1)
14.12.2001	SR	Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage zu.

01.080 Staatsleitungsreform

Botschaft vom 19. Dezember 2001 zur Staatsleitungsreform (BBI 2002 2095)

Ausgangslage

Die institutionellen Grundlagen des Regierungssystems des Bundes wurden im Wesentlichen vor 150 Jahren geschaffen. Sie haben sich seither bewährt. In den letzten Jahren wurde aber deutlich, dass die Fülle und die Komplexität der Regierungsaufgaben, die stetig dichter werdenden internationalen Verflechtungen und der zunehmend knapper bemessene Zeitrahmen für Regierungsentscheide Anpassungen notwendig machen.

Diese Anpassungen werden unter dem Titel Staatsleitungsreform zusammengefasst.

Ihr Kernstück ist die Regierungsreform. Damit greift der Bundesrat ein Anliegen auf, für das sich das Parlament schon verschiedentlich ausgesprochen hat. Der Bundesrat entschied sich 1992, die Regierungsreform in zwei Phasen anzugehen. Eine erste Phase sollte das verwirklichen, was auf der Gesetzesstufe im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts möglich ist. Die zweite Phase mit grundlegenden Reformen auch auf Verfassungsebene sollte erst gestützt auf die Erfahrungen der ersten Phase in Angriff genommen werden.

Nachdem eine im Rahmen der ersten Phase vorgelegte Vorlage für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) im Juni 1996 vom Volk verworfen worden war (Staatssekretären-Vorlage), hat das Parlament am 21. März 1997 eine neue Fassung des RVOG ohne den neuartigen Typus der Staatssekretärinnen und -sekretäre verabschiedet. Sie trat am 1. Oktober 1997 in Kraft. Danach nahm der Bundesrat die zweite Phase der Regierungsreform an die Hand. Im November 1998 schickte er zwei Varianten für eine Reform des Regierungssystems in die Vernehmlassung, die beide eine Stärkung des Regierungsorgans anstrebten: die eine durch eine Stärkung des Bundespräsidiums (Variante 1), die andere durch die Schaffung einer zweiten, dem Bundesrat unterstellten Regierungsstufe mit Ministerinnen und Ministern (Variante 2). Auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse entschied sich der Bundesrat im August 1999, die Arbeiten auf der

Grundlage der Variante 2 weiterzuführen. Die vorliegende Botschaft enthält die Ergebnisse dieser Arbeiten.

Die vorgeschlagene Reform baut auf dem bewährten Regierungssystem mit dem Kollegialprinzip als Kernstück auf. Die wichtigsten Reformziele sind die Stärkung der politischen Führung, der Gewinn an Handlungsspielraum und Fachkompetenz sowie die Begrenzung des Einflusses der Verwaltung auf den politischen Gestaltungsprozess. Die politische Führung soll derart gestärkt werden, dass der Bundesrat seine politische Gesamtverantwortung für die Staatsführung besser wahrnehmen kann. Dafür sollen ihm Delegierte Ministerinnen und Minister mit politischer Mitverantwortung für einen genau umschriebenen Aufgabenbereich zur Seite gestellt werden (Zwei-Kreise-Regierung). Die Delegierten Ministerinnen und Minister stärken die fachlichen und persönlichen Kapazitäten der Regierung auf der internationalen Ebene sowie gegenüber dem Parlament, den Kantonen und der Öffentlichkeit. Mit der Erweiterung des Regierungskreises wird das politische Element gestärkt und es wird sichergestellt, dass das „Agenda Setting“ auch künftig klar bei der Regierung und nicht bei der Verwaltung liegt.

In jedem Departement soll eine Delegierte Ministerin oder ein Delegierter Minister eingesetzt werden. Ausnahmsweise kann ein Departement aber auch auf die Einsetzung einer solchen Person verzichten. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen vom Bundesrat auf Antrag der betreffenden Departementsvorsteherin oder des Departementvorstehers für die laufende Legislaturperiode gewählt und vom Parlament en bloc bestätigt werden. Das Mandat der Delegierten Ministerinnen und Minister soll an die Person der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers gebunden sein. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen Regierungsmitglieder sein und demnach einen politischen Status haben. Sie sollen für bestimmte, klar definierte Aufgabenbereiche zuständig sein. Diese werden ihnen vom Bundesratskollegium in der Regel für eine Legislaturperiode zugewiesen. Für ihre Aufgabenbereiche sollen sie politische Mitverantwortung tragen. Dies unterscheidet diese Reform ganz klar von der früheren Staatssekretärenvorlage. Der Bundesrat selber behält die übergeordnete politische Gesamtverantwortung. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen die Geschäfte aus ihrem Aufgabenbereich an den Regierungssitzungen selber vertreten; sie sollen über ein Antragsrecht verfügen. Das Stimmrecht soll indes den Bundesratsmitgliedern vorbehalten bleiben; die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen an den Regierungssitzungen bloss mit beratender Stimme teilnehmen.

Die Einführung der Zwei-Kreise-Regierung mit Delegierten Ministerinnen und Ministern bedingt sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus politischer Sicht eine Verfassungsreform und damit den Einbezug von Volk und Ständen in den Reformprozess. Seit je sind die staatsleitenden Organe und ihre Zuständigkeiten in der Bundesverfassung festgelegt. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sind Regierungsmitglieder und tragen als solche politische Mitverantwortung für ihren Aufgabenbereich. In den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen sollen sie künftig die Ansprechpartnerinnen und -partner des Parlamentes und der Kantone sein. Nicht zuletzt aus Transparenzgründen muss die politische Funktion der Delegierten Ministerinnen und Minister in der Verfassung verankert sein.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesbeschluss über die Staatsleitungsreform

04.03.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 2

Bundesgesetz über die Reform der Regierungsorganisation

04.03.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 3

Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen

04.03.2003 SR Nichteintreten

Die Mehrheit der Kommission des **Ständerats** schlug ein neues Modell vor (Stellvertretermodell A), bei dem jedes Bundesratsmitglied eine Stellvertretung hat, die bei Abwesenheit des vorgesetzten Bundesratsmitgliedes in den Bundesratssitzungen stimmberechtigt ist. Zudem soll das Bundespräsidium von einem auf zwei Jahre ausgedehnt werden mit der Möglichkeit einer einmaligen

Wiederwahl. Der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin erhält einen eigenen Präsidialdienst. Eine Minderheit I mit bürgerlichen und sozialdemokratischen Mitgliedern unter Führung von Christiane Brunner (S, GE) schlug vor, an Stelle der sieben Delegierten Ministerinnen und Minister, den Bundesrat um zwei Mitglieder zu vergrössern. Eine bürgerliche Minderheit II unterstützte das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell der Delegierten Minister. Eine SVP-Minderheit III forderte das Stellvertretermodell B, bei dem departementsinterne Generalsekretäre oder andere hohe Beamte zu stimmberechtigten Stellvertretungen der Bundesräte erklärt werden können.

Bundesrätin Ruth Metzler lehnte den dritten Minderheitsantrag ab. Sie begrüsst den Präsidialdienst, sprach sich aber gegen die Stärkung des Bundespräsidiums aus. Der Bundesrat möchte eine Zwei-Kreise-Regierung, und er stimmt darin mit der Kommissionsmehrheit und der Minderheit II überein. Ein Stimmrecht der Stellvertreterinnen und Stellvertreter käme für den Bundesrat nicht infrage; auch möchte der Bundesrat Fachministerinnen und Fachminister, aber nicht Stellvertreterinnen und Stellvertreter. Das Neunermodell wäre für den Bundesrat nur die zweitbeste Lösung, aber besser als keine Reform. In der Abstimmung über das Regierungsmodell zwischen dem Antrag der Mehrheit und der Minderheit I obsiegte die Minderheit I mit 26 zu 8 Stimmen und verhalf der Erweiterung des Bundesrates um zwei Mitglieder zum Durchbruch (Neunermodell).

In der Detailberatung plädierte die Bundesrätin Ruth Metzler dafür, das Bundespräsidium nicht auf zwei Jahre auszudehnen, um das Kollegialitätssystem nicht zu belasten. Mit 24 zu 6 Stimmen sprach sich der Ständerat dafür aus, die Amtsdauer auf zwei Jahre zu verlängern, lehnte aber auf Antrag von Hansruedi Stadler (C, UR) eine mögliche Verlängerung auf insgesamt vier Jahre ab. In der GesamtAbstimmung wurde die Vorlage 1 mit 24 zu 2 Stimmen angenommen.

Die Vorlage 2 mit dem Bundesgesetz über die Reform der Regierungsorganisation wurde an die Anforderungen des Neunermodells angepasst und anschliessend vom Ständerat gutgeheissen. Da die Vorlage 3 das Neunermodell nicht betrifft, beschloss der Rat Nichteintreten.

02.028 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Evaluation und weiteres Vorgehen. Bericht (Evaluationsbericht FLAG)

Bericht des Bundesrates 19.12.01 (BBI 2002 3535)

Bericht GPK-NR/FK-NR 21.08.02/22.08.02 (BBI 2002 7810)

Bericht GPK-SR/FK-SR 28.06.02/29.08.02 (BBI 2002 6583)

Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 3. April 1996 das EFD beauftragt, die Verwaltungsführung gemäss dem Konzept „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)“ in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung einzuführen. Die eingesetzte Projektorganisation, in der alle Departemente, die Bundeskanzlei, die Eidgenössische Finanzkontrolle und das Eidgenössische Personalamt unter der Leitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung vertreten sind, hat die Umsetzung während der Pilotphase von 1996 bis 2001 begleitet und unterstützt. Bis heute wurden ein Dutzend Verwaltungsstellen auf FLAG umgestellt. Sie repräsentieren etwa sieben Prozent der Stellen und fünf Prozent der Funktionsausgaben der Bundesverwaltung. Rechtliche Grundlage für FLAG ist Artikel 44 Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010). Artikel 65 verpflichtet zudem den Bundesrat, vier Jahre nach Inkraftsetzung einen Evaluationsbericht unter Einbezug von Artikel 38a des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SR 611.0) und Artikel 2a des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) vorzulegen. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat diesen Auftrag.

Die mehrheitlich positiven Ergebnisse der externen Gesamtevaluation (vgl. Beilage) sowie die guten Erfahrungen der FLAG-Einheiten, der vorgesetzten Departemente und der Projektleitung führten zur Entscheidung des Bundesrates, FLAG sowohl quantitativ als auch qualitativ weiterzuentwickeln sowie die bestehenden Mängel zu beheben.

Der schrittweise Ausbau von FLAG soll auf freiwilliger Basis durch die Departemente erfolgen. Zielvorstellung des Bundesrates ist es, die Reichweite von FLAG zu verdoppeln, im günstigsten Fall zu verdreifachen. Dieser Ausbauschnitt kann jedoch nur erfolgen, wenn der Aufwand für die Umstellung auf allen Stufen (auch im Parlament) reduziert wird, die Instrumente vereinfacht werden und das neue Führungsprinzip von den Departementen konsequent umgesetzt und angewendet wird.

Voraussetzung für die Ausweitung sind folgende Vereinfachungen und Optimierungen:

- Zusammenfassung der verwaltungseigenen (Funktions-)Ausgaben und Einnahmen in einem Globalbudget und, wo die Voraussetzungen erfüllt sind, Übergang auf eine Saldosteuerung (Bewilligung des Nettofinanzierungsbedarfs);

- Delegation der Kompetenz zur Beurteilung der Anträge auf Reservebildung an die Departemente;
- Verzicht auf die Sparvorgabe in der heutigen Form;
- Koordinierung und Straffung des Berichtswesens;
- konsequente Nutzung der Möglichkeiten des neuen Personalrechts zur Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung durch die Departemente an die FLAG-Ämter.

Die Evaluation hat zudem gezeigt, dass Bedarf besteht, den 3. Kreis einheitlicher zu definieren und die Handlungsfähigkeit der dezentralen Bundesverwaltung zu verbessern. Der Bundesrat wird deshalb zwei Grundmodelle, „Aufsichtsbehörden“ und „Unternehmen mit öffentlichem Auftrag“, als Organisationsformen für den 3. Kreis ausarbeiten. Schliesslich will der Bundesrat das 4-Kreise-Modell als Führungs- und Organisationsmodell weiterentwickeln.

Verhandlungen

19.09.2002 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

24.09.2002 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Sowohl **Ständerat** als auch **Nationalrat** nahmen Kenntnis vom Bericht und überwiesen die Motion des Ständerates 02.3381 (GPK-SR), welche den Bundesrat beauftragt, die rechtlichen Grundlagen von FLAG im Finanzhaushaltgesetz zu verankern. Bundesrat Kaspar Villiger nahm die Motion entgegen.

