

**Fünfte Sitzung – Quinzième séance****Donnerstag, 19. März 1987, Vormittag**  
**Jeudi 19 mars 1987, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: M. Cevey*

86.040

**Finanzhaushaltsgesetz. Aenderung**  
**Loi sur les finances de la Confédération.**  
**Modification**Botschaft und Gesetzentwurf vom 20. August 1986 (BBI II, 1369)  
Message et projet de loi du 20 août 1986 (FF II, 1397)Beschluss des Ständerates vom 9. Dezember 1986  
Décision du Conseil des Etats du 9 décembre 1986Bundesbeschluss vom 9. März 1987  
Projet d'arrêté fédéral du 9 mars 1987*Antrag der Kommission*  
Nichteintreten*Antrag Nauer*  
Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Ständerates*Proposition de la commission*  
Ne pas entrer en matière*Proposition Nauer*  
Entrer en matière et adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Zbinden, Berichterstatter:** Zu den Befugnissen der Bundesversammlung gehören nach Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung die Aufstellung des jährlichen Voranschlages, die Abnahme der Staatsrechnung sowie Beschlüsse über Aufnahme von Anleihen. Das ist an sich logisch, denn die Bundesversammlung soll die Verschuldung des Bundes selbst im Griff halten können. Das kann sie primär mit der Begrenzung der Defizite in der Finanzrechnung bzw. des Reinaufwandes in der Gesamtrechnung. Für die Deckung dieser Defizite ist unter anderem die Aufnahme von Anleihen ein klassisches Mittel. Nun genügt es aber nicht, für die Deckung von Defiziten und für die Befriedigung der laufend sich wandelnden Tresoreriebedürfnisse des Bundes sowie der Anstalten und Betriebe wie PTT und SBB das notwendige Geld durch langfristige Anleihen auf dem Markt zu beschaffen. Im mittelfristigen Bereich werden Obligationen und Schuldbuchforderungen auf dem Weg von Privatplatzierungen ausgegeben. Kurzfristig verschafft sich der Bund sein Geld via Nationalbank durch Schatzanweisungen, das heisst durch wechselähnliche Papiere mit Laufzeiten von 3 bis 24 Monaten. Darüber hinaus wurden die Geldmarktbuchforderung mit Laufzeiten von 1 bis 12 Monaten und schliesslich der Geldmarktkredit für einige wenige Tage eingeführt. Im übrigen halte ich bei dieser Gelegenheit gerne fest, dass die zentrale Tresorerie des Bundes seit einigen Jahren ausgezeichnet geführt wird. Die Finanzkommissionen haben diesen Bereich im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung verschiedentlich näher geprüft und konnten sich davon überzeugen, dass sich die professionell arbeitenden Dienste der Eidgenössischen Finanzverwaltung mit Erfolg für eine Minimierung der Zinskosten der Bundes-

schuld und für eine Maximierung des Zinsertrages auf den Geldanlagen bemühen.

All diese Operationen werden übrigens in enger Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Nationalbank getätigt, und es wird darüber in der Botschaft zur Staatsrechnung jeweils ausführlich orientiert. Es versteht sich von selbst, dass diese Wege der laufenden Geldbeschaffung natürlich nicht über Beschlüsse der Bundesversammlung beschränkt werden können und dass diese Tresoreriebedürfnisse nur durch den Bundesrat bzw. durch die Dienste des Finanzdepartementes kurzfristig und zinsgünstig befriedigt werden können. Das führte schon seit vielen Jahrzehnten zur Erkenntnis, dass diese Kompetenz der Anlehensaufnahme von der Bundesversammlung an den Bundesrat übertragen werden müsste. Die Verfassungsnorm vermochte also schon seit langem nicht mehr zu befriedigen.

Seit bald 70 Jahren hat sich die Bundesversammlung damit ausgeholfen, dass sie diese Kompetenz jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode an den Bundesrat delegiert hat, und zwar durch einfachen, nicht allgemeinverbindlichen, befristeten Bundesbeschluss, der nicht dem Referendum untersteht, genauso wie der Voranschlag und die Staatsrechnung. Letztmals geschah dies im Jahre 1983 für die laufende Legislaturperiode 1984 bis 1987.

Nun hat der Bundesrat mit Botschaft vom 20. August 1986 dem Parlament vorgeschlagen, diese Kompetenzdelegation nicht mehr durch einen befristeten Bundesbeschluss vorzunehmen, sondern sie derart ins Dauerrecht überzuführen, dass dem Bundesrat im Finanzhaushaltsgesetz die Kompetenz erteilt wird, Anleihen aufzunehmen. Dabei werden dort auch gerade die Bedingungen und die Formen der Geldbeschaffung geregelt. Schon in seiner Botschaft weist der Bundesrat unter Ziffer 5 darauf hin, dass Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit nicht übereinstimmen und dass dieser unbefriedigende Rechtszustand bei nächster Gelegenheit durch eine Aenderung von Artikel 85 Ziffer 10 BV saniert werden sollte.

Der Ständerat hat als Erstrat in der Dezembersession diese verfassungsrechtliche Lage diskutiert und den geäusserten Bedenken über die mangelnde Verfassungstreue in dem Sinne Rechnung getragen, dass diese auf Gesetz beruhende Kompetenzdelegation durch einen allgemeinverbindlichen, dem Referendum nicht unterstellten Bundesbeschluss befristet oder definitiv zurückgenommen werden könnte. Der Ständerat stimmte dieser Gesetzesrevision mit 27 Stimmen gegen 1 Stimme zu.

In der nationalrätlichen Kommission wurden die verfassungsrechtlichen Bedenken wieder laut. Wenn man schon auf die Verfassung geschworen habe, könne man die verfassungsrechtliche Kompetenzausscheidung zwischen der gesetzgebenden Bundesversammlung und dem vollziehenden Bundesrat nicht einfach durch ein unbefristetes Gesetz abändern; die gegen eine auf vier Jahre befristete Verfassungsdelegation vorgebrachten Einwände müssten um so mehr gegen ein formelles, unbefristetes, wenn auch jederzeit widerrufbares Gesetz bestehen. Schon die bisherige Praxis wurde verfassungsrechtlich teils abgelehnt, teils als bedenklich betrachtet. Aus diesen Gründen lehnte die nationalrätliche Kommission mit 17 zu 1 Stimmen Eintreten ab und stellte mit 15 zu 0 Stimmen dem Nationalrat einen Motionsantrag mit folgendem Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Beschlussesentwurf vorzulegen, wonach Artikel 85 Ziffer 10 BV so zu ändern ist, dass die Zuständigkeit für die Aufnahme von Anleihen von der Bundesversammlung auf den Bundesrat übertragen werden kann.»

Soweit zu einer ersten Phase der Beratungen in der Finanzkommission.

Daraufhin erteilte der Vorsteher des Finanzdepartementes dem Leiter des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg, Professor Thomas Fleiner, einen Gutachterauftrag, die Kompetenzausscheidung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung im Bereich von Artikel 85 Ziffer 10 BV betreffend Aufnahme von Anleihen zu prüfen. Der Gutachter kam zu folgenden Schlüssen:

Eine durch die Bundesversammlung beschlossene Uebertragung der Kompetenz zur Aufnahme von Anleihen an den Bundesrat stelle lediglich eine Ermächtigung zur privatrechtlichen Vertretungsbefugnis des Bundes dar, da die Aufnahme einer Anleihe keine hoheitliche Tätigkeit darstelle. Die bisherige Praxis der Kompetenzdelegation sei verfassungsmässig. Eine Regelung der Anleiheaufnahme auf Gesetzesstufe sei so lange verfassungsmässig, als sie der Bundesversammlung eine Restkompetenz belasse. Eine solche Restkompetenz könne darin bestehen, dass einerseits die an den Bundesrat erteilte Generalvollmacht durch einen dem Referendum nicht unterstellten Bundesbeschluss entzogen werden könne oder dass andererseits dem Bundesrat, wie bisher, die Vollmacht durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss erteilt werde. Angesichts dieser Schlussfolgerungen des Gutachters berief ich in meiner Eigenschaft als Kommissionspräsident die Finanzkommission zu einer neuen Sitzung zusammen. Die Finanzkommission, in der auch einige Juristen vertreten sind, konnte sich den Ueberlegungen des Gutachters mehrheitlich nicht anschliessen. Einmal wurde die Ansicht vertreten, der Beschluss über die Aufnahme eines Anleihens bleibe ein hoheitlicher Akt. Sodann wurde geltend gemacht, der Wortlaut der Verfassung sei klar und man könne auch nicht gestützt auf praktische Bedürfnisse die verfassungsmässigen Kompetenzen auf dem Gesetzeswege ändern.

In der Rechtslehre wird die bisherige Praxis der Kompetenzdelegation in Sachen Anleiheaufnahme unterschiedlich gewertet. Wenn das alte Werk von Fleiner/Giacometti im Schweizerischen Bundesstaatsrecht, Seite 532, noch deutlich von Verfassungswidrigkeit und von Rechtsverwilderung im Bund sprach, so qualifiziert Ivo Hangartner in seinen Grundzügen des Schweizerischen Staatsrechts auf Seite 175 diese Generalvollmacht, welche die verfassungsmässige Kompetenz der Bundesversammlung praktisch aufhebe, «als ein Beispiel einer möglicherweise unzulässigen Blankettermächtigung».

«Auch wenn heute die Gesetzesdelegation unter ganz bestimmten strengen Voraussetzungen als zulässig erachtet wird», – so Häfelin/Haller im Schweizerischen Bundesstaatsrecht, Seite 297 – «so dürfen wir nicht übersehen, dass es sich hier um eine in der Verfassung ausdrücklich der Bundesversammlung übertragene Zuständigkeit handelt. Die Anleiheaufnahme steht unmittelbar neben dem Budgetrecht.»

Aus all diesen Ueberlegungen hat es die Finanzkommission – auch nach Kenntnisnahme des Rechtsgutachtens – mit 10 zu 8 Stimmen abgelehnt, auf ihren Nichteintretensentscheid zurückzukommen. Um jedoch ohne weiteren Verzug die Geldbeschaffung durch den Bund und die Befriedigung der laufenden Treasoreriebedürfnisse des Bundes auch in der neuen Legislaturperiode zu ermöglichen, hat die Kommission mit 15 zu 0 Stimmen beschlossen, Ihnen einen Bundesbeschluss B nach der bisherigen Praxis vorzuschlagen und die Kompetenzdelegation wiederum auf die vierjährige Legislaturperiode zu beschränken, hingegen die Motion mit dem Auftrag, eine Verfassungsrevision in die Wege zu leiten, aufrechtzuerhalten, wonach in dieser Zeitspanne die Verfassung den heutigen Bedürfnissen der Geldbeschaffung im Bund anzupassen ist. Ich verweise diesbezüglich auf den Text des Bundesbeschlusses B, der Ihnen auf einem separaten Blatt ausgeteilt worden ist und der inhaltlich den traditionellen Beschlüssen in der gleichen Sache entspricht.

Dieses Vorgehen mag, wenn wir konsequent weiterdenken, ebenfalls verfassungswidrig bleiben. Es hat jedoch den Vorteil, dass die Kompetenzdelegation befristet bleibt, dass es sich dabei um den letzten Sündenfall handeln sollte und dass wir mit der Motion den Weg des reuigen Sünders zurück zur Verfassungstreue gehen, dies in der Hoffnung, der Ständerat werde uns auf diesem Weg der unvollständigen Tugend folgen.

Die Kommission beantragt Ihnen daher, auf die Gesetzesrevision nicht einzutreten, einen Bundesbeschluss zu fassen und die beantragte Motion gutzuheissen.

M. Salvioni, rapporteur: Par son message du 20 août 1986, le Conseil fédéral proposait aux Chambres de modifier la loi fédérale sur les finances de la Confédération et, en particulier, d'introduire un nouveau chapitre Vbis, intitulé «Emission d'emprunts», après l'article 30. Le Conseil fédéral demandait à être autorisé à émettre des emprunts dans la mesure nécessaire à assurer la liquidité de la Confédération ainsi que de ses entreprises et établissements.

En outre, le Conseil fédéral prévoyait que les emprunts seraient conclus aux conditions du marché. Ils seraient émis sous forme d'obligations, de bons de caisse, de créances inscrites au livre de la dette de la Confédération, de créances comptables à court terme, de bons du Trésor, de dettes en compte ou sous toute autre forme appropriée.

Le nouveau texte prévoyait aussi que le Conseil fédéral ferait rapport chaque année aux Chambres à la faveur du compte d'Etat sur la trésorerie et la collecte des fonds. La modification a été examinée par la Commission des finances du Conseil des Etats qui a proposé d'adhérer au projet, mais celui-ci a ajouté, au cours des débats, un nouvel article 30d qui prévoyait la possibilité de reprendre la compétence au Conseil fédéral, temporairement ou définitivement, par un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum. La Commission des finances du Conseil national a soulevé le problème de la constitutionnalité de cet amendement, car l'article 85 de la constitution fédérale stipule, à l'alinéa 10, que l'Assemblée fédérale est compétente, entre autres, pour établir le budget annuel, approuver les comptes de l'Etat et les arrêtés autorisant les emprunts.

Dans une première séance, le 9 février, votre commission, par 17 voix contre 1, a proposé de ne pas entrer en matière. Elle a en outre décidé à l'unanimité moins trois abstentions de soumettre au Conseil national une motion invitant le Conseil fédéral à proposer une modification de l'article 85, alinéa 10 de la constitution. Cette modification devrait pouvoir ouvrir la voie à la délégation des compétences désirée. Par la suite, le Département fédéral des finances a envoyé à la Commission des finances l'avis de droit du professeur Thomas Fleiner, qui concluait que la délégation de compétences du Parlement au Conseil fédéral, avec la possibilité de retirer cette délégation par un arrêté non soumis au référendum, était constitutionnellement correcte. En effet, la constitution n'est pas violée, selon le professeur Fleiner si, dans la disposition légale, on laisse subsister une compétence résiduelle pour l'Assemblée fédérale, ce qui est le cas de la modification décidée par le Conseil des Etats.

La commission s'est réunie une deuxième fois le 9 mars pour examiner cette question à la lumière de l'avis de droit. Lors de ce débat, on a relevé que les opinions des constitutionnalistes ne rejoignent pas toutes celles du professeur Fleiner. L'un des ouvrages faisant autorité en la matière, le «Bundesstaatsrecht», de Fleiner-Giacometti, donne un avis diamétralement opposé; il soutient que la délégation des compétences est contraire à la constitution.

Une proposition de revenir sur la décision de ne pas entrer en matière a été rejetée par 10 voix contre 8, à la suite de quoi la Commission des finances a voté à l'unanimité la motion qui vous est soumise. Il s'agit d'inviter le Conseil fédéral à présenter un projet d'arrêté modifiant l'article 85, alinéa 10 de la constitution fédérale, de telle façon que la compétence d'émettre des emprunts puisse être transférée de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral. Ainsi, durant la prochaine législature 1987-1991, le problème des émissions reste ouvert. Aussi, la commission, par 15 voix et 4 abstentions, vous propose un arrêté B présenté séparément, qui donne au Conseil fédéral la compétence d'émettre les emprunts nécessaires pour ladite période.

En résumé, la commission vous demande d'accepter une motion qui invite le Conseil fédéral à adapter la constitution fédérale aux circonstances modifiées. Ces dernières rendent en effet impossible au Parlement toute discussion sur les conditions d'emprunts par obligations ou par d'autres voies. Cette disposition avait un sens il y a un siècle et demi, lorsqu'il apparaissait exceptionnel que la Confédération doive s'endetter. Mais l'évolution de la technique financière

fait apparaître aujourd'hui cette norme comme une disposition surannée qui a sa place plutôt au musée que dans une législation moderne sur les finances publiques.

Il est en effet nécessaire de pouvoir décider rapidement sur des montants très élevés qui se chiffrent à des milliards de francs, pour obtenir les meilleures conditions sur le marché. Il ne faut pas oublier que la Confédération garantit la trésorerie des postes, téléphones et télégraphes, des chemins de fer et d'autres établissements publics.

Deuxièmement, on vous demande de persévérer dans le péché, pour les quatre prochaines années, pour les besoins de la trésorerie. On peut sérieusement se demander si l'enjeu valait tous ces efforts. Il sera aussi extrêmement difficile d'expliquer aux citoyens les raisons de cette modification constitutionnelle que la commission demande au Conseil fédéral de proposer. Il n'en reste pas moins que la méticuleuse précision avec laquelle votre commission défend la lettre de la charte fondamentale est une attitude qu'il convient de juger positivement, à condition qu'elle soit appliquée de façon cohérente chaque fois que la lettre ou l'esprit de la constitution risque d'être trahi.

C'est en formulant ce voeu que je vous propose, au nom de la commission, de ne pas entrer en matière et d'accepter la motion ainsi que l'arrêté B pour la période 1987-1991.

**Nauer:** Die Sprecher der Kommission haben es dargelegt, warum der Verfassungsnorm in bezug auf die Beschlussfassung über einzelne Anleihevorhaben nicht nachgelebt werden kann. Diese Tatsache hat schon kurz nach dem Ersten Weltkrieg zur Uebertragung von Anleihensbefugnissen an den Bundesrat geführt. Die gleichzeitige Beschränkung auf die Dauer einer Legislaturperiode ergab sich damals aus der für ungelöst erachteten Frage der verfassungsmässigen Zulässigkeit der Kompetenzdelegation. In der Folge, das heisst seit bald 70 Jahren, hat das Parlament seine Kompetenz regelmässig, meistens für die Dauer einer Legislaturperiode, dem Bundesrat übertragen. In Fortführung der bisherigen Praxis müsste nun die Kompetenzdelegation auf Beginn der neuen Legislaturperiode Ende November 1987 erneuert werden.