02.424 **Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Bundesnahe Unternehmungen. Kaderlöhne und Verwaltungsrats honorare**

Bericht der Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR): 25.04.2002 (BBI 2002 7496)

Stellungnahme des Bundesrates: 29.05.2002 (BBI 2002 7514)

Ausgangslage

Anfang des Jahres 2001 führte das Bekanntwerden der Höhe der Entschädigungen des Kaders der SBB sowie der Mitglieder deren Verwaltungsrates zu einer öffentlichen Debatte über die angemessene Entlohnung bzw. Honorierung von Leitungsfunktionen in Unternehmen des Bundes, bzw. in vom Bund dominierten Unternehmen. Durch das gesamte politische Spektrum hindurch wurde die Meinung vertreten, es sei das richtige Augenmass verloren gegangen. Dem Bundesrat wurde vorgeworfen, er habe seine Verantwortung als Eigner dieser Unternehmen nicht wahrgenommen. Der Bundesrat verwies auf den Markt, versprach jedoch, Grundsätze für die Entschädigungen festzulegen sowie für vermehrte Transparenz gegenüber der Finanzdelegation zu sorgen.

Die staatspolitische Kommission schlug vor, das Bundespersonalgesetz (SR 172.220.1) um einen neuen Artikel 6a zu ergänzen.

Darin wird der Bundesrat verpflichtet, dass er Grundsätze und Eckwerte betreffend

- den Lohn des Kaders (einschliesslich Nebenleistungen)
- das Honorar (einschliesslich Nebenleistungen) der Mitglieder des Verwaltungsrates
- weitere Vertragsbedingungen (z.B. berufliche Vorsorge und Abgangsentschädigungen)
- Nebenbeschäftigungen

festlegt. Diese Grundsätze gelten zum einen für die Post, für die SBB und andere Unternehmen und Anstalten des Bundes, welche als dezentralisierte Verwaltungseinheiten dem Bundespersonalgesetz unterstehen. Indem in den entsprechenden Spezialgesetzen auf Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes verwiesen wird, gelten sie auch für weitere öffentlich-rechtliche Unternehmen und Anstalten des Bundes. Schliesslich hat der Bundesrat dafür zu sorgen, dass diese Grundsätze auch in privatrechtlichen Betrieben, welche der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, sowie in der SRG Anwendung finden.

Ein weiteres Anliegen ist die Transparenz betreffend die Entschädigungen. In Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes soll deshalb vorgesehen werden, dass die Löhne und Honorare der betroffenen Personen öffentlich zugänglich sind.

Der Bundesrat erklärte in seiner Stellungnahme, dass sich die Vorlage der SPK-N in der grundsätzlichen Zielsetzung mit den Absichten des Bundesrates deckt. Durch die Erhöhung der Transparenz und durch die nach politischen, sozialen und ökonomischen Kriterien erarbeiteten Grundsätze für die Festsetzung von Kaderlöhnen und Verwaltungsrats honoraren soll das gegenseitige Vertrauen von Öffentlichkeit, Politik und Unternehmungen gestärkt werden. Der Bundesrat verweist hierfür ausdrücklich auf seinen Bericht vom 5. Juni 2001. Der Bundesrat hat bisher

stets die Ansicht vertreten, die von ihm in Aussicht genommenen Massnahmen sollten nicht auf Gesetzesstufe erfolgen, da er die geltenden gesetzlichen Grundlagen als nach wie vor zweckmässig und den unterschiedlichen Verhältnissen angepasst erachtet. Er vertraute vielmehr auf die eingespielte Zusammenarbeit mit den Unternehmen und setzte auf deren Bereitschaft, sich in einer gemeinsamen Absichtserklärung zur Einhaltung der Grundsätze und der Reportingstandards zu verpflichten.

In den Arbeiten der SPK-N spiegelt sich nun einerseits die in den vergangenen Monaten in Politik und Öffentlichkeit ausgetragene intensive Diskussion zu dieser Thematik, die auf eine stärker ausgeprägte Verbindlichkeit zielt. Die Kommission hat andererseits eine Vorlage ausgearbeitet, die alle wichtigen Grundanliegen des Bundesrates aufnimmt und sich auf die Umschreibung der grundsätzlichen Aufgabe und die entsprechende Verpflichtung des Bundesrates beschränkt, die Festlegung der Einzelheiten, insbesondere auch der konkreten Massnahmen und Methoden, jedoch der Ausführungsebene überlässt.

In diesem Sinne erachtet der Bundesrat den Vorschlag der SPK-N in der Formulierung der Kommissionsminderheit als taugliche Grundlage für eine tragfähige und verhältnismässige Lösung der zur Diskussion stehenden Probleme und kann der Vorlage somit grundsätzlich zustimmen.

In drei Punkten nimmt der Bundesrat jedoch eine abweichende Haltung ein.

Verhandlungen

24.09.2002	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
05.03.2003	SR	Abweichend.
10.06.2003	NR	Abweichend.
16.06.2003	SR	Abweichend.
19.06.2003	NR	Zustimmung.
20.06.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (158:1)
20.06.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Im **Nationalrat** wurde angesichts der öffentlichen Debatten, die seit längerer Zeit über die „Abzockerei“ von Managern und Verwaltungsräten im Gange waren, die Notwendigkeit von Richtlinien und die Vorbildfunktion, die dem Bund dabei zukommt, von keiner Seite bestritten. In der Detailberatung folgte der Rat bei Artikel 6a Absätze 2 und 3 mit 83 zu 78 Stimmen einer Minderheit und dem Bundesrat. Damit wird der Bundesrat nicht verpflichtet „Eckwerte“ (verbindliche Höchstzahlen) für auszurichtende Leistungen festzulegen. Bei Artikel 6a Absatz 5 hingegen folgte der Rat der Mehrheit und lehnte es mit 97 zu 55 Stimmen ab, die Offenlegung der Kaderlöhne einzuschränken. Bundesrat und Minderheit wollten nur die maximal auszurichtenden Beträge, nicht aber die Individuallöhne öffentlich zugänglich machen. Auch bei Artikel 6a Absatz 7 setzte sich die vom Bundesrat unterstützte Minderheit nicht durch. Mit 101 zu 51 Stimmen wurde der Antrag abgelehnt, wonach vom Bund beherrschte börsenkotierte Unternehmen – gegenwärtig die Swisscom AG – vom Geltungsbereich der Grundsätze ausgenommen werden sollten. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 127 zu 13 Stimmen angenommen.

Der **Ständerat** lehnte die Festlegung von „Eckwerten“ ebenfalls ab. Er korrigierte im weiteren in zwei Punkten die Entscheide der kleinen Kammer. Er beschloss bei Artikel 6a Absatz 5, dass nur die Gesamtsumme der ausgerichteten Löhne bzw. Honorare öffentlich zugänglich sein soll. Individuell ausgewiesen werden sollen nur die Bezüge der vorsitzenden Person der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates. Abgelehnt wurde mit 28 zu 11 Stimmen ein Kompromiss-Antrag der Minderheit Brunner Christiane (S, GE), wonach auch die Beträge der maximal auszurichtenden Löhne bzw. Honorare der obersten Kaderfunktionen öffentlich zugänglich sein sollten. Bei Artikel 6a Absatz 7 entschied sich der Rat mit 29 zu 9 Stimmen gegen den Beschluss des Nationalrates und für die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung. Der Rat hiess das Gesetz mit 35 zu 1 Stimme gut.

Mit 69 zu 61 Stimmen sprach sich der **Nationalrat** bei Artikel 6a Absatz 5 gegen den von linker und grüner Seite sowie Teilen der SVP unterstützten Minderheitsantrag Leutenegger Susanne (S, BL) für volle Transparenz durch Einzelnennung der Kaderlöhne der bundesnahen Betriebe aus. Damit schloss sich der Nationalrat dem Vorschlag des Ständerates an, die Kaderlöhne nur im Total offen zu legen. Unter Artikel 6a Absatz 7 votierte der Rat hingegen mit 68 zu 59 Stimmen für die Minderheit und unterwarf damit börsenkotierte Unternehmungen den bundesrätlichen Bestimmungen. Bei den Kaderlöhnen der Bundesverwaltung (Artikel 15 Absatz 6) folgte der Nationalrat mit 67 zu 62 Stimmen ebenfalls der Minderheit und beharrte auf einer individuellen Offenlegung der Bezüge.

Im **Ständerat** plädierte Bundesrat Kaspar Villiger dafür, bei börsenkotierten Unternehmungen wie der Swisscom nicht über das unbedingt nötige Mass hinaus hinein zu regieren, um die

Konkurrenzfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Der Rat folgte mit 15 zu 9 Stimmen dem Bundesrat und der Mehrheit. Somit gelten weder „Eckwerte“ noch sonstige bundesrätliche Regelungen für die Löhne börsenkotierter Unternehmungen. Die Löhne der obersten Kader müssen nur als Gesamtsumme dargelegt werden. Einzig die Löhne der Vorsitzenden der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates sind individuell bekannt zu geben. Der Ständerat hielt auch an der zweiten Differenz fest, wonach bei den Kaderlöhnen der Bundesverwaltung nur die Maximalbezüge darzulegen sind.

Der **Nationalrat** schloss sich schlussendlich bei beiden Differenzen dem Ständerat an.

Föderativer Aufbau

Kantonsverfassungen. Gewährleistung

Nach Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Die Gewährleistung wird erteilt, wenn die Kantonsverfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht. Erfüllt eine kantonale Verfassungsbestimmung diese Anforderungen, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.

Die Überprüfung der Vereinbarkeit von kantonalen Verfassungsänderungen führte nur bei der Vorlage 01.081 (St.Gallen) zu einer Diskussion. In zwei Fällen – Neuenburg (01.026) und St.Gallen (01.081) – konnten Totalrevisionen gewährleistet werden.

99.039 Kantonsverfassungen Zürich, Obwalden, Solothurn, Waadt und Genf. Gewährleistung

Botschaft vom 28. April 1999 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Zürich, Obwalden, Solothurn, Waadt und Genf (BBI 1999 5397)

Verhandlungen

05.10.1999 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.12.1999 NR Zustimmung.

99.095 Kantonsverfassungen Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Wallis, Genf und Jura. Gewährleistung

Botschaft vom 6. Dezember 1999 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Wallis, Genf und Jura (BBI 2000 1107)

Verhandlungen

05.06.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
14.06.2000 NR Zustimmung.

00.040 Kantonsverfassungen Nidwalden, Basel-Landschaft, Thurgau und Genf. Gewährleistung

Botschaft vom 3. Mai 2000 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Nidwalden, Basel-Landschaft, Thurgau und Genf (BBI 2000 3529)

Verhandlungen

19.09.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
27.09.2000 NR Zustimmung.

00.080 Kantonsverfassungen Zürich, Uri, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Graubünden. Gewährleistung

Botschaft vom 2. Oktober 2000 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Zürich, Uri, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Graubünden (BBI 2000 5255)

Verhandlungen

06.03.2001 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.03.2001 NR Zustimmung.

01.026 Verfassung des Kantons Neuenburg. Gewährleistung

Botschaft vom 11. April 2001 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Neuenburg (BBI 2001 2485)

Verhandlungen

17.09.2001 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.09.2001 NR Zustimmung.

01.039 Kantonsverfassungen Luzern, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau, Wallis und Genf. Gewährleistung

Botschaft vom 15. Juni 2001 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Luzern, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau, Wallis und Genf (BBI 2001 4879)

Verhandlungen

06.12.2001 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
11.12.2001 NR Zustimmung.

01.081 Kantonsverfassung St. Gallen. Gewährleistung

Botschaft vom 19. Dezember 2001 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons St. Gallen (BBI 2002 1869)

Verhandlungen

04.06.2002 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.06.2002 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** wurde die Vorlage einstimmig gutgeheissen.

Im **Nationalrat** gab Artikel 104 Absatz 1 (Erteilung des Bürgerrechts) der neuen Verfassung zu Diskussionen Anlass. Eine linke Minderheit befürchtete, dass Einbürgerungsbeschlüsse an Gemeindeversammlungen oder in Urnenabstimmungen auf willkürliche und diskriminierende Art und Weise zustande kommen könnten. Sie beantragte, diesen Artikel nur unter dem Vorbehalt von Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 9 der Bundesverfassung und der darauf beruhenden Bundesgesetzgebung zu gewährleisten. Die Kommissionmehrheit wandte sich gegen dieses Anbringen eines Vorbehaltes. Die blosser Möglichkeit, dass Bundesrecht bei der künftigen Anwendung einer kantonalen Verfassungsbestimmung allenfalls verletzt werden könnte, ist in der bisherigen überwiegenden Praxis der Bundesversammlung nicht als hinreichender Grund für das Anbringen eines Vorbehaltes betrachtet worden. Sonst müssten bei der Gewährleistung von zahlreichen kantonalen Verfassungsbestimmungen jedes Mal entsprechende Vorbehalte angebracht werden. Es ist davon auszugehen, dass die Kantone das Bundesrecht beachten, sofern keine eindeutigen gegenteiligen Indizien vorliegen. Es bestehe kein Anlass zu einer entsprechenden Misstrauenskundgebung gegenüber dem Kanton St. Gallen. Der Antrag wurde mit 60 zu 38 Stimmen abgelehnt, der Erlass mit 64 zu 2 Stimmen angenommen.