Nun ist die Justizabteilung zur Auffassung gelangt, dass die Delegation von verfassungsmässigen Kompetenzen nicht auf einfache Bundesbeschlüsse abgestützt werden kann. Mit der ehrbaren Absicht, einen rechtlichen Mangel zu beheben, drängte die Justizabteilung darauf, den Weg eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses oder eines Gesetzes einzuschlagen. Mit der vorliegenden Botschaft soll dieser Auffassung nachgekommen werden. Die Ueberführung der Ermächtigung ins Dauerrecht würde zudem bewirken, dass ein Stück bürokratischer und parlamentarischer Leerlauf ausgeschaltet werden könnte.

Gegen die vom Bundesrat mit der Botschaft vorgeschlagene Lösung sind sowohl im Ständerat als auch in der vorbereitenden Kommission unseres Rates verfassungsmässige Bedenken angemeldet worden. Mit der Einschränkung über den neuen Artikel 30d – Sie finden ihn auf Seite 2 der Fahne –, wonach die Kompetenzübertragung mit einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss befristet oder gar definitiv zurückgenommen werden kann, hat sich der Ständerat letztendlich doch der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung angeschlossen. Anders unsere Kommission, die sich in der ersten Sitzung mit allen gegen eine Stimme – das war die meinige – auf Nichteintreten einigte. Mich schockierte an dieser Sitzung die plötzlich von allen Seiten mit verfassungsrechtlichen Vorbehalten kaschierte – ich kann es nicht anders sagen –, opportunistische Haltung. Im Zusammenhang mit dem vom Bundesrat eingeholten staatsrechtlichen Expertenbericht wurde dann an der zweiten Sitzung der Antrag auf Nichteintreten fallengelassen und gleichzeitig dem heute zur Diskussion stehenden neuen Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Aufnahme von Anleihen der Vorzug gegeben. Dieser neue Entwurf – machen wir uns doch nichts vor – ist mit der Praxis der vorangegangenen 70 Jahre praktisch identisch. Anders ausgedrückt: Der bis-

herige, alle vier Jahre stets von neuem betriebene Leerlauf wird fortgeführt.

Ich habe mich der Mühe unterzogen, alle Protokolle der bisherigen Kompetenzübertragungen nachzulesen. Die Berichte gleichen sich wie ein Ei dem anderen. Abgesehen von zwei Ausnahmen waren es stets weniger als 100 Ratsmitglieder, die den Ausführungen der Berichtersteller folgten und dann diskussionslos der Botschaft einstimmig zustimmten.

Vielfach waren es auch nur schriftliche Berichte, zum Teil nicht einmal in die zweite Landessprache übersetzte, die zur Beschlussfassung vorlagen. Die aus den Protokollen hervorgehende Praxis zeigt eindrücklich, dass die ursprüngliche Bedeutung der Befristung weggefallen ist. Die Ermächtigungsbeschlüsse sind längstens zu reinen bürokratischen Routinegeschäften geworden. Für ein derartiges Routinegeschäft müssen über 2000 Botschaften in deutsch, französisch und italienisch gedruckt werden. Es braucht Veröffentlichungen im Bundesblatt. Je eine Kommission hat sich in unseren beiden Kammern mit den jeweiligen Botschaften zu befassen. Die Bundesverwaltung wird dabei mit überflüssiger Arbeit involviert, vom Versand der Botschaften bis zu deren Archivierung, von der Begleitung der Kommissionsarbeiten bis hin zur schicklichen Bestattung im Amtlichen Bulletin, dies ausgerechnet in einer Zeit, wo wir den Personalbestand in der Verwaltung aus Kostengründen auf halbe Stellen genau festlegen. Wir verpflichten den Bund zu Rationalisierungsbemühungen, unterlaufen diese aber aus reiner Opportunität; dies aber auch in einer Zeit, wo wir Parlamentarier über unsere Ueberbelastung klagen, wo wir aus angeblichem Zeitmangel die Erfüllung unserer parlamentarischen Aufgaben mittels organisierter Debatten auf 30 Sekunden genau zusammenschneiden.

Die vom Bundesrat beantragte Regelung enthält einzig die Ermächtigung an den Bundesrat, im Namen des Bundes privatrechtliche Verträge abzuschliessen, seien es Darlehens- oder Anleiheverträge. Diese Ermächtigung ist verfassungsrechtlich ebenso unproblematisch wie der Vorschlag unserer Kommission. Der Unterschied liegt darin, dass die bundesrätliche Regelung, ergänzt mit dem ständerätlichen Artikel 30d, jederzeit mittels eines einfachen Bundesbeschlusses zurückgenommen werden kann. Anders der vorliegende Kommissionsentwurf, der die bisherige Praxis der auf eine Legislaturperiode fixierten Ermächtigung fortführen will, das heisst einerseits die zwischenzeitliche Rücknahmemöglichkeit ausschliesst, dafür aber alle vier Jahre in Form von neuen Ermächtigungen den bisherigen Leerlauf weiterbetreibt.

Angesichts der permanenten Ueberlastung unseres Rates stelle ich den Antrag, es sei der rationelleren Lösung des Ständerates der Vorzug zu geben.

**Keller:** In der Vergangenheit hat das Parlament dem Bundesrat alle vier Jahre die Kompetenz zur Aufnahme von Bundesanleihen erteilt. Als unser Rat am 29. Dezember 1983 den letzten Beschluss fasste, lag ein schriftlicher Bericht des Präsidenten der Finanzkommission vor. Er umfasste ungefähr eine Seite und wurde diskussionslos mit allen Stimmen zu null verabschiedet. Nach schätzungsweise einer Minute war das Geschäft für weitere vier Jahre über die politische Bühne gegangen.

Wenn der Bundesrat heute eine dauerhafte Abtretung der Anleihenkompetenz verlangt, kann er kaum behaupten, er leiste einen Beitrag zur Rationalisierung der Parlamentsarbeit. Wahrscheinlich werden wir heute länger über dieses Geschäft diskutieren als im vergangenen halben Jahrhundert insgesamt. In Artikel 85 weist die Verfassung der Bundesversammlung eindeutig die Kompetenz zur Annahme von Anleihen zu. Wenn die Bundesversammlung in den vergangenen 70 Jahren diese Kompetenz für jeweils vier Jahre an den Bundesrat abtrat, war das sicher zweckmässig und richtig; es entspricht dies aber nicht dem Buchstaben des Gesetzes. Es ist gewissermassen eine eingespielte Verfassungsverletzung, die im Laufe der Jahre schmerzlos

geworden ist, gewissermassen eine Sünde, die soviel Vernunft enthält, dass man sie nicht mehr bekämpfen will.

Wie vor vier Jahren hätten wir die Kompetenz wohl diskussionslos für weitere vier Jahre an den Bundesrat abgetreten, denn wir sind nicht die Leute, die unsere parlamentarischen Vorgänger in Verruf bringen möchten, indem wir uns weigern, ihre kleine Sünde zu wiederholen. So weit, so gut.

Nun legt aber der Bundesrat eine Botschaft vor, in der er diese Kompetenz nicht bloss alle vier Jahre erneuern, sondern auf Dauer haben möchte. Damit scheucht er einen Hasen auf, den er besser hätte schlafen lassen. Oder anders formuliert: Die Spritze wirkt gewissermassen kontraproduktiv: Statt in dieser Frage das Verfassungsbewusstsein des Nationalrates vollends einzuschläfern, wurde sie zur moralisch belebenden Injektion. Es ist ein Lehrbeispiel für die Unberechenbarkeit des Nationalrates. Der Bundesrat hat Anlass, in seiner Wachsamkeit gegenüber diesem Gremium nie müde zu werden.

Kurz und gut: die CVP-Fraktion teilt die Auffassung der Kommission. Eine dauerhafte Abtretung der Kompetenz an den Bundesrat wird abgelehnt, auch mit der Ergänzung des Ständerates. Die CVP-Fraktion unterstützt die Motion der Finanzkommission, die einen Beschlussentwurf verlangt, der die Aufnahme von Anleihen in Zukunft dem Bundesrat übertragen wird. Dagegen ist sie bereit, wie in früheren Legislaturperioden, die Kompetenz für weitere vier Jahre dem Bundesrat zu übertragen. Damit wird deutlicher zum Ausdruck gebracht, dass die verfassungsmässige Kompetenz tatsächlich beim Parlament liegt. Diese Uebertragung entspricht auch der Philosophie unserer Partei besser, wenn ich das Wort der «Sünde» aufnehmen will: Eine alte, kleinere Sünde zu wiederholen, scheint uns besser, als eine neue, grössere zu beginnen.

Ich bitte Sie um Zustimmung zu den Beschlüssen der Finanzkommission.

**Nebiker:** Gestern haben wir die parlamentarische Initiative Weber abgelehnt mit dem Begehren, die Verfassungsmässigkeit der Tätigkeit des Parlaments zu überprüfen. Wir haben diese Initiative abgelehnt und kühn behauptet, wir, das Parlament, würden schon für Verfassungsmässigkeit sorgen. Heute schon können wir diesen Beweis antreten. Heute schon können wir mit einem Nichteintretensbeschluss sagen: Halt, dieser Vorschlag des Bundesrates ist nicht verfassungsmässig; wir können darauf nicht eintreten! Auch die SVP-Fraktion ist einstimmig der Meinung, auf den Antrag des Bundesrates sei nicht einzutreten. Die Verfassungsmässigkeit ist nämlich eindeutig nicht gegeben. Da helfen auch Rechtsgutachten nicht. Der massgebende Verfassungsartikel (Artikel 85 Ziffer 10) ist klar. Dort heisst es: In den Geschäftsbereich der beiden Räte fallen neben Vorschlag und Rechnungsabnahme auch Beschlüsse über Aufnahmen von Anleihen.

Es geht nicht nur um eine Kompetenz der Räte, die allenfalls delegiert werden könnte, sondern es geht hier um eine Aufgabe, um einen Auftrag an die Räte und auch um die entsprechende Verantwortung. Das wird mit dem Begriff «Geschäftsbereich» ausgedrückt. Das Parlament kann sich nicht einfach durch Delegation seiner Aufgaben und seiner Verantwortung entledigen. Auch die Ergänzung des Ständerates, nämlich mit der Möglichkeit, die Kompetenzerteilung mit einem einfachen, nicht dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss zurückzunehmen, genügt unserer Ansicht nach nicht. Das entspricht dem Antrag Nauer.

Auch wenn das Mass der Verfassungsverletzung kleiner würde, wäre da immer noch von einer «bedingten Verfassungsverletzung» oder von einer «Verfassungsverletzung auf Zusehen hin» zu sprechen. Die Verfassungsbestimmung bezüglich Anleiheaufnahme hat nämlich ihren historischen Grund. Man wollte der Regierung nicht die Kompetenz geben, sich unbegrenzt verschulden zu können. Das Parlament, das für Budget und Rechnung zuständig sei, habe auch für die Schulden, für die Aufnahme von Anleihen die Verantwortung zu tragen. Das ist konsequent, und wir können diese Verfassungsidee nicht einfach unterlaufen.

Aber es ist heute und schon seit langem nicht mehr praktikabel, dass das Parlament über Aufnahme von Anleihen beschliesst. Beim heutigen Geldfluss ist das nicht mehr möglich, und richtigerweise wurde schon seit Jahrzehnten von diesem Verfahren abgewichen, indem man befristete Kompetenzdelegationen an den Bundesrat erteilt hat. Das war praktisch und sachlich sicher gerechtfertigt.

Aber auch mit befristeten Beschlüssen besteht immer noch eine Verfassungsritzung – allerdings nicht dauernd –, so quasi eine «temporäre Verfassungsritzung» in kleinen Portionen; auch dieses Verfahren ist nicht immer ganz einwandfrei.

Die SVP stimmt trotzdem dem Antrag der Kommission zum Bundesbeschluss B zu, der die bisherige Praxis für eine weitere Periode von vier Jahren übernimmt: die Kompetenzerteilung an den Bundesrat für Aufnahme von Bundesanleihen. Aber das soll zum letzten Mal sein. Das fällt uns natürlich um so leichter, als der Bundesrat bisher seine Kompetenz nicht missbraucht hat. Der Bundesrat hat zweifellos mit der Aufnahme seiner Anleihen und mit seinem Finanzhaushalt richtig gewirtschaftet. Auch das Parlament hätte in all seiner Weisheit diese Angelegenheit nicht besser machen können. Aber: Wir haben halt einen Verfassungsartikel. Wenn der Artikel auch veraltet ist, müssen wir uns daran halten und damit fertig werden. Es geht nun aber nicht nur um die formelle Verfassungsmässigkeit, sondern es geht wirklich auch um den politischen Gehalt, der dahinter steht. Ich glaube, über diesen politischen Gehalt – der Kommissionspräsident hat darüber nicht gesprochen – müssen wir uns auch unterhalten. Aus der geschichtlichen Entwicklung ergibt sich nämlich, dass auch der Staat Sorge tragen soll zu seiner Verschuldung. Und auch das Parlament, das Ausgaben und Einnahmen beschliesst, muss den Verschuldungsgrad beachten. Und da gehen wir eigentlich darüber hinweg. Das will dieser Verfassungsartikel im Grunde genommen aussagen. Besonders auch heute – das ist genau gleich wie seinerzeit, als die Verfassung beschlossen worden ist –, bei der heutigen Verschuldungslage des Bundes mit über 27 Milliarden Franken, sollten wir uns dieser Tatsache bei Budget und Rechnung mehr annehmen. Die SVP-Fraktion unterstützt deshalb die Motion der Kommission, wonach der Verfassungstext zu überarbeiten sei. Dabei sind wir allerdings der Meinung, dass das Parlament die Verschuldungsfrage nicht einfach aus der Hand geben und an den Bundesrat delegieren kann. Das Parlament muss – auch bei einer veränderten Verfassung – mit in die Verantwortung eingebunden sein. Das könnte beispielsweise geschehen, indem mit dem Budget auch ein Verschuldungsrahmen beschlossen werden muss. Dann ist sich das Parlament jeweils bewusst, was letztlich mit dem Budget auf der Verschuldungsseite geschieht. Es geht ja bei einem Staatshaushalt nicht nur um Einnahmen und Ausgaben, sondern es geht auch um die Passivseite, für die dann vielleicht nicht wir, aber unsere Nachkommen auch Verantwortung tragen müssen.

Ich beantrage Ihnen also Nichteintreten auf den Antrag des Bundesrates, Ablehnung des Antrages Nauer und Zustimmung zu den Anträgen der Kommission.

**Stucky:** Der Bundesrat wollte einen alten Zopf abschneiden und ein Verfahren einführen, das endlich praktikabel ist. Sein Vorschlag ist zweifellos gut gemeint. Aber gut gemeinte Vorschläge haben oft oder meistens einen Haken. Dieser Haken ist hier die Frage der Verfassungsmässigkeit. Laut Verfassung liegt die Zuständigkeit zur Annahme von Anleihen in der Finanzkompetenz des Parlaments. Von dieser Kompetenz ist seit 70 Jahren – Herr Nauer hat das im Detail ausgeführt – tatsächlich nie Gebrauch gemacht worden. Damit decken sich Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit nicht mehr. In der Kommission und auch in unserer Fraktion hat über diesen Punkt Einstimmigkeit geherrscht.

Die Frage stellt sich folglich: Wie können beide wieder deckungsgleich werden? Das kann sicher nicht mit einer Aenderung auf Gesetzesebene, mit einer Aenderung des

Finanzhaushaltsgesetzes geschehen, wie das der Bundesrat ursprünglich vorgeschlagen hat.

Hingegen stellt sich die Frage: Kann das geschehen durch eine Kompetenzdelegation, die auf Dauer angelegt, allerdings aber widerrufbar ist? So heute der Vorschlag des Ständerats, dem sich auch der Bundesrat anschliesst.

Im Gutachten Fleiner schreibt der Autor dazu: «Delegiert wird die privatrechtliche Vertretungsbefugnis und nicht die Befugnis zum Erlass von Rechtsnormen.» Deshalb kommt er zum Schluss, dass der Vorschlag verfassungsrechtlich gangbar sei. Aber es ist gar nie die Rede gewesen, dass das Parlament die privatrechtliche Befugnis zur Anleiheaufnahme wahrnehmen soll und auch kann. Es ist ausgeschlossen, dass unser Parlament die Anleiheverträge mit den Banken, die die Anleihen auflegen, selbst unterzeichnet. Es war von vornherein klar, dass dies die Aufgabe der Exekutive ist, schon als die Norm in der BV Artikel 85 Ziffer 10 geschaffen wurde.

Es kann sich also nur um die hoheitliche Seite handeln, nämlich um die Befugnis zu bestimmen, ob eine Anleihe überhaupt aufzunehmen sei. Der Verfassungsgeber will, dass das Parlament darüber befindet und nicht der Bundesrat. Diesem Auftrag muss das Parlament gerecht werden. Es kann ihn nicht einfach dadurch umgehen, dass es die Kompetenz kurzhin dem Bundesrat zuschiebt – selbst wenn nicht auf Dauer, sondern rückrufbar –, denn mit dieser Preisgabe würde dem Willen des Verfassungsgebers nicht nachgelebt, dieser würde vielmehr in seinem Kern aufgehoben.

Ich will ein alltägliches Beispiel anführen: Wenn ich ein Möbelstück besitze, das restauriert werden soll, und einen guten Experten gefunden habe, kann ich dieses Möbelstück dem Experten zur Arbeit übergeben und ihm sagen, er solle sie ausführen. Er wird dem Auftrag nicht gerecht, wenn er die Arbeit einfach einem Dritten, irgendeinem Schreiner, weitergibt und dem sagt, wenn du nicht weiterkommst, nehme ich die Arbeit allenfalls zurück. Auf das Staatsrecht übertragen: Der Verfassungsgeber hat dem Parlament einen Auftrag gegeben, dem wir nicht nachgekommen sind. Gestern haben wir die Initiative zur Einführung eines Verfassungsgerichts abgelehnt – mit dem Hinweis, wir müssten selber über die Verfassungsmässigkeit befinden und sollten darauf auch achten. Heute müssen wir die Konsequenzen ziehen und zugeben, dass wir der Verfassung hier nicht nachgelebt haben und folglich eine Verfassungsänderung in Angriff nehmen müssen, um Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit wieder in Einklang zu bringen.