02.029 Kantonsverfassungen Luzern, Obwalden, Glarus, Solothurn, Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden und Thurgau. Gewährleistung

Botschaft vom 15. März 2002 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Luzern, Obwalden, Glarus, Solothurn, Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden und Thurgau (BBI 2002 3519)

Verhandlungen

18.09.2002 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
23.09.2002 SR Zustimmung.

02.071 Kantonsverfassungen Bern, Uri, Zug, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Genf. Gewährleistung

Botschaft vom 20. September 2002 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Zug, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Aargau und Genf (BBI 2002 6686)

Verhandlungen

04.03.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
12.03.2003 NR Zustimmung.

03.027 Kantonsverfassungen Bern, Luzern, Glarus, Wallis und Genf. Gewährleistung

Botschaft vom 9. April 2003 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Luzern, Glarus, Wallis und Genf (BBI 2003 3388)

Verhandlungen

15.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
24.09.2003 NR Zustimmung.

03.028 Kantonsverfassung Schaffhausen. Gewährleistung

Botschaft vom 9. April 2003 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schaffhausen (BBI 2003 3347)

Verhandlungen

15.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
24.09.2003 NR Zustimmung.

03.033 Kantonsverfassung Waadt. Gewährleistung

Botschaft vom 30. April 2003 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Waadt (BBI 2003 3590)

Verhandlungen

15.09.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
24.09.2003 NR Zustimmung.

Politisches System

99.021 „Konstruktives Referendum“. Volksinitiative

Botschaft vom 1. März 1999 zur Volksinitiative „Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)“ (BBI 1999 2937)

Ausgangslage

Die Volksinitiative „Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)“ will ein neues Volksrecht in der Bundesverfassung verankern: Auf

Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen soll über den Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss abgestimmt werden müssen. Die Initiantinnen und Initianten möchten damit den Stimmberechtigten die Möglichkeit einräumen, differenziert zu einer Vorlage Stellung zu nehmen. Das konstruktive Referendum soll ermöglichen, mit einem Gegenvorschlag einzelne Kritikpunkte in einer Vorlage zu verbessern, ohne die gesamte Vorlage zu Fall zu bringen. Damit könne verhindert werden, dass eine Vorlage wegen einzelner, behebbarer Mängel abgelehnt würde.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag. Seiner Auffassung nach kommen die Neuerungen, welche er für die Verfassungsreform im Rahmen des Reformpakets „Volksrechte“ vorgeschlagen hat, den Anliegen der Initiantinnen und Initianten nach differenzierter Stimmabgabe bereits weitgehend entgegen. Diese Neuerungen enthalten zudem keine schwerwiegenden Nachteile wie die vorliegende Initiative. Diese enthält keine Vorkehrungen, die sicherstellen, dass Gegenentwürfe zu Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen mit der Verfassung und dem Völkerrecht vereinbar sind. Daraus ergäben sich Gefahren für die Kohärenz der Rechtsordnung. Eine Prüfung der Gültigkeit von Gegenentwürfen durch das Parlament ist zwar mit dem Initiativtext nicht unvereinbar, könnte indessen den Gesetzgebungsprozess weiter verlangsamten.

Das konstruktive Referendum wurde, in etwas anderer Form als in der Initiative vorgeschlagen, kürzlich in den Kantonen Bern und Nidwalden eingeführt. Es bestehen aber noch keine ausreichenden Erfahrungen mit diesem neuen Volksrecht. Dessen Auswirkungen sind sehr schwer abzuschätzen. Bei einer Häufung von Gegenvorschlägen zur gleichen Vorlage und bei einer Kombination des neuen Volksrechts mit dem negierenden Referendum können beträchtliche Abstimmungsprobleme entstehen, die gegebenenfalls mehrere nachfolgende Abstimmungen zur selben Vorlage erforderlich machen. Die Belastung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger würde weiter vergrößert.

Das konstruktive Referendum eröffnet politischen Gruppen die Möglichkeit, Einzelpunkte aus einer vom Parlament verabschiedeten Vorlage auszuwählen und zur Abstimmung zu unterbreiten. Dadurch würde die Ausgleichsfunktion des Parlaments gefährdet. Es würde bei der Wahrnehmung der Aufgabe, unter den wichtigen politischen Kräften des Landes einen Kompromiss zu finden, beeinträchtigt und letztlich an politischer Bedeutung verlieren.

Verhandlungen

08.06.1999 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

22.03.2000 NR Zustimmung.

24.03.2000 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:6)

24.03.2000 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (112:67)

Im **Ständerat** plädierte Vreni Spoerry (R, ZH) namens der Staatspolitischen Kommission für ein Nein zur Volksinitiative, die unter anderem vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund, von der SPS, der grünen Partei und der EVP unterstützt wird. Die Hauptgründe hierfür waren die zweifelhafte Praktikabilität und die negative Beeinflussung der Konsensfunktion des Parlaments. Mit dem konstruktiven Referendum könnte die Kohärenz der Gesetzgebung gefährdet werden, und verschiedene Gruppierungen könnten zum „Rosinenpicken“ verleitet werden. Nicht mit dieser Beurteilung einverstanden waren einzig die Sozialdemokraten. Gian-Reto Plattner (S, BS) wollte das Geschäft an die Kommission zurückweisen mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, und Pierre Aeby (S, FR) stellte den Minderheitsantrag, die Initiative zu unterstützen. Beide Anträge wurden je mit 35 zu 5 Stimmen verworfen.

Auch im **Nationalrat** stiess das Begehren bei der bürgerlichen Ratsmehrheit auf eine klare Ablehnung. Dorle Vallender (R, AR) erläuterte als Berichterstatterin die Überlegungen der Kommissionsmehrheit. Die Mehrheit befürchtete, dass durch einen oder mehrere Volksvorschläge das vom Parlament geschnürte Gesetzespaket aufgebrochen und beliebig zerpfückt werden könnte. Es würden von diesem Recht einzig die gegenüber dem Entscheid der Parlamentsmehrheit unterlegenen Bürgergruppen Gebrauch machen und profitieren. Zu befürchten sei auch, dass die Stimmberechtigten durch mehrere Gegenvorschläge überfordert würden und dass sich der Gesetzgebungsprozess weiter verlangsamten könnte. Die sozialdemokratische, die grüne und die evangelische und unabhängige Fraktion kämpften für das neue Volksrecht auf verlorenem Posten. Ihre Sprecherinnen und Sprecher sahen in der Initiative eine Chance zur Verfeinerung der direkten Demokratie. Die neuen Möglichkeiten würden den Staatsapparat nicht stärker belasten als das jetzt geltende System. Otto Zwygart (E, BE) wies darauf hin, dass der Kanton Bern mit dem konstruktiven Referendum gute erste Erfahrungen gemacht habe. Bundesrätin Ruth Metzler plädierte für eine

Gesamtschau an Stelle eines einseitigen Ausbaus der Volksrechte. Der Bundesrat wolle keinen einseitigen Ausbau, sondern ein ausgewogenes Reformpaket. Hauptgrund für die Ablehnung war auch für Bundesrätin Metzler die Befürchtung, dass einmal geschlossene Kompromisse wieder in Frage gestellt werden könnten.

99.436 Parlamentarische Initiative (SPK-SR). Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR 02.04.01 (BBI 2001 4803)
Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Ausgangslage

Mit seiner Botschaft vom 20. November 1996 (96.091) zur Reform der Bundesverfassung hat der Bundesrat auch ein Reformpaket „Volksrechte“ präsentiert. Die Verfassungskommissionen beider Räte haben sich intensiv mit diesen Reformvorschlägen befasst, doch scheiterte die Vorlage schliesslich im Sommer 1999 in beiden Räten in der Eintretensdebatte. Ausschlaggebend für dieses Scheitern war insbesondere die Verknüpfung der Einführung neuer direktdemokratischer Instrumente mit der Erhöhung der notwendigen Unterschriftenzahlen für die Einreichung von Volksbegehren. Da der Ständerat der Ansicht war, dass einzelne Elemente des Reformpakets dennoch weiterverfolgt werden sollten, gab er am 30. August 1999 der parlamentarischen Initiative (99.436) seiner Verfassungskommission Folge. Danach sollten die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge in der gescheiterten Vorlage des Bundesrates wieder aufgenommen werden, um gewisse Mängel im heutigen direktdemokratischen Instrumentarium zu beheben.

Nach erneuter Überprüfung der Vorschläge werden nun folgende Massnahmen vorgeschlagen:

1. Mit der allgemeinen Volksinitiative sollen 100 000 Stimmberechtigte in Form der allgemeinen Anregung eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung verlangen können. Der Mangel der fehlenden Initiativmöglichkeit unterhalb der Verfassungsstufe wird somit behoben. Der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates wird weitgehend übernommen, mit einer Ausnahme: Um allenfalls einen Urnengang sparen zu können, soll die Bundesversammlung die Möglichkeit haben, der allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, bevor sich der Souverän in einer Vorabstimmung über den Grundsatz der Initiative ausgesprochen hat. Dies bedingt, dass die Bundesversammlung das Anliegen der Initiative bereits in dieser Phase umsetzt.
2. Das Staatsvertragsreferendum soll in dem Sinn ergänzt werden, dass alle Verträge, die wichtige rechtsetzende Normen enthalten oder zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten, dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Der bisherige Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV beschränkte das Referendum auf Abkommen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Mit dieser Ergänzung der direktdemokratischen Rechte soll der Entwicklung begegnet werden, dass immer mehr auf internationaler Ebene Recht gesetzt wird. Es geht darum, eine Parallelität zur innerstaatlichen Kompetenzordnung herzustellen.
3. Die Sammelfrist für Volksinitiativen wird von 18 auf 12 Monate verkürzt. Damit soll der von vielen Akteuren als zu lang empfundene Entscheidungsprozess verkürzt werden.

Neben diesen drei wichtigsten Neuerungen werden weitere Vorschläge unterbreitet, welche punktuelle Verbesserungen bringen: Für den zwar unwahrscheinlichen, aber doch möglichen Fall, dass sowohl eine Initiative wie auch der dazugehörige Gegenentwurf angenommen werden, Volk und Stände in der Stichfrage jedoch unterschiedliche Präferenzen äussern, wird neu ein Verfahren vorgesehen, welches die unbefriedigende Lösung des Status quo vermeidet. Nullentscheide sollen auch dann vermieden werden, wenn sich die beiden Räte nicht einig sind, zur Wahrung der direktdemokratischen Rechte aber ein Entscheid notwendig ist: So zum Beispiel bei der Gültigerklärung von Volksinitiativen oder bei der Umsetzung einer vom Volk angenommenen allgemeinen Volksinitiative. Es wird deshalb eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, um in solchen besonderen Fällen vom Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse beider Räte abweichen zu können. Es wurden zahlreiche weitere Vorschläge geprüft, sowohl aus dem Reformpaket des Bundesrates, wie auch aus den Reihen des Parlamentes. Die meisten Vorschläge erwiesen sich jedoch als zweischneidig in Bezug auf ihre Wirkung. In der Regel überwogen die mit einem Reformvorschlag verbundenen Nachteile die zu erwartenden Vorteile. Insbesondere hat sich nach eingehender Prüfung und nach Anhörung von Vertretern aus der Praxis die Erhöhung der Unterschriftenzahlen nicht als mehrheitsfähig erwiesen.

Der **Bundesrat** erklärt sich in seiner Stellungnahme mit der Hauptstossrichtung des Berichtes einverstanden. Er will jedoch in verschiedenen Punkten die Akzente etwas anders setzen und beantragt unter anderem die folgenden Ergänzungen:

1. Einführung der Kantonsinitiative (die der Bundesrat schon in seiner Vorlage aus dem Jahre 1996 beantragt hatte);
2. Fakultatives Referendum: Anhebung der Unterschriftenzahlen von 50 000 auf 70 000;
3. Die Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative soll mit 70 000 Unterschriften tiefer angesetzt werden als für die Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung;
4. Für den Fall, dass zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand eingereicht werden, schlägt der Bundesrat vor, sie nach einem ähnlichen Verfahren wie bei der Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf zur Abstimmung zu bringen;
5. Bei der vorgeschlagenen Ausweitung des Staatsvertragsreferendums beantragt der Bundesrat, die 1996 vorgeschlagene Lösung zu treffen, wonach diejenigen Verträge dem Referendum unterstellt werden, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, die Rechte und Pflichten Privater begründen;
6. Der Bundesrat schlägt weiter die schon 1996 beantragte Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung über Staatsvertrag und Umsetzungserlass vor.

Verhandlungen

30.08.1999	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
18.09.2001	SR	Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
21.03.2002	NR	Abweichend
20.06.2002	SR	Abweichend.
16.09.2002	NR	Abweichend.
23.09.2002	SR	Zustimmung.
04.10.2002	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.(32:7)
04.10.2002	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.(102:67)

Im **Ständerat** blieb die wichtigste Neuerung der Reform, die Einführung der so genannten Allgemeinen Volksinitiative, unbestritten. Abgelehnt wurde die Verkürzung der Sammelfristen von 18 auf 12 Monate, und zwar mit 20 zu 17 Stimmen. In der Frage der Unterschriftenzahl entschied sich der Rat klar für 100 000. Was die Einführung der Kantonsinitiative betraf, so folgte der Rat nicht der vorberatenden Kommission, sondern einer Minderheit III, welche föderalistische Überlegungen geltend machte. Er stimmte mit 26 zu 12 Stimmen dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates zu, wonach auch acht Kantone eine Initiative einreichen können, dies auf Beschluss ihrer Parlamente oder auf Volksbegehren hin. Bei Artikel 139d lehnte der Rat den Vorschlag des Bundesrates deutlich ab, wonach zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand am gleichen Tag zur Abstimmung gebracht werden könnten. Die Kommission stellte sich gegen die Aufnahme dieser Bestimmung, weil sie eine gewisse Manipulationsgefahr in sich bergen könnte. Bei den Bestimmungen über das Staatsvertragsreferendum wurde ein Antrag von Thomas Pfisterer (R, AG) angenommen; ein Referendum ist neu unter anderem möglich bei völkerrechtlichen Verträgen, die „wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“. Bei Artikel 141a stimmte der Rat dem Vorschlag des Bundesrates zu, der dem Parlament die Möglichkeit gibt, die Staatsverträge und die der Umsetzung der Vorlage dienende Gesetzesänderung als Gesamtpaket vorzulegen. Dies diene der Transparenz, sagte Bundesrätin Ruth Metzler, und auch der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik, denn so sei sichergestellt, dass ein Staatsvertrag nicht hinterher durch ein Referendum gegen den Umsetzungsbeschluss infrage gestellt werde.

Der **Nationalrat** hiess die Allgemeine Volksinitiative mit 99 zu 46 Stimmen gut. Geschlagen blieben die Vertreter der SVP und der Liberalen, die das neue Instrument ablehnten; es sei weder „Fisch noch Vogel“ meinte Hans Fehr (V, ZH). Das Quorum setzte der Nationalrat auf 100 000 Unterschriften fest. Eine starke Minderheit hatte für 70 000 Unterschriften plädiert. Mit 86 zu 48 Stimmen scheiterte Caspar Baader (V, BL) klar mit seinem Minderheitsantrag, auch bei der Umsetzung der Allgemeinen Initiative auf Gesetzesebene das Ständemehr zu verlangen. Für den Fall, dass die Räte bei der Umsetzung einer Allgemeinen Volksinitiative vom Willen der Initiantinnen und Initianten abweichen, steht diesen die Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht offen. Ein diesbezüglicher Entscheid des Ständerates (bei Art. 189 Abs. 1 Bst. abis) wurde mit 68 zu 67 Stimmen gutgeheissen.

Die von der Kleinen Kammer eingeführte Kantonsinitiative wurde mit 86 zu 60 Stimmen abgelehnt. Die Kantone hätten in Bern ohnehin schon genug Gewicht, lautete das Hauptargument. Mit einem neuen

Artikel 139abis legte eine linke Kommissionsminderheit einen Antrag auf Einführung der Gesetzesinitiative vor. Dieses alte Anliegen der Sozialdemokraten wurde mit 69 zu 44 Stimmen abgelehnt. Ebenso chancenlos war ein weiterer Minderheitsantrag der Linken auf Einführung einer Volksmotion in transnationalen Angelegenheiten, die auf Verlangen von 10 000 Stimmberechtigten das Parlament gezwungen hätte, über einen Auftrag an den Bundesrat zu befinden.

Unbestritten blieben die Reformen im Bereich des Staatsvertragsreferendums; der Rat folgte den Beschlüssen des Ständerates.

Die Debatte im **Ständerat** drehte sich zur Hauptsache nochmals um die Einführung der Kantonsinitiative. Die Kommission beantragte, mit Stichentscheid des Präsidenten, auf das Projekt zu verzichten, das drei Monate vorher vom Nationalrat abgelehnt worden war. Der Berichterstatter wies insbesondere auf die Gefahr hin, dass sich der Regionalismus verstärken könnte; ausserdem würden die Kantone heute über genügend Instrumente verfügen, um sich in Bern Gehör zu verschaffen. Eine von Rolf Büttiker (R, SO) angeführte Minderheit beantragte Festhalten an der Kantonsinitiative. Diesem Antrag schloss sich auch Bundesrätin Ruth Metzler an. Der Antrag der Minderheit wurde schliesslich mit 23 zu 17 Stimmen angenommen.

Der **Nationalrat** lehnte die Kantonsinitiative erneut ab, diesmal mit 81 zu 57 Stimmen.

Der **Ständerat** fügte sich dieser Entscheidung mit 19 zu 16 Stimmen.

Die Sozialdemokraten lehnten in der Schlussabstimmung den Entwurf ab. Ihr Sprecher, Andreas Gross (S, ZH), erklärte, es seien nicht nur keine Mängel beseitigt, sondern neue Mängel geschaffen worden. Die neu eingeführte Allgemeine Volksinitiative sei eine Totgeburt, weil das Parlament nicht bereit gewesen sei, die Vorlage umzusetzen mit einer Unterschriftenzahl von 70 000.

Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 mit 70,4% Ja-Stimmen gutgeheissen (vgl. Anhang G).

01.079 Bundesgesetz über die politischen Rechte

Botschaft vom 30. November 2001 über die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BBI 2001, 6401)

Ausgangslage

Verschiedene Umstände veranlassen den Bundesrat, bereits nach kurzer Zeit eine weitere Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte zu beantragen. Die neue Bundesverfassung hat u.a. die Parteien verfassungsrechtlich verankert (Art. 137 und Art. 147 BV). Es erscheint sinnvoll, dies auf Gesetzesstufe in geeigneter Weise fortzusetzen: Parteien mit nennenswerter Verbreitung im Bund sollen sich unter bestimmten zurückhaltend formulierten Bedingungen bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen können (Art. 76a BPR) und dafür bei der Wahlvorbereitung in den Genuss entsprechender Erleichterungen kommen (Art. 24 Abs. 3 BPR).

Artikel 8 Absatz 3 BV (wie Art. 4 Abs. 2 aBV) hält den Gesetzgeber dazu an, nicht nur für die Gleichberechtigung, sondern auch für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zu sorgen. Diesem Ziel dient der Vorschlag zu einem neuen Artikel 86a BPR.

Bei alledem will die Vorlage gezielt bürgerfreundlich revidieren. Davon zeugt etwa das Gebot, auf den Wahlzetteln mit Vordruck genügend Platz für das Panaschieren und Kumulieren zu belassen (Art. 33 BPR). Allen Beteiligten die Planung erleichtern soll der Versuch, abgesehen von dringlichen Bundesgesetzen, eine Mindestankündigungsfrist für die Abstimmungsvorlagen vorzusehen (Art. 10 BPR).

Ferner ist im Sinne einer ersten Vorstufe zu einem umfassenden Vote électronique der gezielte Einsatz elektronischer Mittel zur Erleichterung der Ausübung politischer Rechte, soweit derzeit ohne Manipulationsgefahr vertretbar, zu fördern (Art. 60a und Art. 69a BPR). Ebenfalls der Erleichterung der Meinungsbildung der Stimmberechtigten soll die erweiterte Pflicht der Bundeskanzlei zum elektronischen Angebot (Art. 11 BPR) dienen. Schliesslich sollen die Rechtsgrundlagen für Pilotprojekte zur elektronischen Stimmabgabe konsolidiert werden (Art. 5 Abs. 3, Art. 8a, Art. 12 Abs. 3, Art. 38 Abs. 5 und Art. 49 Abs. 3 BPR).

Verzichtet werden soll künftig auf Doppelkontrollen bei Volksbegehren (Art. 66 Abs. 2 und Art. 72 Abs. 2 BPR) sowie auf anfechtbare Verfügungen bei deutlichem Verfehlen der Unterschriftsquoren um über 10 000 Unterschriften (Art. 66 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 1 BPR). Unterschriften sollen nurmehr bis zur Erreichung des Quorums gezählt werden (Art. 66 Abs. 3 und Art. 72 Abs. 3 BPR).

Verhandlungen

19.03.2002	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
05.06.2002	SR	Abweichend.
11.06.2002	NR	Abweichend.
17.06.2002	SR	Abweichend.
18.06.2002	NR	Abweichend.
19.06.2002	SR	Abweichend.
20.06.2002	NR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
20.06.2002	SR	Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
21.06.2002	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (133:1)
21.06.2002	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:0)

Die Kommission des **Nationalrates** ergänzte den Entwurf des Bundesrates mit einer wissenschaftlichen Begleitung des E-Votings und wies den Vorschlag zurück, die Unterschriften einer Volksinitiative nur bis zur Erreichung des Quorums auszuzählen. Während der Debatte im Nationalrat waren eigentlich nur zwei Neuerungen umstritten: das Projekt E-Voting (d.h. Abstimmen via Internet) und die Kompetenz des Bundesrates, bei den Nationalratswahlen Kampagnen zur Förderung der Stimmbeteiligung und der Erfolgchancen von Frauenkandidaturen durchzuführen (Sensibilisierungskampagnen). Gegen den Widerstand der SVP-Fraktion, welche dem elektronischen Abstimmungsverfahren via Internet aus finanziellen Gründen keine Dringlichkeit zuerkennen wollte, schuf der erstberatende Nationalrat die Rechtsgrundlagen für die Durchführung von Pilotversuchen mit E-Voting in den Kantonen. Am meisten zu reden gaben die Sensibilisierungskampagnen. Die SVP beantragte Streichung, die Linke wollte den Bundesrat dazu nicht nur ermächtigen, sondern verpflichten. Toni Brunner (V, SG) und Ursula Wyss (S, BE) – bis Ende 2001 die beiden jüngsten im Rat – forderten, dass damit nicht nur weibliche, sondern auch junge Kandidaturen gefördert würden. Durchgesetzt hat sich schliesslich die Kommissionsmehrheit (Kann-Formel), ergänzt durch den Antrag Brunner mit 113 zu 37 Stimmen. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 126 zu 26 Stimmen angenommen.

Im **Ständerat** war es ebenfalls die Möglichkeit für Sensibilisierungskampagnen, die zu einer Diskussion Anlass gab. Er folgte mit 17 zu 15 Stimmen seiner Kommissionsmehrheit und strich diese Bestimmung. In der Differenzbereinigung lehnte er zweimal mit knapper Mehrheit 22 zu 20 Stimmen einen Vermittlungsantrag von Vreni Spoerry (R, ZH) ab, welcher die Kampagnen auf die Förderung der Stimmbeteiligung und der angemessenen Geschlechterverteilung beschränken wollte.

Im **Nationalrat** verwiesen Votantinnen und Votanten aus den Fraktionen C, R, S und G auf den Verfassungsauftrag zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau in der Bundesverfassung (Artikel 8 Absatz 3). Der Nationalrat hielt zuerst zweimal an den Sensibilisierungskampagnen fest. Er gab erst nach, als die Einigungskonferenz beider Räte einen Verzicht darauf beschlossen hatte. In der Schlussabstimmung nahm er das vorliegende Gesetz mit 133 zu 1 Stimme an. Damit verzichtete er darauf, den Bundesrat zu Informations- und Sensibilisierungskampagnen im Vorfeld eidgenössischer Wahlen zu ermächtigen.

Sowohl der **Nationalrat** als auch der **Ständerat** nahmen bei der ersten Behandlung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte den Bericht vom 9. Januar 2002 zur Kenntnis „Bericht über den Vote électronique. Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte“ (BBI 2002 645 / Geschäft 02.009).

02.009 Elektronische Demokratie. Bericht

Bericht vom 9. Januar 2002 über den Vote électronique. Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte (BBI 2002 645)

Ausgangslage

Dieser Bericht enthält eine Auslegeordnung über die staatspolitischen, rechtlichen und technischen Aspekte eines Vote électronique. Ohne bereits einen Entscheid über die Einführung des Vote électronique gefällt zu haben, sieht der Bundesrat Chancen der neuen Technologien auch für die Demokratie. Er erhofft sich vom Bericht eine breite politische Debatte über die Wünschbarkeit des Einsatzes der Kommunikationstechnologien für Abstimmungen und Wahlen sowie über die Rahmenbedingungen, die dafür festzulegen wären. Aufgrund dieser Diskussion wird der Bundesrat detaillierte Konzepte zur Lösung der vielfältigen Fragen erarbeiten. In einem ersten Schritt wird mit Gewinn eine Harmonisierung der Stimmregister eingeleitet werden: Sie ist für einen Vote électronique

zwingende Voraussetzung, bringt aber auch unabhängig davon für die politischen Rechte des Bundes wie für die Statistik Vorteile.

Verhandlungen

19.03.2002 NR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
05.06.2002 SR Vom Bericht wird Kenntnis genommen.

Sowohl **Nationalrat** als auch **Ständerat** nahmen während der Beratung zum Bundesgesetz über die politischen Rechte (Geschäft 01.079) vom Bericht Kenntnis.