Ich gebe zu, dass dieser Weg steiniger ist, aber es ist keine Begründung, wenn Herr Nauer vorbringt, dass das Verfahren sich ja eingelebt habe, dass wir einen Leerlauf vermeiden könnten usw. Das sind alles keine Gründe dafür, dass wir dem Willen des Verfassungsgebers nicht nachkommen. Es führt kein anderer Weg zum Ziel, als die Verfassung selbst zu ändern – möglichst rasch – und in der Zwischenzeit als Uebergangslösung die Kompetenz noch einmal für vier Jahre dem Bundesrat zu übertragen.

Die Fraktion der FDP empfiehlt Ihnen deshalb Nichteintreten und Zustimmung zum Motionstext der Kommission.

**Jaeger:** Der Vorschlag des Bundesrates, die Anleihebegebung in Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses ohne Referendum definitiv an die Exekutive zu übertragen, wirft zwei Probleme auf. Sie haben sich bereits in dieser Diskussion nach und nach herauskristallisiert: einerseits die materiellen Ueberlegungen, die den Bundesrat zu diesem Vorschlag bewogen haben – es geht um Fragen des Managements, der Organisationsstruktur –, und andererseits die verfassungsrechtliche Frage.

Betrachten wir zunächst einmal die materielle Seite, so kann man den Ueberlegungen unseres Kollegen Nauer nach meiner Auffassung in einigen Teilen durchaus zustimmen. Wenn hier darauf hingewiesen worden ist, dass die Verschuldungspolitik letztlich eine Aufgabe, unter anderem eine Kontrollaufgabe, unseres Parlamentes sei, so ist dem ebenfalls zuzustimmen. Es geht doch immerhin darum, die

mittel- und längerfristige Verschuldung des Bundeshaushaltes unter parlamentarischer Kontrolle zu halten. Auf der anderen Seite müssen wir natürlich sehen, dass es bei der Anleihebegebung nicht nur um Fragen der Verschuldungsstrategie geht, sondern dass auch Fragen – sagen wir es ganz offen – der Tresorerie, des finanzmarkttechnischen Managements tangiert sind. In diesem Zusammenhang ist es sicher richtig – ich glaube, der Herr Kommissionspräsident hat schon darauf hingewiesen –, einmal darauf aufmerksam zu machen, dass gerade in den letzten Jahren dieses Tresoreriemangement durch eine kleine Equipe von ein bis drei Mann in hervorragender Weise vollzogen worden ist – und zwar in einer Weise, von der unser Bundeshaushalt doch recht gut profitiert hat. Man kann das an Zahlen belegen. So wie es früher gewesen ist, war es sicher viel ineffizienter. In diesem Zusammenhang kann man natürlich auch der Uebertragung des Verschuldungsmanagements an den Bundesrat in Dauerrecht durchaus etwas abgewinnen.

Sie sehen, man versucht hier, einen alten Zopf abzuschneiden. Es ist wahrscheinlich die Tragik gewesen, dass man einen vernünftigen Vorschlag etwas unglücklich präsentiert hat. Es hat sich nämlich herausgestellt, dass die Verfassungsmässigkeit des Vorgehens doch in Frage gestellt werden muss. Natürlich ist ein Gutachten erstellt worden. Aber in der Kommission stand lediglich die Botschaft zur Verfügung. Diese Botschaft hat die Verfassungsmässigkeit nicht in letzter Evidenz nachweisen können; sie war in diesem Punkt sehr unklar, und erst im nachhinein hat man dieses Gutachten anfertigen lassen. Aber auch das Gutachten vermag nicht alle Zweifel zu beheben. Ich teile die Auffassung, dass die Kompetenzänderung ohne eine Aenderung der verfassungsmässigen Grundlagen nicht ins Dauerrecht übergeführt werden kann.

Dies ist eine Schranke, die wir trotz Sympathien für den Inhalt des Antrages nicht überwinden können. Es wurde heute morgen wieder darauf hingewiesen. Gestern haben wir über die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit diskutiert. Verschiedene Redner haben sich etwas selbstzufrieden auf die Brust geschlagen und behauptet, es komme nicht vor, dass wir in diesem Rat rechtsetzerisch etwas unternähmen, was sich gegen die Verfassung richte. Auch wir sind in diesem Punkt sehr sensibel und können natürlich einem solchen Schritt nicht ohne Verfassungsgrundlage zustimmen! Wir hegen sogar Bedenken gegenüber der bisherigen Praxis. Siebzig Jahre lang hat man die Anleihebegebungskompetenz alle vier Jahre von Fall zu Fall dem Bundesrat übertragen. Das ist sicher sinnvoll, aber auch hier ist die Frage zu stellen: Wäre es nicht korrekter, wenn man die Verfassung entsprechend anpassen würde?

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen im Namen der LdU/EVP-Fraktion, dem Mehrheitsantrag der Finanzkommission zuzustimmen, den ursprünglichlichen bundesrätlichen Antrag abzulehnen, trotz Sympathien für das inhaltliche Anliegen. Herr Bundesrat Stich schüttelt den Kopf, er kann das nicht begreifen. Aber ich muss sagen, es geht um verfassungsrechtliche Gründe. Das Gutachten hat uns nicht überzeugen können. Ich beantrage Ihnen, den Antrag der Minderheit Nauer ebenfalls abzulehnen, obwohl seine Argumentation in vielen Teilen überzeugte.

Wir stimmen der Motion zu und möchten damit, Herr Bundesrat, zeigen, dass wir einer Reform in Ihrem Sinne grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Vor allem bitten wir Sie, verfassungsrechtlich Ordnung zu schaffen.

**Fehr:** Die sozialdemokratische Fraktion stimmt in ihrer Mehrheit den Anträgen der Finanzkommission ebenfalls zu. Materiell teilen wir – wie es soeben Herr Jaeger auch getan hat – die Ansicht des Bundesrates, dass die Kompetenz zur Aufnahme von Anleihen der Exekutive zugeordnet werden sollte. Anders ist eine ökonomisch sinnvolle Führung der zentralen Bundestresorerie – sie wurde mit Recht gerühmt – nicht möglich. Was nun die formelle Seite anbelangt, hegen wir die gleichen Bedenken, wie sie der Präsident der Finanzkommission dargelegt hat. Wohl hat das mehrfach zitierte

Gutachten zur Feststellung geführt, die vom Ständerat beschlossene Regelung sei mit der Verfassung vereinbar, ähnlich wie die bisher geübte Praxis. Dem steht aber entgegen, was der Bundesrat selbst in seiner Botschaft auf Seite 10 ausführt. Der Rechtszustand ist unbefriedigend und er sollte durch eine Aenderung der Bundesverfassung saniert werden. Unseres Erachtens darf eine lange geübte, rechtlich vertretbare, aber unbestrittenermassen problematische Praxis nicht durch eine rechtlich problematische Ueberführung ins Dauerrecht ersetzt werden. Wenn schon eine Aenderung im Sinne der Ueberführung ins Dauerrecht vorgenommen werden soll, dann in Richtung verfassungsrechtlich einwandfreier Neuordnung, sei es durch Uebertragung der Kompetenz auf Verfassungsebene oder durch Einführung einer expliziten Delegationskompetenz der Räte in der Verfassung.

Die Anträge der Kommission führen zwar formell im Moment zu einer Null-Lösung, indem die seit Jahrzehnten geübte Praxis vorläufig kurzerhand weitergeführt wird. Angesichts der verfassungsrechtlichen Problematik einer Ueberführung ins Dauerrecht bleibt uns aber keine andere Lösung. Dieser Weg ist auch sachlich vertretbar, gibt er doch dem Bundesrat wie bisher die Möglichkeit zu einer vernünftigen Tresorerieführung. Es besteht keine zeitliche oder sachliche Dringlichkeit, die uns veranlassen müsste, im heutigen Zeitpunkt eine nicht unproblematische Praxis durch eine problematische Ueberführung ins Dauerrecht zu ersetzen. Ich empfehle Ihnen, den Anträgen der Finanzkommission zuzustimmen.