02.070 Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister

Botschaft vom 20. September 2002 zur Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister (BBI 2002 6075)

Ausgangslage

In der Bundesverfassung von 1999 (BV) werden erstmals auch die Parteien verfassungsrechtlich verankert (Art. 137 und Art. 147 BV). Die Eidg. Räte haben dem im Rahmen einer Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 21. Juni 2002 auf Gesetzesstufe Rechnung getragen. Die Bundesparteien sollen von administrativen Arbeiten entlastet werden, damit sie sich stärker auf politische Aufgaben konzentrieren können. Voraussetzung für diese Entlastung ist eine Registrierung der Parteien in einem von der Bundeskanzlei geführten Parteienregister.

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf einer Verordnung, die die Voraussetzungen für die amtliche Registrierung und die Wirkungen des Eintrags einer Partei im Register regelt.

Die Parteien sollen bereits im Wahljahr 2003 durch den Eintrag im Parteienregister in den Genuss der vorgesehenen administrativen Vereinfachungen kommen können.

Verhandlungen

25.11.2002 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
28.11.2002 NR Zustimmung.
13.12.2002 SR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
13.12.2002 NR Die Verordnung der Bundesversammlung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (172:2)

Beide Räte stimmten dem Entwurf zu.

03.416 Parlamentarische Initiative (SPK-SR). Änderung der Volksrechte. Inkraftsetzung. Bundesbeschluss

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR): 31.03.03 (BBI 2003 3954)
Stellungnahme des Bundesrates: 09.05.03 (BBI 2003 3960)

Ausgangslage

Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte (BBI 2002 6485) angenommen. Änderungen der Bundesverfassung treten in der Regel mit ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Der Respekt vor dem Volksentscheid gebietet, dass ihm entgegenstehendes Verfassungsrecht nicht länger angewendet wird. Eine Ausnahme darf und muss nur dort gemacht werden, wo das neue Verfassungsrecht nicht direkt anwendbar ist, d.h. noch der Umsetzung durch die Gesetzgebung bedarf. Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002, dessen Inkraftsetzung in Ziffer II der Bundesversammlung übertragen wird, enthält sowohl nicht direkt anwendbare als auch direkt anwendbare Bestimmungen. Die gesetzgeberische Umsetzung der nicht direkt anwendbaren Bestimmungen wird einige Zeit beanspruchen. Es wäre nicht gerechtfertigt, mit der Inkraftsetzung der direkt anwendbaren Bestimmungen derart lange zuzuwarten. Der Volksentscheid vom 9. Februar 2003 verlangt, jene Bestimmungen der Revision möglichst bald und vollständig in Kraft zu setzen, welche direkt anwendbares Verfassungsrecht statuieren.

Auf die Einführung der Allgemeinen Volksinitiative, die in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 ebenfalls angenommen wurde, muss hingegen bis zum Jahr 2006 gewartet werden, da dazu noch eine komplexe Ausführungsgesetzgebung ausgearbeitet werden muss.

Der Bundesrat stimmte in seiner Stellungnahme dem Entwurf vorbehaltlos zu.

Verhandlungen

18.06.2003 SR Beschluss gemäss Antrag der Kommission
19.06.2003 NR Zustimmung

Beide Räte stimmten dem Entwurf einstimmig und ohne Diskussion zu.

Verwendung der Goldreserven

01.020 „Goldinitiative“. Volksinitiative

Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Volksinitiative „Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)“ (BBI 2001 1403)

Ausgangslage

Mit der Reform der Bundesverfassung vom 18. April 1999 wurde die Goldbindung des Frankens auf Verfassungsebene gelöst. Auf Gesetzesstufe erfolgte die Aufhebung der Goldbindung im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG), welches auf den 1. Mai 2000 in Kraft getreten ist. Damit wurden die Voraussetzungen für eine Neubewertung der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) sowie für Goldverkäufe geschaffen. Als Folge davon hielt die SNB mehr Währungsreserven, als sie für die Erfüllung ihres geldpolitischen Auftrags benötigt. Ein Sondervermögen im Gegenwert von 1300 Tonnen Gold kann für andere öffentliche Zwecke eingesetzt werden. Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des WZG hat die SNB begonnen, diese Goldbestände zu verkaufen.

Der Bundesrat hat vorgeschlagen, mit Mitteln in der Höhe von 500 Tonnen Gold – höchstens aber 7 Milliarden Franken – aus dem Sondervermögen eine „Stiftung solidarische Schweiz“ zu schaffen. Er hat am 17. Mai 2000 den Räten eine entsprechende Botschaft zugeleitet. Sie besteht neben dem Entwurf eines Stiftungsgesetzes aus einer Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung (BV), welche die Rechtsgrundlage für die Übertragung von 1300 Tonnen Gold aus der SNB an andere Zwecke bildet und dem Gesetzgeber die Kompetenz zur Bestimmung dieser Zwecke zuweist. Für das restliche Sondervermögen im Wert von 800 Tonnen Gold hat der Bundesrat eine Vernehmlassung durchgeführt, deren Resultate er am 24. Januar 2001 zur Kenntnis genommen und veröffentlicht hat.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat die Vorberatung zur Botschaft des Bundesrates vom 17. Mai 2000 aufgenommen. Sie hat am 2. Februar 2001 die vorgeschlagene Übergangsbestimmung materiell konkretisiert.

Der Vorschlag der WAK-S sieht vor, das Sondervermögen im Wert von 1300 Tonnen Gold einem Fonds zuzuführen, zu bewirtschaften und in seiner realen Substanz zu erhalten. Die Erträge aus dem Fonds sollen während 30 Jahren zu je gleichen Teilen der AHV, den Kantonen und einer durch Gesetz zu errichtende Stiftung zugeführt werden.

Die Volksinitiative „Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)“ der Schweizerischen Volkspartei (SVP) stellt eine Alternative zu den Vorschlägen des Bundesrates und des Parlamentes dar. Sie sieht vor, die Währungsreserven der SNB oder deren Erträge auf den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Fonds) zu übertragen, soweit sie nicht für geld- und währungspolitische Zwecke benötigt werden.

Aus folgenden Gründen empfiehlt der Bundesrat den eidgenössischen Räten sowie Volk und Ständen die Goldinitiative zur Ablehnung:

- Die Initiative bezweckt die Verhinderung der „Stiftung solidarische Schweiz“. Sie richtet sich gegen das Projekt, ein humanitäres Werk zur Erneuerung der Solidarität zu schaffen, dessen Konzept der Bundesrat in seiner Botschaft vom 17. Mai 2000 an das Parlament vorgelegt hat.
- Die Initiative nimmt mit ihren offenen Formulierungen eine Gefährdung der Unabhängigkeit der SNB in Kauf. Denn sie ermöglicht nicht nur die Übertragung des Sondervermögens in der Höhe von 1300 Tonnen Gold, sondern darüber hinaus auch von weiteren Währungsreserven der SNB an den AHV-Fonds.
- Sie stellt zudem auch die künftigen Ansprüche von Bund und Kantonen an den

- Nationalbankgewinnen in Frage
- Schliesslich erweckt sie den Eindruck, mit der Zuweisung der Goldreserven in den AHV-Fonds einen nachhaltigen Beitrag zur Finanzierung des Sozialwerkes zu leisten. Damit könnte sie einer Verzögerung der erforderlichen strukturellen Anpassungen der Finanzierungsgrundlagen der AHV Vorschub leisten.

Der Bundesrat sieht demgegenüber in seinen dem Parlament zugeleiteten und von diesem weiterentwickelten Vorschlägen eine zweckmässigere Regelung der Verwendung der nicht mehr benötigten Währungsreserven. Er unterstützt das Parlament in seinen Bestrebungen, die hängige Vorlage als direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszugestalten.

Verhandlungen

20.06.2001 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

25.09.2001 NR Abweichend.

27.11.2001 SR Abweichend.

05.03.2002 NR Abweichend.

11.03.2002 SR Zustimmung.

22.03.2002 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen (33:5)

22.03.2002 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen (141:41)

Der **Ständerat** lehnte die Goldinitiative der SVP mit 35 zu 3 Stimmen ab. Gleichzeitig stimmte die Kleine Kammer mit 32 zu 6 Stimmen einem direkten Gegenvorschlag seiner vorberatenden Kommission zu, wonach die Erträge der 1300 Tonnen nicht benötigter Goldreserven zu je einem Drittel der AHV, den Kantonen und einer durch das Gesetz zu schaffenden Stiftung übertragen werden. Ein Antrag von Hans Hess (R, OW), auf die Stiftung zu verzichten und die Erträge aus den überschüssigen Währungsreserven zu einem Drittel der AHV und zu zwei Dritteln den Kantonen zukommen zu lassen, was dem heutigen Schlüssel bei der Gewinnverteilung entspricht, wurde mit 35 zu 9 Stimmen verworfen. Ein Antrag einer Minderheit Brändli (V, GR), überhaupt auf einen Gegenvorschlag zu verzichten, unterlag mit 37 zu 5 Stimmen.

Die Ratsmehrheit lehnte die Initiative ab, weil sie die wegweisende Stiftung verunmöglichen würde. Da zudem im Initiativtext die überschüssigen Währungsreserven nicht ausdrücklich quantifiziert werden, könnte die Nationalbank in einen permanenten Verteilungskampf hineingerissen werden. Damit werde unweigerlich die Unabhängigkeit der Notenbank aufs Spiel gesetzt. Darüber hinaus würden mit der Goldinitiative die Ansprüche der Kantone an der Gewinnbeteiligung missachtet und kein nachhaltiger Beitrag zur finanziellen Konsolidierung der AHV geleistet. Sie könne vielmehr als Vorwand dienen, die erforderlichen strukturellen Anpassungen bei der Finanzierung der AHV aufzuschieben. Da die Goldinitiative vor dem Volk nicht chancenlos sei, müsse ihr ein Gegenentwurf gegenübergestellt werden. Der Gegenvorschlag der Kommission mit einer Dreiteilung des Goldschatzes sei ein tauglicher Kompromiss der verschiedensten Interessengruppen, ausgewogen und fair. Mit der Stiftung, die auf Linderung und Prävention von Armut, Not und Gewalt im In- und Ausland ausgerichtet ist, werde zudem ein humanitäres Werk für die Zukunft geschaffen.

Den Befürwortern der Initiative ging es primär um die Verhinderung der Stiftung. Das 1997 als Antwort auf die Holocaust-Debatten vom damaligen Bundespräsidenten lancierte Projekt sei die Folge eines schamlosen Erpressungsmanövers, sagte Maximilian Reimann (V, AG). Es bestünden genügend öffentliche und private Kanäle, solidarisch zu handeln; eine weitere Spendenverteilungsbürokratie sei nicht nötig. Der Stiftungszweck sei derart breit gefächert, dass er Gefahr laufe, ein Tummelplatz von Begehrlichkeiten zu werden. Bundesrat Kaspar Villiger warnte davor, mit einem Ja zur Goldinitiative falsche Signale für eine Destabilisierung der Nationalbank zu provozieren. Die Stiftung sei der Schweiz keineswegs aufgezwungen worden. Nachdem der Rat den Gegenvorschlag seiner Kommission gutgeheissen und die Goldinitiative abgelehnt hatte, beriet er das Bundesgesetz über die „Stiftung solidarische Schweiz“, das er in der Gesamtabstimmung mit 26 zu 3 Stimmen guthiess (siehe Geschäft 00.042).

Der **Nationalrat** lehnte die Goldinitiative der SVP ebenfalls ab, mit 123 zu 43 Stimmen bei 16 Enthaltungen. Gleichzeitig nahm er den direkten Gegenvorschlag an. Die SVP-Initiative, so der Tenor der Debatte, wolle in erster Linie die Solidaritätsstiftung verhindern. Schon deshalb sei das Begehren abzulehnen. Da zudem im Initiativtext die überschüssigen Währungsreserven nicht explizit definiert werden, könne die Nationalbank unter politischen Druck geraten, womit unweigerlich ihre Unabhängigkeit aufs Spiel gesetzt würde. Im Weiteren sei die Goldinitiative eine reine Umverteilungsvorlage und entfachte die Illusion, die AHV lasse sich mit dem Goldschatz finanzieren. Vielmehr könne sie als Vorwand dienen, die strukturellen Anpassungen bei der AHV auf die lange

Bank zu schieben. Der vom Ständerat vorgeschlagene Gegenentwurf mit der Dreiteilung des Goldschatzes sei ein ausgewogener Kompromiss, der die Anliegen der verschiedensten Interessengruppen berücksichtige. Die Stiftung sei für die Zukunft ausgerichtet auf Linderung und Prävention von Armut, Not und Gewalt im In- und Ausland. Damit würden hauptsächlich langfristige und nachhaltige Projekte unterstützt. Verschiedentlich wurde aber mit Blick auf den Schuldenberg des Bundes von mehr als 100 Milliarden Franken auch bedauert, dass mit diesem Kompromissvorschlag zur Verteilung der überschüssigen Goldreserven die Komponente Schuldenabbau unberücksichtigt bleibe.

Andererseits machten die Befürworter der Initiative geltend, das lancierte Projekt einer Stiftung sei die Folge eines Erpressungsmanövers und damit eine Fehlkonstruktion. Der Gegenvorschlag leiste Vorschub für eine unnötige Solidaritätsbürokratie. Die Initiative stärke die Solidarität nach innen und leiste so einen Beitrag zur Sicherung des wichtigsten Sozialwerks. In einer Kaskadenabstimmung blieben praktisch alle Abänderungsanträge klar auf der Strecke. Das gilt insbesondere für die von gewerkschaftlicher Seite eingebrachte Variante (zwei Drittel für die AHV, ein Drittel für die Stiftung). Dieser Antrag wurde mit 114 zu 57 Stimmen verworfen. Ebenfalls klar mit 124 zu 42 Stimmen auf der Strecke blieb ein Minderheitsantrag von Christoph Blocher (V, ZH), überhaupt auf einen Gegenvorschlag zu verzichten. Einzig ein Antrag von Rudolf Rechsteiner (S, BS), dass nach Ablauf der 30 Jahre gültigen Regelungen das Fondsvermögen vollumfänglich in den AHV-Fonds fließen soll, wurde knapp mit 89 zu 83 Stimmen angenommen. Der Ständerat hatte Bund (ein Drittel) und Kantone (zwei Drittel) als Empfänger vorgesehen.

Das Bundesgesetz über die „Stiftung solidarische Schweiz“ passierte schliesslich mit geringfügigen Differenzen gegenüber dem Ständerat den Nationalrat mit 129 zu 39 Stimmen (siehe Geschäft 00.042).

Der **Ständerat** lehnte zunächst Anträge von Hans Hess (R, OW) und Christoffel Brändli (V,GR) ab, auf die Stiftung zu verzichten und die Erträge aus dem Fondsvermögen zu zwei Dritteln den Kantonen zukommen zu lassen. Beide erklärten, die Finanzlage des Bundes habe sich seit dem Sommer 2001 massiv verschlechtert und verwiesen unter anderem auf die Krise bei der Swissair. Der Rat hielt ferner mit 28 zu 14 Stimmen an seinem ersten Beschluss fest, das Fondsvermögen nach 30 Jahren zu zwei Dritteln den Kantonen und zu einem Drittel dem Bund zukommen zu lassen.

Im **Nationalrat** standen in der Frage, was mit dem Fondsvermögen nach 30 Jahren geschehen soll, nochmals drei Varianten zur Diskussion. In der Abstimmung setzte sich ein Antrag der Minderheit I durch, der vorsieht, dass das Fondsvermögen zu je einem Drittel an die AHV, die Kantone und den Bund geht.

Der **Ständerat** fügte sich dieser Entscheidung mit 26 zu 18 Stimmen.

Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag wurden in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 abgelehnt (mit je 46,4% Ja-Stimmen, siehe Anhang G).

00.042 Stiftung solidarische Schweiz. Verwendung von Goldreserven

Botschaft vom 17. Mai 2000 betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz (BBI 2000 3979)

Ausgangslage

Mit dem Ziel, „den heute so stark bedrohten Gedanken der Solidarität und des Gemeinsinns im In- und Ausland mit neuer Substanz zu füllen“ (Erklärung des damaligen Bundespräsidenten Arnold Koller vom 5. März 1997), wurde beschlossen, ein nationales, zukunftsweisendes Projekt zu lancieren und eine „Stiftung solidarische Schweiz“ zu errichten. Dieses Projekt wurde am 5. März 1997 vom Bundespräsidenten im Parlament angekündigt.

Mit der vorliegenden Botschaft wird zunächst eine Verfassungsänderung unterbreitet, die es dem Gesetzgeber erlaubt, die Verwendung der überschüssigen, von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) nicht mehr zur Führung der Geld- und Währungspolitik benötigten Goldreserven besonders zu regeln. Auf Grund der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung zu Artikel 99 der Bundesverfassung kann mit dem Erlös aus einem Teil der Überschussreserven die Stiftung errichtet werden. Zu diesem Zweck unterbreiten wir Ihnen gleichzeitig den Entwurf für das Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz. Dieses Gesetz umschreibt den Zweck und die Aufgaben der Stiftung, ihre Organisation sowie ihre Finanzierung und die Vermögensbewirtschaftung.

Der allgemeine Teil der Botschaft erläutert zunächst, weshalb ein Teil der Goldreserven der SNB für andere öffentliche Zwecke eingesetzt werden kann, und geht auf die rechtlichen Voraussetzungen für den Verkauf und die Verwendung dieser Goldreserven ein.

Anschliessend wird auf die Geschichte der schweizerischen Solidarität im In- und Ausland sowie auf die Gründe, welche zur Stiftungsidee geführt haben, eingegangen. Ausführlich wird der Zweck der Stiftung erläutert. Die Stiftung soll die Solidarität im In- und Ausland stärken, die Ursachen von Armut, Not und Gewalt bekämpfen und die Betroffenen bei der Gestaltung einer menschenwürdigen Zukunft unterstützen. Dabei orientiert sich die Stiftungstätigkeit in erster Linie am Leitgedanken der Prävention. Die Solidarität wird bewusst offen verstanden und nicht auf einzelne Zielgruppen beschränkt. Eine Einengung des Wirkungskreises aus heutiger Sicht könnte Schwerpunkte ausschliessen, die in Zukunft von besonderem Wert sein können. In erster Linie wird sich die Stiftung auf Projekte konzentrieren, die nachhaltig darauf hinwirken, dass Not und Armut gar nicht erst entstehen. Auch die Schaffung von wichtigen Existenzgrundlagen dient der Prävention und somit der Verbesserung der Zukunftschancen von Kindern und heranwachsenden Generationen. Damit unterscheidet sich die Stiftung solidarische Schweiz von Rettungs- und Hilfsaktionen, wie sie von zahlreichen kompetenten und wichtigen Organisationen bereits wahrgenommen werden. Aus der Zwecksetzung leiten sich die folgenden drei Aufgabenfelder ab:

- Die Stiftung soll zur Verhütung der Ursachen und zur Linderung der Folgen von Armut und Ausgrenzung beitragen. Sie soll die Integration fördern und die betroffenen Personen zur Eigenverantwortung befähigen.
- Sie soll zur Verhütung der Ursachen und zur Linderung der Folgen von Gewalt, Menschenrechtsverletzung und Völkermord beitragen. Sie soll das einvernehmliche Zusammenleben fördern und Verständigung und Versöhnung unterstützen.
- Schliesslich soll die Stiftung beim Aufbau von Strukturen einer funktionsfähigen und demokratischen Gesellschaft helfen. Dies bildet eine zentrale Voraussetzung, damit der Ausbreitung von Armut und Gewalt vorgebeugt werden kann.

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben wird die Stiftung im Sinne einer allgemeinen Maxime des Stiftungshandelns insbesondere darauf achten, Kindern und Jugendlichen Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Botschaft veranschaulicht jeweils für jede Aufgabe, wo sich für die Stiftung im In- und Ausland konkrete Tätigkeitsfelder eröffnen könnten.

Die Botschaft stellt weiter die Handlungsgrundsätze der Stiftungstätigkeit dar, welche zusammen mit der Aufgabensetzung die wesentlichen Merkmale des Stiftungskonzeptes bezeichnen: Die Stiftung soll mit ihrer Tätigkeit das staatliche Handeln ergänzen. Sie soll partnerschaftlich mit in- und ausländischen Institutionen und Organisationen zusammenarbeiten und ihre Mittel gleichgewichtig im In- und Ausland einsetzen. Dabei soll die Stiftung in erster Linie Projekte unterstützen, die innovativen Charakter aufweisen und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

Im Weiteren erläutert die Botschaft die Arbeitsweise der Stiftung und ihre Organisationsmechanismen: Die Stiftungsorgane werden durch den Stiftungsrat, seine Ausschüsse und die Geschäftsstelle gebildet. Der Stiftungsrat wird alle vier Jahre als Grundlage der Projektausschreibung ein Tätigkeitsprogramm erstellen, in dem die Schwerpunkte festgelegt werden. Die von der Stiftung finanzierten Projekte werden mitschreitend evaluiert. Die Stiftung kann in ausserordentlichen Notsituationen subsidiär auch Soforthilfe leisten und sie vergibt regelmässig den Solidaritätspreis.

Schliesslich wird das vorgesehene Finanzierungsmodell erörtert: Als Stiftungskapital überträgt die SNB der Stiftung für vorerst 30 Jahre den Erlös aus dem Verkauf von 500 Tonnen der überschüssigen Goldreserven, höchstens jedoch 7 Milliarden Franken. Aus der Bewirtschaftung dieses Vermögens, dessen Realwert erhalten bleiben muss, finanziert die Stiftung ihre Tätigkeit. Die Botschaft erläutert die Art und Weise, wie dieses Vermögen angelegt und welche Politik die Stiftung dabei verfolgen wird.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesbeschluss über die Verwendung von Goldreserven

20.06.2001 SR Nichteintreten.

25.09.2001 NR Nichteintreten.

Vorlage 2

Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz

20.06.2001 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

25.09.2001 NR Abweichend.

27.11.2001 SR Abweichend

05.03.2002 NR Zustimmung

22.03.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (33:5)

22.03.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (104:66)

Nach der Zustimmung zu einem direkten Gegenvorschlag zur Goldinitiative der SVP (siehe Geschäft 01.020) nahm der **Ständerat** die Beratung des Bundesgesetzes über die Stiftung solidarische Schweiz auf. Er änderte zunächst die Bezeichnung der Stiftung, die nun „Stiftung Solidarität Schweiz“ heissen soll. Verschiedene Modifikationen, die die Kommission vorschlug, blieben unbestritten. Zu Diskussionen Anlass gab noch die Zusammensetzung des Stiftungsrates (Artikel 10). Die Kommission schlug vor, dass die Mitglieder des Stiftungsrates jünger als vierzigjährig sein sollen. Der Rat folgte mit 14 zu 11 Stimmen dem Antrag einer Minderheit David (C, SG), wonach nur die Mehrzahl der Mitglieder jünger als vierzigjährig sein soll. Der Rat stimmte dem bereinigten Gesetzentwurf mit 26 zu 3 Stimmen zu.

Der **Nationalrat** übernahm die neue Bezeichnung der Stiftung. Ein Minderheitsantrag für einen Titel „Stiftung Schweiz“ wurde mit 83 zu 67 Stimmen abgelehnt. Bei Artikel 5 strich der Rat die Verpflichtung, wonach gleich viele Mittel im In- und Ausland einzusetzen sind. Einverstanden war er mit dem Ständerat bezüglich der Zusammensetzung des Stiftungsrates. Die Bestimmung, wonach die Mitglieder des Stiftungsrates Schweizer Bürgerinnen und Bürger sein müssen, wurde modifiziert; der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen. Der Entwurf wurde mit 129 zu 39 Stimmen gutgeheissen. Der **Ständerat** folgte den Beschlüssen des Nationalrates mit zwei Ausnahmen: er präziserte bei Artikel 5 Buchstabe b, dass die Mittel „ausgewogen“ im In- und Ausland einzusetzen seien, und er strich ein zweites Mal die Bestimmung, wonach frauen- und gleichstellungsrelevante Projekte angemessen zu berücksichtigen seien. Die Streichung sei nicht so zu verstehen, erklärte Franz Wicki (C, LU) als Berichterstatter, dass man diese Projekte nicht unterstützen wolle. Die Kommission wolle lediglich bei den Arbeitsgrundsätzen nicht zu stark in die Details gehen.

Der **Nationalrat** schloss sich dem Entscheid des Ständerates an. Ein Antrag auf Festhalten wurde mit 94 zu 42 Stimmen abgelehnt.

Landesausstellung

99.081 Expo.02. Zusatzkredit

Botschaft vom 8. Oktober 1999 über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung (BBl 1999 9194)

Ausgangslage

Die eidgenössischen Räte haben am 10. Dezember 1996 für die Organisation und Durchführung der Landesausstellung im Jahre 2001 einen Verpflichtungskredit von 130 Millionen Franken (wovon 20 Mio. Franken in Form einer Defizitgarantie) bewilligt. Die Planung, Organisation und Durchführung der Landesausstellung ist Sache des Vereins EXPO 2001. Eine Standortbestimmung auf Grund der bisherigen Planung und Vorarbeiten für die Landesausstellung ergibt, dass bezüglich Form und Inhalt eine attraktive, interessante Landesausstellung am Entstehen ist. Hinsichtlich Finanzen, Termine und vor allem auch Führung besteht jedoch eine äusserst kritische Situation. Weil ein Gelingen der EXPO im Jahre 2001 kaum möglich erscheint, akzeptiert der Bundesrat eine Verschiebung auf das Jahr 2002. Damit die Landesausstellung gelingt, will der Bundesrat vorgehen und mit dem Antrag für einen Zusatzkredit in der Höhe von 250 Millionen Franken ein Zeichen setzen, welches es namentlich dem Verein EXPO 2001 und der Wirtschaft erlaubt, mit den von ihrer Seite nötigen Anstrengungen den Erfolg der Ausstellung zu sichern.