**Eisenring:** Es gibt im Parlament gelegentlich kleine Sternstunden, wenn z. B. am Donnerstag noch daran gedacht wird, was am Mittwoch vorher von verschiedenen Rednern dargelegt worden ist, nämlich die Frage des Stellenwertes unserer Verfassung. Ich kann den Ueberlegungen unseres sehr geschätzten Kollegen Nauer nicht folgen. Er hat diesen Diskussionsbereich als opportunistisch bezeichnet und das Verfahren als Leerlauf deklariert. Wir sind so lange im Parlament, dass wir feststellen können, dass Leerlauf im Parlament ein Insignum des Parlaments überhaupt darstellt, wobei der Leerlauf nicht unbedingt von Nachteil sein muss. Wenn die Frage der Kompetenzdelegation an den Bundesrat im Rahmen der Verschuldungspolitik aufgeworfen ist, so geschah das nicht allein wegen dieser Vorlage, sondern weil in unserm modernen und sich weiterhin entwickelnden Staat die Verschuldung ein entscheidender Bestandteil der Finanzpolitik überhaupt ist. Diesen Gesichtspunkt haben wir in den letzten Jahren vernachlässigt. Wir sind sogar über einige Jahre hin weit davon abgeschweift, was man unter dem Titel der Finanzdisziplin noch hätte zusammenfassen können. Seit Jahren war es üblich zu erklären: Wenn wir Schulden haben, finanzieren wir uns über den Kapitalmarkt! Wir hatten Jahre mit Ausgabenüberschüssen in der Grössenordnung von 1,5 Milliarden. Wir haben uns auch laufend damit beholfen, Nachtragskredite zu bewilligen, ohne uns klar zu sein, dass damit das Budgetrecht des Parlaments systematisch unterwandert worden ist. Der Bundesrat greift laufend zur öffentlichen Verschuldung.

Die Kommission ist nun der Meinung, dass die Dauerübertragung der Kompetenzen zur Finanzbeschaffung dem Bundesrat nicht gegeben werden könne, und fordert mit einer Motion, diese Frage generell zu überprüfen. Ich bin gegenüber der Motion – ohne einen entsprechenden Ablehnungsantrag zu stellen – ausserordentlich skeptisch. Die Finanzpolitik und die Verschuldungspolitik in den grösseren Zusammenhängen aber muss auf jeden Fall Aufgabe des Parlaments bleiben, wobei die technische Abwicklung der Geldbeschaffung – wie wiederholt erklärt worden ist – eine Angelegenheit der Verwaltung und des Bundesrates bleibt. Ich möchte hier auf eine auch in der Kommission entstandene Meinungsdivergenz hinweisen: Es geht um zweierlei Dinge, nämlich einmal um die Verschuldung als solche, gewissermassen als «Dauerinstitution» des Bundes, und dann geht es um die Tresoreriebeschaffung, um den laufenden Verpflichtungen nachzukommen. Diese beiden Ele-

mente können nicht im gleichen Bundesbeschluss festgelegt und normiert werden, wie das bisher geschieht. Es handelt sich um zwei vollständig andere Dinge.

Ich bin der Auffassung, dass auf diesen Beschluss nicht eingetreten werden kann, und habe in der Kommission auch den entsprechenden Antrag eingereicht. Es tut dem Parlament gut, sich gelegentlich – auch wenn das als Leerlauf bezeichnet werden sollte – auf die Verfassung zu besinnen. Ich habe mich schon manchmal gefragt: Auf was besinnt sich eigentlich sonst unser Parlament?

**Präsident:** Herr Coutau erklärt im Namen der liberalen Fraktion, dass sie die Anträge der Kommission – Nichteintreten auf die Aenderung des Bundesgesetzes – unterstützt.

**Mme Jaggi:** Je voudrais soutenir la proposition qui vient d'être présentée par M. Nauer et qui n'a pas eu l'heur de recevoir un appui trop ferme de la part des orateurs précédents.

Non juriste, je suis consciente que cela représente une limite pour le travail parlementaire. Mais, si le Conseil des Etats, réputé si sourcilieux en matière juridique précisément, estime la solution qu'il propose à la fois praticable et conforme à la constitution, les scrupules que peut nous inspirer la lecture d'un message effectivement rapide, pour ne pas dire lacunaire, peuvent être balayés.

De quoi s'agit-il en l'occurrence? De dessaisir le Parlement d'une responsabilité qu'il a régulièrement assumée avec beaucoup de légèreté, soit celle de déléguer au Conseil fédéral, en début de législature, le pouvoir d'émettre les emprunts nécessités par la gestion des finances fédérales et de la trésorerie, pouvoir qui est effectivement conféré aux Chambres fédérales par l'article 85, alinéa 10 de notre constitution.

Personne, que ce soit en commission ou dans ce conseil, ne discute le bien-fondé de cette délégation, limitée le plus souvent à la durée d'une législature. Personne n'a jamais discuté, au moment où cette compétence a été périodiquement demandée – M. Nauer a fait les recherches – les comptes-rendus sur les débats quadriennaux à ce sujet sont clairs. Personne ne met en doute que le Conseil fédéral a fait régulièrement bon et fidèle usage de la compétence qui lui a été ainsi déléguée.

Pourquoi donc maintenir un rituel que notre propre passivité a vidé de sens? Il suffit que nous donnions au Conseil fédéral, comme il le demande, l'autorisation générale d'emprunter, en nous réservant de rapporter ce transfert de compétences en tout temps et pour la durée que nous déterminerons, comme l'a décidé à l'unanimité le Conseil des Etats.

Je vous invite à accepter cette solution logique, simple, rationnelle, dans l'intérêt d'une collaboration entre l'Exécutif, chargé de la gestion courante des finances fédérales, et le Parlement, responsable de l'autorisation budgétaire et de la surveillance générale de ces mêmes finances. Je vous demande de considérer les avantages évidents qui viennent d'être évoqués et de ne pas faire de ce problème une question de prestige, ni de notre part, ni de celle du Conseil fédéral.

Pour ma part, je vois l'enjeu de cette affaire ailleurs que dans une question de prestige. Il y va d'une collaboration utile entre l'exécutif et le législatif. C'est pourquoi je vous engage à accepter la proposition de M. Nauer d'entrer en matière et de suivre le Conseil des Etats.

**Zbinden, Berichterstatter:** Noch einmal eine Bemerkung zum Vorgehen: Zuerst beraten und behandeln wir also den Nichteintretensantrag der Kommission zur Revision des Bundeshaushaltsgesetzes, anschliessend die Motion und erst in einem zweiten Teil dann den Bundesbeschluss, den die Kommission Ihnen vorschlägt.

Zum Eintretensantrag von Herrn Nauer muss ich noch einmal klarmachen: Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, diese ganze verfassungsmässige Frage der Anleiheaufnahme schon jetzt ohne verfassungsmässige Grundlage in einem

Gesetz zu normieren. Damit sind wir nicht einverstanden. Ich glaube nicht, dass man der Kommission hier Opportunismus vorwerfen kann. Wennschon wären wir eher als puritanisch zu bezeichnen; das würden wir noch akzeptieren. Es ist kein Leerlauf, wenn sich die Bundesversammlung über die Aufnahme von Anleihen ausspricht. Wir verlieren in diesem Parlament für viel unwesentlichere Dinge Zeit als für die Verschuldung des Bundes.

Ich muss noch einmal darauf pochen, sowohl Herr Jaeger wie auch Herr Eisenring haben Ihnen das aufgezeigt: Es geht nicht nur darum, laufend die Tresoreriebedürfnisse zu befriedigen. Es geht um die langfristige Verschuldung und die Kompetenz des Bundes, langfristige Schulden einzugehen. Das ist der wesentliche Inhalt dieser Vorlage. Ich bitte Sie, zweimal zu überlegen, ob Sie diese Kompetenz aus der Hand geben wollen.

Noch zur Motion, über welche Sie dann anschliessend zu befinden haben. Mit der Motion wollen wir, dass für die nächste Legislaturperiode diese Frage verfassungsmässig abgeklärt wird und dass wir in diesem Rat dann allenfalls auch eine Verfassungsrevision beschliessen können.

Ich wiederhole den Antrag der Kommission: Nichteintreten auf die Gesetzesrevision; eine Motion, mit dem Auftrag, in den nächsten vier Jahren diese Frage endgültig zu bereinigen. Erst in einem zweiten Teil kommen wir dann zur Alternative, eben zum Bundesbeschluss.

**M. Salvioni, rapporteur:** Je pense qu'il est opportun de faire le point de la situation, afin de clarifier les votations auxquelles nous allons procéder. Avant tout, il y a le problème de l'entrée en matière sur la proposition de modification de la loi fédérale présentée par le Conseil fédéral. La commission vous suggère de ne pas entrer en matière, et le Conseil fédéral au contraire d'entrer en matière. Le Conseil des Etats a accepté cette modification avec un amendement qui, selon lui, est suffisant pour garantir une compatibilité avec la constitution. Deuxièmement, la commission vous propose de voter une motion par laquelle elle invite le Conseil fédéral à modifier l'article 85, chiffre 10, de la constitution, afin de l'adapter aux nouvelles conditions.