Der Bundesrat beantragt folgende zusätzliche Mittel, die er allerdings nur freigeben wird, wenn die Vorgaben für ein Gelingen der Ausstellung erfüllt sind.

	In Mio. Franken
- Aufwendungen für die bundeseigenen Ausstellungsvorhaben	50
- Darlehen zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft sowie zur Abdeckung des finanziellen Risikos im internen Budget des Vereins EXPO 2001 (davon sind 20 Mio. Franken zur Deckung der Liquiditätslücke im Zeitraum Oktober bis Dezember 1999 anzurechnen)	150
- Beiträge für die Finanzierung der besonderen Infrastrukturprojekte und	

des KMU-Programmes

50

Verhandlungen

07.12.1999 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

16.12.1999 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** gab es drei Rückweisungs- und einen Nichteintretensantrag. Franziska Teuscher (G, BE) begründete ihren Nichteintretensantrag damit, dass es angesichts der staatlichen Sparpolitik nicht angehe, weitere 250 Mio Fr. für eine Expo auszugeben, die im Gegensatz zum ursprünglichen Konzept nur noch eine überdimensionierte Leistungsschau der schweizerischen Wirtschaft sein werde. Die SVP-Fraktion unterstützte einen Rückweisungsantrag, der eine Vorlage verlangte, welche die beiden Alternativen Abbruch oder Verschiebung auf das Jahr 2005 enthält. Zwei weitere Rückweisungsanträge verlangten eine Halbierung der Kosten (Vorschlag von Bernhard Hess (-, BE) resp. eine Dezentralisierung auf alle vier Sprachregionen der Schweiz (Vorschlag Flavio Maspoli (-, TI). Die Fraktionen der drei übrigen Bundesratsparteien und der Liberalen äusserten ebenfalls heftige Kritik am alten Expo-Management. Da die neuen Verantwortlichen jedoch zu Hoffnung auf ein Gelingen Anlass geben würden, unterstützten sie den Nachtragskredit. Die Rückweisungs- und Nichteintretensanträge vermochten nicht mehr als maximal 36 Stimmen auf sich zu vereinigen und unterlagen damit deutlich. Auf Antrag der Kommission wurde vom Nationalrat noch eine Bestimmung aufgenommen, welche die Expo-Leitung verpflichtet, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vierteljährlich Bericht über die Gesamtentwicklung und die Finanzlage zu erstatten. Weiter wurden kleine Änderungen vorgenommen. In der Gesamt Abstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 133 zu 39 Stimmen an.

In der Debatte im **Ständerat** überwog das Prinzip der Hoffnung, auch wenn es an Kritik und Stimmen für einen Abbruch nicht fehlte. Der Ständerat hiess den Nachtragskredit mit 28 zu 3 Stimmen gut.

00.012 Expo.02. Defizitgarantie

Botschaft vom 23. Februar 2000 über eine Defizitgarantie zugunsten der Landesausstellung 2002 (BBI 2000 2079)

Bundesbeschluss vom 16.06.2000 über eine Defizitgarantie zu Gunsten der Landesausstellung (BBI 2000 3668)

Ausgangslage

Der Bundesrat befürwortet die Durchführung einer Landesausstellung im Jahre 2002 und heisst die Fortsetzung der Arbeiten durch den Verein Landesausstellung gut, weil das Projekt der Landesausstellung auf gutem Weg ist:

- Im Bereich der Führung und der Organisation sind die entscheidenden Voraussetzungen dafür erfüllt oder doch erfolversprechend in die Wege geleitet worden.
- Ein sorgfältig erarbeitetes, stabiles Budget Expo.02 liegt vor. Dank Einsparungen von mehr als 350 Millionen Franken kann es beinahe ausgeglichen gestaltet werden. Es ist glaubhaft, dass die Expo-Leitung neue Kostensteigerungen nicht hinnimmt und sich für zusätzliche Einnahmen einsetzt.
- Das Engagement der Wirtschaft in den letzten Monaten stimmt zuversichtlich.

Auch wenn die Zielvorgaben von Bundesrat und Parlament zur Zeit noch nicht vollständig erreicht sind, ist die Tendenz doch ermutigend. Es darf damit gerechnet werden, dass das Engagement der Wirtschaft letztlich die Mindestwartungen übertreffen wird. Der Bundesrat hat deshalb den Zusatzkredit für die Expo.02 gemäss Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1999 für die Durchführung der Landesausstellung freigegeben.

Zur Absicherung der verbleibenden Risiken und nicht vorhersehbarer Ereignisse benötigt die Expo.02 jedoch eine Defizitgarantie der öffentlichen Hand. Der Bundesrat beantragt dem Parlament, eine zusätzliche Defizitgarantie in der Höhe von 338 Millionen Franken zugunsten der Expo.02 zu gewähren. Er erwartet, dass sich die Kantone und Standortgemeinden angemessen an der finanziellen Absicherung der Landesausstellung beteiligen werden, so dass sich die allfällige Garantieleistung des Bundes noch reduzieren würde.

Verhandlungen

06.06.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

16.06.2000 NR Zustimmung.

Der **Ständerat** stimmte der Defizitgarantie mit 35 zu 2 Stimmen zu. Dagegen stimmten Maximilian Reimann (V, AG) und This Jenny (V, GL). Reimann konnte es gegenüber den SteuerzahlerInnen nicht verantworten, nochmals einen Blankocheck für die EXPO.02 auszustellen und sah es für sinnvoller an, die Möglichkeit eines Nachtragkredits offen zu halten. Jenny erinnerte daran, dass noch im Dezember 1999 an die Vergabe des Zusatzkredits von 250 Millionen ultimative Bedingungen geknüpft worden seien. Aus einer Minderheitsbeteiligung von 130 Millionen sei nun eine Mehrheitsbeteiligung von 700 Millionen Franken geworden. Aber auch zahlreiche andere Ständerate äusserten sich kritisch und stimmten der Defizitgarantie nur zähneknirschend zu. Für ein Bremsmanöver sei es zu spät, war der Grundtenor.

Im **Nationalrat** lagen diverse Nichteintretens-, Rückweisungs- und Abänderungsanträge vor, die jedoch alle abgelehnt wurden. Gegen Widerstand der Grünen und der SVP stimmte der Nationalrat der Defizitgarantie mit 115 zu 34 Stimmen zu. Die Ratsmehrheit folgte damit trotz Kritik dem Antrag der Kommission.

02.014 Expo.02. Zusatzkredit

Botschaft vom 30. Januar 2002 über einen zweiten Zusatzkredit zugunsten der Landesausstellung 2002 (BBI 2002 1243)

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt zu Gunsten der Landesausstellung 2002 einen Zusatzkredit von 120 Millionen Franken in Form eines Darlehens sowie die Umwandlung der verbleibenden Defizitgarantien von insgesamt 58 Millionen Franken in ein Darlehen.

Das Budget der Expo.02 (Stand Dezember 2001) weist ein Defizit von 269 Millionen Franken auf. Zudem sind in diesem Budget die Risiken sowohl auf der Einnahmen-, als auch auf der Ausgabenseite nicht berücksichtigt. Vor allem muss ab Frühjahr 2002 mit einer Liquiditätslücke von 120 Millionen Franken gerechnet werden.

Die Budget- und Liquiditätsprobleme lassen sich weder durch Ausgabenreduktionen noch mittels einer Finanzierung durch die Banken lösen. Wenn nicht der Abbruch der Landesausstellung unmittelbar vor der geplanten Eröffnung in Kauf genommen werden soll, braucht es die zusätzliche Finanzhilfe des Bundes.

Verhandlungen

06.03.2002 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

14.03.2002 SR Zustimmung.

Wie bereits bei früheren Nachtragskrediten lehnten im **Nationalrat** die Grünen und die SVP unter dem Stichwort „Erpressung“ diese zusätzlichen Finanzspritzen ab und beantragten Nichteintreten; zu ihnen gesellte sich nun auch noch eine knappe Mehrheit der CVP-Fraktion. Der Nichteintretensantrag wurde dank der geschlossenen Haltung der SP und der FDP mit 122 zu 69 Stimmen abgelehnt. Mit 114 zu 51 Stimmen erweiterte der Nationalrat die Vorlage des Bundesrates um den Antrag von Claude Janiak (S, BL), der Bundesrat und Expo-Leitung verpflichtet, abzuklären ob Expo-Bauten nach dem Ende der Ausstellung weiterverwendet werden und dementsprechend verkauft, vermietet oder anderweitig genutzt werden können. In der Gesamtabstimmung genehmigte der Nationalrat die Vorlage mit 118 zu 54 Stimmen.

Nachdem es auch im **Ständerat** nicht an kritischen Worten zum Finanzmanagement der Expo-Verantwortlichen gefehlt hatte, stimmte die kleine Kammer dem Zusatzkredit mit 31 zu 2 Stimmen ebenfalls zu. Damit erhöhten sich die Aufwendungen des Bundes für die Expo (ohne die Kosten für die Beiträge der Departemente an die eigenen Ausstellungsprojekte und für die Dienstleistungen der Armee) auf knapp 850 Millionen Franken.

Die finanziellen Probleme der Expo waren aber mit dem Ausstellungsende noch nicht abgeschlossen. Da die Einnahmen geringer als erwartet ausgefallen waren, beantragte der Bundesrat einen weiteren Verpflichtungskredit von 90 Millionen Franken, wovon 80 Millionen in das Bundesbudget für 2003 aufgenommen wurden. Anlässlich der Budgetberatung in der Dezembersession gab das Parlament

gegen den Widerstand der Grünen und einer Minderheit der SVP auch dazu seine Zustimmung.
(Voranschlag der Eidgenossenschaft 2003, 02.055)

Ausländer- und Asylpolitik

96.461 Parlamentarische Initiative (Goll Christine). Rechte für Migrantinnen

Bericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 04.03.1999 (BBI 1999 2774)
Stellungnahme des Bundesrates: 14.04.1999 (BBI 1999 5033)

Ausgangslage

Die parlamentarische Initiative verlangt eine zivilstandsunabhängige Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung für Migrantinnen, die sich von ihrem gewalttätigen, in der Schweiz lebenden Ehemann trennen.

Der Gesetzesentwurf der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrats sieht vor, dass die ausländischen Ehegatten von Niedergelassenen denjenigen von Schweizerinnen und Schweizern bezüglich des Familiennachzugs gleichgestellt sind. Die zusätzliche Bedingung für das Aufenthaltsrecht in Artikel 17 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), wonach Niedergelassene mit ihrem Ehegatten zusammen wohnen müssen, wird aufgegeben. Das Aufenthaltsrecht der Ehegatten soll zudem auch nach Auflösung der Ehe weiterhin bestehen, wenn die Ausreise aus der Schweiz auf Grund der persönlichen Verhältnisse unzumutbar ist. Diese Regelung soll sowohl für die Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern als auch von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern gelten. Die Ehegatten von Aufenthaltern erhalten unter den gleichen Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht, wenn der gemeinsame Haushalt aufgegeben oder die Ehe aufgelöst wird. Zur Vermeidung eines Missbrauchs dieser neuen, grosszügigeren Bestimmungen wird weiter eine nicht abschliessende Aufzählung von Indizien im ANAG vorgeschlagen, die auf einen Rechtsmissbrauch schliessen lassen.

Der Bundesrat lehnt die parlamentarische Initiative ab. Er sagt, dass bei der Totalrevision des ANAG die Anliegen der parlamentarischen Initiative im übergeordneten Rahmen einer Neuregelung der Zulassungsvoraussetzungen und des Familiennachzugs berücksichtigt werden. Eine Bewilligungsverlängerung durch die Fremdenpolizei ist in Härtefällen nach dem Scheitern einer Ehe bereits möglich. Zudem befürchtet er Missbräuche. Der Bundesrat ist jedoch bereit, die in der parlamentarischen Initiative vorgebrachten Anliegen im Rahmen der Totalrevision des ANAG zu berücksichtigen.

Verhandlungen

09.03.1998 NR Der Initiative wird Folge gegeben.

07.06.1999 NR Beschluss gemäss Antrag der Kommission.

12.06.2001 SR Nichteintreten.

20.09.2001 NR Festhalten

06.12.2001 SR Die Behandlung der Initiative wird ausgesetzt bis der vom Bundesrat angekündigte Entwurf für ein neues Ausländergesetz in den Ständerat gelangt.