Après la votation, une fois la non-entrée en matière décidée et la motion acceptée, nous discuterons de la proposition de la Commission des finances qui se trouve sur une feuille séparée. Elle a la même teneur que les arrêtés votés à chaque législature pour autoriser le Conseil fédéral à disposer en matière d'emprunts nonobstant la constitution fédérale. C'est une délégation de compétences. Sans revenir sur toute la discussion, je pense néanmoins qu'il faut établir une différence entre les besoins de la trésorerie qui sont probablement de la compétence de l'Exécutif, étant donné leurs caractéristiques implicites, et l'endettement à long terme par des obligations. Pour ce dernier, on peut réellement se poser le problème de la compatibilité avec la constitution. A ce propos, les avis se sont divisés. Des constitutionnalistes soutiennent qu'avec une compétence résiduelle du Parlement, c'est-à-dire la possibilité de la reprendre et de décider en la matière, la constitution serait sauvée et respectée. En revanche, d'autres répliquent qu'il faut interpréter de façon très formaliste la constitution et qu'elle serait violée, même si le Parlement se réserve la compétence résiduelle, c'est-à-dire le droit de se la réapproprier. On en a assez dit pour vous éclairer sur cette différence et je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'insister. Je remarque simplement que ceux qui soutiennent que la solution est compatible avec la constitution fédérale admettent en définitive qu'une véritable décision sur l'endettement passe par une décision sur le budget ou sur les comptes et qu'au fond les décisions concernant l'émission d'obligations ne sont qu'une activité exécutive accomplie par le Conseil fédéral qui suit les conclusions adoptées par le Parlement dans le budget. En revanche, certains soutiennent que le Conseil fédéral, s'il veut s'endetter, doit formellement demander l'autorisation au Parlement, puisque ce dernier est compétent. Voilà l'enjeu de la discussion. C'est à vous de décider.

**Bundesrat Stich:** Zuallererst möchte ich dem Vertreter des Minderheitsantrages, Herrn Nauer, für seine Ausführungen danken. Sie entsprechen durchaus der Meinung des Bundesrates. Da aber hier die Finanzkommission dem Bundesrat vorgeworfen hat, verfassungswidrig zu handeln und verfassungswidrige Anträge zu stellen, bleibt es mir natürlich nicht erspart, trotzdem auch Stellung zu nehmen.

Ende November 1987 läuft die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 29. September 1983 über die Aufnahme von Bundesanleihen, mit welchem der Bundesrat ermächtigt worden ist, für die Legislaturperiode 1983/87 Anleihen aufzunehmen, ab. Diese Kompetenz ist zu erneuern und eben zu delegieren.

Der Bundesrat beantragt Ihnen, die seit bald 70 Jahren angewandte Praxis ins Dauerrecht überzuführen. Wir gehen dabei davon aus, dass es nicht Sache des Parlamentes sein kann, über jede einzelne Geldbeschaffungsoperation am Markt zu entscheiden; denn dabei handelt es sich nicht um hoheitliche Aspekte und Tätigkeiten. Bei der Geldbeschaffung geht es nicht nur um die Aufnahme von Anleihen im engeren Sinn, also um den Teil, der in der Bundesverfassung *expressis verbis* geregelt ist, sondern es geht um jede Geldaufnahme am Markt schlechthin. Hinzu kommen auch die Schatzanweisungen, Geldmarkt-Buchforderungen, Buchschulden und die sehr kurzfristigen Geldmarktkredite, die als sogenanntes Cash-Management-Instrument eingesetzt werden. Oft sind Entscheide innert weniger Tage, manchmal gar innert Stunden zu fällen. Die Bundestresorerie muss auf die sich rasch ändernden Verhältnisse am Geld- und Kapitalmarkt reagieren können, um eine möglichst kostengünstige Geldbeschaffung sicherzustellen. Es leuchtet ein, dass unter diesen Umständen eine Beschlussfassung der eidgenössischen Räte über jede einzelne Geldaufnahme völlig ausgeschlossen ist. Das ist denn auch der Grund dafür, weshalb das Parlament den Bundesrat seit dem Ersten Weltkrieg jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode auch zur Anleiheaufnahme ausdrücklich ermächtigt und seine Kompetenzen an den Bundesrat delegiert hat. Es ist unter anderem vorgeschlagen worden, dem Bundesrat die Kompetenz zur Anleiheaufnahme jeweils jährlich, gleichzeitig mit der Verabschiedung des Budgets, in Form einer Festsetzung eines Verschuldungsplafonds zu erteilen. Hiezu ist zu bemerken, dass die Bundestresorerie als zentrales System geführt wird. Sie hat nicht nur die Zahlungsbereitschaft des Bundes im engeren Sinne sicherzustellen, sondern sie hat auch die notwendigen Mittel für die Anstalten und Betriebe des Bundes – so z. B. für die PTT mit ihrem Postchecksystem und für die SBB – bereitzustellen. Dies bedeutet unter anderem, dass die PTT jederzeit in der Lage sein müssen, ihren Verpflichtungen gegenüber den Postcheckkontoinhabern nachzukommen. Die Auszahlung von Postcheckgeldern kann sicher nicht mit dem Hinweis auf das Bestehen eines Verschuldungsplafonds verweigert werden.

Insgesamt hat die Bundestresorerie Liquiditätsschwankungen von bis zu 5 Milliarden Franken aufzufangen. Ich würde Ihnen empfehlen, auch einmal den Notenbankausweis über das letzte Jahr anzusehen. Ende 1986 lag die Notenbankgeldmenge bei über 41 Milliarden, heute ist sie noch bei 32 Milliarden. Das ist eine Folge, die alle zwei Jahre eintritt, und zwar wegen des Steuersystems: Jetzt müssen die Steuererklärungen ausgefüllt werden, was unter anderem solche Auswirkungen hat. Das nur nebenbei; aber hier kommt auch ein schöner Teil des Geldes auf Postcheckkonti.

Daraus ist zu folgern, dass ein allfälliger Verschuldungsplafond verhältnismässig hoch angesetzt werden müsste, damit die Zahlungsbereitschaft des Bundes sowie seiner Betriebe und Anstalten jederzeit sichergestellt werden kann. Selbst bei einem hohen Verschuldungsplafond bestünde die Gefahr, dass die heute in der Tresorerieführung erreichte Flexibilität beeinträchtigt würde, was entsprechende Kosten zur Folge hätte, weil den jeweiligen Marktverhältnissen nur in ungenügendem Masse Rechnung getragen werden könnte. Wir haben beispielsweise in diesem Jahr Darlehen

in der Höhe von 800 Millionen Franken, welche gekündet werden können. Das erste gekündigte Anleihen mit einem Zinssatz von 7,75 haben wir konvertiert. Die nächsten, die zu künden wären, sind zu 7,25 und 6,5 Prozent zu verzinsen; wir können sie künden, falls wie die Kompetenz dazu erhalten. Wenn nicht, kommt uns das teuer zu stehen!

Allerdings haben wir das erste Anleihen in diesem Jahr weit über diese und nächste Legislaturperiode hinaus aufgenommen, weil die Laufzeit 25 Jahre beträgt. Wenn also das Parlament den Plafond schon festsetzen wollte, müsste es auch die zeitlichen Staffelungen berücksichtigen.

Im übrigen kann festgestellt werden, dass die Schuldenplanung in jenen Ländern, die über diese Einrichtung in der einen oder anderen Form verfügen (z. B. USA, Grossbritannien, Bundesrepublik Deutschland), weder zu einer Schuldenstabilisierung noch zu einer erhöhten Budgetdisziplin geführt hat. Ebenso gilt in der Schweiz: Wenn wir in der Verfassung Steuerhöchstsätze haben, heisst das nicht, dass die Budgetdisziplin nachher automatisch gut ist. Diese Annahme wäre falsch.

Man kann sich deshalb die Frage stellen: Was passiert, wenn der Bundesrat am Ende der neuen Legislaturperiode (Ende November dieses Jahres) über keine Kompetenz der Anleiheaufnahme mehr verfügt? – Ich stelle aber fest, dass die Kommission die frühere Regelung weiterführen möchte.

Bis Ende 1987, das heisst im Monat Dezember, müssen noch Geldmarktbuchforderungen und Schatzanweisungen im Betrage von rund 200 Millionen zurückbezahlt werden. Im Jahre 1988 würden sich die bereits heute feststehenden Rückzahlungen an den Geld- und Kapitalmarkt zusätzlich auf gegen 1,5 Milliarden Franken belaufen. Ein solcher Abbau der Tresoriermittel wäre an sich durchaus zu verkraften. Wenn aber die Kompetenz zur kurzfristigen Geldaufnahme, d. h. beispielsweise für die Aufnahme von Bankkrediten für wenige Tage, fehlen würde – das steht jedoch nicht zur Diskussion, weil in der Verfassung ausdrücklich nur die Anleihen genannt sind –, müsste mit einer schweren Beeinträchtigung des Cash-Managements der Bundestresorerie gerechnet werden. An einzelnen Tagen könnte die Zahlungsbereitschaft des Bundes sowie seiner Betriebe und Anstalten ernsthaft in Frage gestellt sein.

Mit Sicherheit würde die ausgezeichnete Bonität der Eidgenossenschaft am Geld- und Kapitalmarkt in Mitleidenschaft gezogen werden. Selbstverständlich müssten wir im Hinblick auf mögliche Zahlungsschwierigkeiten auf die vorzeitige Rückzahlung von hochverzinslichen Anleihen verzichten, da uns die Kompetenz zur Konversion fehlen würde. Dies hätte aber zur Folge, dass, gemessen am heutigen Zinsniveau, die Zinseinsparungen in der Grössenordnung von 30 Millionen Franken im Jahre 1989 nicht erzielt werden könnten. Unter Berücksichtigung der Restlaufzeit der im Jahre 1988 kündbaren Anleihen würde sich der Schaden auf rund 80 Millionen Franken belaufen.