Die Mehrheit der SPK des **Nationalrats** war sich einig, dass für Migrantinnen, die sich infolge von Gewalttaten von ihren Ehemännern trennen, eine gesetzgeberische Lösung für ihren weiteren Aufenthalt in der Schweiz gefunden werden muss. Diese Materie dem Ermessen der Fremdenpolizei zu überlassen, wie es das geltende Recht vorsieht, stellte nach Ansicht der Kommissionsmehrheit keine befriedigende Lösung dar. Die Kommissionsminderheit vertrat die Auffassung, dass es gemäss Artikel 4 ANAG bereits möglich sei, einer Frau das Aufenthaltsrecht zu gewähren, selbst wenn kein gesetzlicher Anspruch bestehe. Das freie Ermessen der kantonalen Fremdenpolizei sei geeignet, Härtefällen Rechnung zu tragen und sie zu vermeiden. Bei der neuen Regelung bestünde die Gefahr von Missbrauch. Der Nationalrat stimmte dem Vorschlag der Mehrheit (Folge geben) gegenüber der Minderheit (keine Folge geben) mit 89 zu 49 Stimmen mit 3 Enthaltungen zu.

Der Nationalrat folgte am 07.06.1999 den Vorschlägen der Kommissionsmehrheit (siehe Ausgangslage) und trat mit 90 zu 65 Stimmen und 1 Enthaltung auf die Vorlage ein. Nach der Detailberatung wurde der Vorschlag der Kommission mit 90 zu 57 Stimmen und 3 Enthaltungen angenommen.

Der **Ständerat** folgte am 12.06.2001 dem Vorschlag der Kommissionmehrheit der SPK des Ständerates und beschloss mit 22 zu 14 Stimmen, nicht auf die parlamentarische Initiative Christine Goll einzutreten.

Nachdem der **Nationalrat** an seinem Beschluss festgehalten hatte, nahm der **Ständerat** mit 25 zu 7 Stimmen einen Ordnungsantrag von Erika Forster (R, SG) an, die Initiative im Rahmen der Beratung der Gesamtrevision des Ausländergesetzes erneut zu prüfen.

01.036 „Gegen Asylrechtsmissbrauch“. Volksinitiative

Botschaft vom 15. Juni 2001 zur Volksinitiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“ (BBI 2001 4725)

Ausgangslage

Am 13. November 2000 wurde die Volksinitiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“ in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Die Initiative verlangt eine Ergänzung von Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung durch einen neuen Absatz 1a. Dieser sieht vor, dass der Bund im Asylbereich unter Vorbehalt völkerrechtlicher Verpflichtungen neben verfahrens- auch straf- und fürsorgerechtliche Grundsätze beachten und dadurch die Attraktivität der Schweiz als Asylsland senken soll. Mit einem neuen Nichteintretenstatbestand (Bst. a) und der Bezeichnung sicherer Drittstaaten durch den Bundesrat (Bst. b) soll die Dauer des Verfahrens illegal eingereister Asylsuchender und der effektive Aufenthalt weggewiesener Personen verkürzt werden, sofern den Betroffenen die Möglichkeit offen stand oder gestanden hätte, im Drittstaat um Asyl nachzusuchen; Fluggesellschaften des konzessionierten Linienverkehrs, welche die Einhaltung der schweizerischen Einreisebestimmungen durch ihre Passagiere nicht oder nicht ausreichend kontrollieren, sollen mittels Sanktionen zur Verantwortung gezogen werden (Bst. c). Während des verfahrensrechtlich notwendigen Aufenthaltes in der Schweiz sollen die Asylsuchenden Fürsorgeleistungen zu gesamtschweizerisch einheitlichen niedrigen Ansätzen und grundsätzlich in Form von Sachleistungen erhalten (Bst. d). Ärztliche und zahnärztliche Leistungserbringerinnen und -erbringer für bedürftige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene sollen durch die Kantone bestimmt werden (Bst. e). Schliesslich sollen Asylsuchende, deren Wegweisung vollziehbar ist, sowie vorläufig Aufgenommene, welche ihre Mitwirkungspflicht verletzt haben, nur Fürsorgeleistungen im Werte einfacher Unterkunft und Verpflegung erhalten und die medizinische Versorgung soll auf Notfallbehandlungen beschränkt sein. Diesen Personen soll darüber hinaus eine Erwerbstätigkeit nur im Rahmen staatlicher Beschäftigungsprogramme erlaubt sein (Bst. f).

Gemäss der ebenfalls neu vorgeschlagenen Übergangsregelung von Artikel 197 sollen die nötigen Vollzugsbestimmungen bis zu deren Ablösung durch die ordentliche Gesetzgebung vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg erlassen werden und die Bestimmungen des neuen Artikel 121 Absatz 1a drei Monate nach Annahme der Initiative in Kraft treten.

Die Initiative ist als gültig zu betrachten und Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Die Forderungen der Initiantinnen und Initianten sind im Fürsorgebereich weitgehend erfüllt und in verfahrensrechtlicher Hinsicht Gegenstand der laufenden Revisionen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sowie des Asylgesetzes. Soweit die Forderungen die Beschränkung medizinischer Leistungen für bestimmte Personenkategorien anstreben, wäre deren Umsetzung angesichts der Tragweite der damit verbundenen ethischen Fragestellung heikel. Die zusätzlich für diese Personen geltende äusserst restriktive Regelung des Zugangs zum schweizerischen Arbeitsmarkt hätte beträchtliche Mehrkosten zur Folge. Bei dieser Ausgangslage beantragt der Bundesrat dem Parlament die Ablehnung der Volksinitiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“ ohne Gegenentwurf.

Verhandlungen

06.12.2001	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.03.2002	NR	Zustimmung.
22.03.2002	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (36:3)
22.03.2002	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (137:44)

Der **Ständerat** folgte nach kurzer Debatte den Argumenten des Kommissionssprechers und des Bundesrates. Ein Antrag von Maximilian Reimann (V, AG), die Initiative anzunehmen, wurde mit 37 zu 6 Stimmen abgelehnt.

Auch im **Nationalrat** wurde ein Minderheitsantrag auf Zustimmung zum Volksbegehren mit 120 zu 38 klar abgelehnt. Für Zustimmung zur Initiative stimmten neben den Mitgliedern der SVP-Fraktion nur

noch Christian Waber (E, BE) sowie die Fraktionslosen Giuliano Bignasca (-,TI), Flavio Maspoli (-,TI) und Bernhard Hess (-, BE).

Die Volksinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 24. November 2002 mit 50,1% Nein-Stimmen abgelehnt (vgl. Anhang G).

02.047 Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

Botschaft vom 29. Mai 2002 betreffend dem Gesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (Ausländer 2000) (BBI 2002 4693)

Ausgangslage

Das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) und das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) haben zur Unterstützung ihrer Kernprozesse Informatiksysteme im Einsatz, die in den vergangenen Jahren laufend um- und ausgebaut wurden. Das zentrale Ausländerregister (ZAR) besteht seit 1982, das automatisierte Personenregistratursystem (AUPER) wurde 1985 eingeführt. Beide Systeme sind veraltet und genügen den heutigen Anforderungen weder in technischer noch in datenschutzrechtlicher Hinsicht. Aus diesem Grund wurde die Schaffung eines neuen Systems für beide Ämter vorgeschlagen.

„Ausländer 2000“ ist ein amtsübergreifendes EDV-Projekt, welches

- die bestehenden Systeme ZAR und AUPER durch ein neues, gemeinsames System ablösen soll. Das neue System soll flexibel und modular aufgebaut sein: gewisse Module sind für das BFA, andere für das BFF bestimmt;
- die Erstellung von spezifischen Zugriffsprofilen ermöglichen soll;
- die EDV-mässige Unterstützung der wichtigsten Funktionen und Tätigkeiten der am System beteiligten Behörden von der Einreise der ausländischen Person über den Aufenthalt bis zum Verlassen der Schweiz ermöglichen soll;
- die einmalige und einheitliche Erfassung der Daten zur Identität der registrierten Personen ermöglichen soll;
- statistische Auswertungen ermöglichen soll, die vielfältigen Anforderungen genügen.

In „Ausländer 2000“ sollen besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Bundesgesetzes über den Datenschutz (SR 235.1) bearbeitet werden. Bei den laufenden Projektarbeiten wird der Beachtung der Datenschutz- und Informatiksicherheitsbestimmungen ein grosser Stellenwert beigemessen. Dazu gehört unter anderem die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, in der Betrieb, Zweck und Nutzung des Systems geregelt wird. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die notwendige rechtliche Basis für „Ausländer 2000“ geschaffen werden. Es handelt sich dabei um eine *lex specialis* zum Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1). Die übrigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Ausländer- und Asylbereichs werden weiterhin im ANAG und Asylgesetz geregelt.

Verhandlungen

18.03.2003	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
13.06.2003	SR	Abweichend.
18.06.2003	NR	Zustimmung
20.06.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (167:0)
20.06.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage nach kleinen Änderungen ohne Diskussion und einstimmig zu.

03.034 Zentrum zur Entwicklung der internationalen Migrationspolitik. Beitritt der Schweiz

Botschaft vom 30. April 2003 betreffend Genehmigung des Beitritts der Schweiz zum Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development) (BBI 2003 3723)

Ausgangslage

Am 1. Juni 1993 wurde durch einen österreichisch-schweizerischen Vertrag das in Wien domizilierte Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development – ICMPD) gegründet. Mit Vertrag vom 26. April 1996, welcher von der Schweiz, der Republik Österreich und Ungarn unterzeichnet wurde, wurde das ICMPD in eine internationale Organisation umgewandelt. Es entwickelt und fördert mit Hilfe seiner asyl- und migrationspezifischen Sachkenntnis Langzeitstrategien in Migrationsfragen und stellt dazu einen wirkungsvollen Konsultationsmechanismus bereit. Des Weiteren bietet das ICMPD den europäischen Regierungen und Organisationen Dienstleistungen in den Bereichen Asyl und Migration an und setzt sich für die Bekämpfung der irregulären Migration ein. Zudem befasst es sich im Rahmen seiner Arbeit für den sog. Stabilitätspakt und die Budapester Gruppe speziell mit der Migrationsproblematik in Mittel- und Südosteuropa mit dem Ziel, diverse Staaten dieser Region bei der Integration in die europäischen Migrationsstrukturen zu unterstützen und damit zur verbesserten Steuerung unkontrollierter Migrationsbewegungen beizutragen. Nicht zuletzt hat ICMPD die Schweiz während und nach den kriegerischen Auseinandersetzungen in Bosnien und Herzegowina sowie in Kosovo insbesondere bei der Rückführung abgewiesener Asylsuchender und nicht mehr schutzbedürftiger Personen aktiv unterstützt. Heute zählen Österreich, Ungarn, Slowenien, die Tschechische Republik, Portugal, Schweden und die Schweiz zu den Mitgliedern des ICMPD. In Polen, Kroatien, der Slowakei und in Bulgarien sind die innerstaatlichen Verfahren zum Beitritt im Gange.

Die Schweiz war massgeblich am Zustandekommen und an der Gründung des ICMPD beteiligt. Seit dessen Gründung im Jahre 1993 hat die Schweiz als Mitglied von ICMPD die zahlreichen Tätigkeiten sowie die kontinuierliche Vergrösserung des Wirkungsfeldes des ICMPD laufend mitgestaltet. Es hat sich gezeigt, dass das ICMPD für die Schweiz eine wichtige Drehscheibe für Informations- und Dienstleistungsvermittlung in Asyl- und Migrationsfragen darstellt sowie eine Einbindung in die politische Diskussion mit der EU, die Teilnahme an EU-Projekten und eine aktive Unterstützung bei der Lösung von praktischen Problemen, so z.B. im Bereich Rückkehr, ermöglicht.

Eine wirksame Asyl- und Migrationspolitik der Schweiz ist heute nur in enger Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarstaaten zu verwirklichen. Durch die Mitgliedschaft beim ICMPD hat die Schweiz die Gelegenheit, an zahlreichen EU-Projekten im Bereich Migration teilzunehmen. Zudem bietet das ICMPD der Schweiz eine internationale Plattform an, die es ihr erlaubt, sich aktiv am internationalen Meinungs-austausch zu beteiligen und sich für ihre spezifischen Anliegen im Asyl- und Migrationsbereich auch ausserhalb der EU Gehör zu verschaffen. Nicht zuletzt tragen die gezielten und vom ICMPD bereitgestellten Informationen zu Heimat- oder Herkunftsstaaten von Asylsuchenden wesentlich zur Unterstützung und Effektivitätssteigerung von Asyl- und Wegweisungsverfahren bei. Der Beitritt zu einer internationalen Organisation ist vom Parlament zu genehmigen.

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 der Bundesverfassung (BV; RS 101) unterliegt der Vertrag vom 26. April 1996, auf dessen Grundlage das ICMPD als internationale Organisation etabliert worden ist, auch dem fakultativen Referendum. Bis anhin wurde der Vertrag dem Parlament nicht unterbreitet. Mit der vorliegenden Botschaft soll dies nun nachgeholt werden.

Verhandlungen

02.10.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Der **Ständerat** stimmte die Vorlage diskussionslos mit 39 Stimmen zu.