Damit habe ich gezeigt, dass die Wahrnehmung der Anleihekompetenz durch das Parlament selbst – sei es in jedem Einzelfall oder durch die jährliche Festsetzung eines Anleiheplafonds – nicht im Interesse des Bundes liegt. Diese Einsicht besteht seit über 70 Jahren und bewog das Parlament seit dem Ersten Weltkrieg, den Bundesrat alle vier Jahre mit der Anleiheaufnahme zu beauftragen.

Da die Kompetenzübertragung für jeweils eine Legislaturperiode zu einem reinen Routinegeschäft geworden war und dem Gebot einer rationalen Verwaltung daher nicht mehr entsprach, schlug der Bundesrat mit Botschaft vom 20. August 1986 vor, mit einer Aenderung des Finanzhaushaltsgesetzes die Delegation ins Dauerrecht zu überführen. Nachdem die Verfassungsmässigkeit einer Ermächtigung an den Bundesrat jahrzehntelang nie in Frage gestellt worden war, hielt der Bundesrat die Verankerung der Praxis in einem Gesetz für verantwortbar.

Der Ständerat hat der bundesrätlichen Vorlage einen Zusatz angefügt, der es dem Parlament durch einfachen Bundesbeschluss erlaubt, die Ermächtigung zurückzunehmen. Eine Rücknahme wäre nach dem vom Ständerat gutgeheissenen

Text somit jederzeit – also nicht wie bisher bloss alle vier Jahre – möglich. Dem Parlament würde somit ein grösserer Spielraum zum Eingreifen verbleiben als aufgrund der bisherigen Ermächtigungsbeschlüsse.

Für die bundesrätliche Vorlage in der Fassung des Ständerates sprechen aber nicht nur Gründe der Oekonomie und Verhältnismässigkeit. Es erscheint auch zweckmässig, alle Ausführungsbestimmungen zum Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung in einem einzigen Erlass zu vereinigen. Durch die Aufnahme der Ermächtigung ins Finanzhaushaltsgesetz und damit auch in die Systematische Sammlung des Bundesrechts würde dem Interessierten erleichtert, sich über die Rechtslage ins Bild zu setzen. Dies ist insbesondere in einem Bereich von Vorteil, in dem sich die handelnde Behörde gegenüber privaten Vertragspartnern als vertretungsberechtigt ausweisen muss.

Nachdem in Ihrer Finanzkommission die Verfassungsmässigkeit der Vorlage angezweifelt worden ist, habe ich die Rechtsfrage von Herrn Professor Thomas Fleiner, Staatsrechtslehrer an der Universität Freiburg und Direktor des Instituts für Föderalismus, abklären lassen. In seinem Gutachten stellt Professor Fleiner fest, dass es sich bei einer Ermächtigung an den Bundesrat zur Aufnahme von Anleihen um eine Vertretungsvollmacht handelt, den Bund für die Uebernahme von öffentlichen Anleihen zu vertreten und für den Bund privatrechtliche Schuldverpflichtungen einzugehen. Eine derartige Ermächtigung ist verfassungsmässig zulässig, wenn durch ihre Ausgestaltung der Bundesversammlung eine genügende Rechtskompetenz belassen wird.

Diesen Anforderungen wird sowohl eine auf vier Jahre befristete Kompetenzübertragung – wie sie jetzt die Kommission wieder vorschlägt – als auch eine unbefristete Ermächtigung gerecht, sofern sich die Bundesversammlung im Falle der unbefristeten Uebertragung das verfassungsrechtliche Hoheitsrecht bewahrt, stets ohne fakultatives Referendum über die Aufnahme von Anleihen zu entscheiden, sei es indem sie dem Bundesrat die Kompetenz stillschweigend belässt oder indem sie die Kompetenz wieder an sich nimmt. Als Vertretungsvollmacht zum Abschluss privatrechtlicher Verträge braucht die Ermächtigung nicht durch ein Gesetz zu erfolgen. Es genügt, wie es in den letzten 70 Jahren getan worden ist, die Form des einfachen Bundesbeschlusses. Indessen ist die Kompetenzübertragung – auch wenn es nicht zwingend nötig ist – ebenfalls mittels eines referendumspflichtigen Erlasses rechtlich zulässig. Immerhin muss in diesem Fall sichergestellt sein, dass die Vollmacht jederzeit mit einem einfachen Bundesbeschluss aufgehoben werden kann.

Aufgrund des Gutachtens von Professor Fleiner kann festgehalten werden, dass sowohl die bisherige Praxis, nämlich die auf vier Jahre befristete Ermächtigung mit einem einfachen Bundesbeschluss, als auch die Vorlage in der Fassung des Ständerates mit der Verfassung in Einklang stehen. Auf die Vorzüge der vom Ständerat gutgeheissenen Vorlage habe ich hingewiesen. Ich bin eigentlich von der Finanzkommission etwas enttäuscht, dass sie für diese guten Argumente zur Rationalisierung nicht mehr Verständnis aufbringt.

Ich ersuche Sie, dem Bundesrat – also dem Minderheitsantrag Nauer – und dem Ständerat zuzustimmen. Gleichzeitig ersuche ich Sie auch, die Motion der Kommission entweder abzulehnen oder in ein Postulat umzuwandeln. Denn von uns aus gesehen ist es sehr, sehr heikel, eine Verfassungsrevision in diesem Punkt durchzuführen, wenn es schon genügen würde, in einem Artikel einfach einige Worte zu streichen. Natürlich könnte man auch andere Lösungen finden, aber das wäre an sich das Einfachste. Wir glauben auch, dass dazu nicht das ganze Prozedere der Verfassungsrevision in Gang gesetzt werden sollte, sondern dass man dies dann bei der Neufassung der Bundesverfassung korrigieren sollte.

Mich selber und den Bundesrat hat der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit natürlich getroffen. Der Finanzminister nimmt die Verfassung ernst – auch das Parlament. Er hat

sich dann beschleunigt hinter die Verfassung gemacht. Da stellt man tatsächlich erstaunliche Dinge fest; das muss ich doch auch sagen. Zum Beispiel in Artikel 42 heisst es: «Zur Bestreitung der Bundesausgaben stehen zur Verfügung: (...) b) der Reinertrag der Post-, Telegraf- und Telefonverwaltung ....» Ich muss jetzt schleunigst dem PTT-Verwaltungsrat und der PTT-Generaldirektion mitteilen, sie sollten sich unbedingt an die Verfassung halten, besonders für den Uebertrag des Reingewinns des letzten Jahres!

Unter f) heisst es dann, «... der Bundesanteil am Reinertrag der mit dem Notenmonopol ausgestatteten Bank» stehe auch zur Bestreitung der Ausgaben zur Verfügung. Das ist auch so in der Verfassung festgelegt.

Noch schwieriger wird es – und das betrifft das Parlament selber – in Artikel 86, wo es heisst: «Die beiden Räte versammeln sich jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tage.» Und: «Sie werden ausserordentlich einberufen durch Beschluss des Bundesrates oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone es verlangen.» Jetzt stellt sich die Frage: Wenn ich Ihnen weiterhin das Taggeld ausbezahle, verhalte ich mich dann verfassungswidrig? (*Heiterkeit*)

Wenn Sie dann sehen, was der Gesetzgeber aus diesem Artikel gemacht hat, werden Sie vielleicht etwas staunen. Er hat nämlich im Gesetz über den Geschäftsverkehr zwischen den Räten in Artikel 1 souverän festgelegt: «Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich am ersten Montag der Monate Dezember, März und Juni sowie am Montag nach dem Eidgenössischen Betttag zu den ordentlichen Sessionen. Die Räte können den Beginn der Session auf einen anderen Tag festlegen und weitere Sessionen beschliessen.» Das Geschäftsverkehrsgesetz stimmt ganz zweifellos mit der geschriebenen Verfassung auch nicht mehr überein. Wenn man einen Schluss daraus ziehen kann, so sicher der, dass die Bundesverfassung revidiert werden muss, aber sie muss insgesamt revidiert werden. Bis es soweit ist, denke ich, sollten wir das Vernünftige tun. Nicht etwa, Herr Keller, «vernünftig sündigen». Das ist etwas schwierig. Ich habe heute zum erstenmal gehört, dass es auch vernünftige Sünden gibt. Früher habe ich immer geglaubt, es gebe höchstens schöne und hässliche Sünden. Scheinbar gibt es noch vernünftige Sünden. Für den Bundesrat gibt es aber keine Wiederholung von Sünden. Entweder hat er früher nicht gesündigt; dann tut er es auch in Zukunft nicht. Wenn man aber der Ansicht ist, er hätte früher gesündigt, muss man eine andere Lösung treffen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Vorlage, wie sie der Ständerat verabschiedet hat, hier gemäss Antrag Nauer, verfassungsmässig ist; sie ist zweckmässig. Der Verfassungsartikel geht von einer falschen Voraussetzung aus. Dass die Anleiheaufnahme in der Verfassung festgelegt ist, gleichzeitig mit Budget und Rechnung, hat wohl historische Gründe. Als es üblich war, noch Zwangsanleihen aufzunehmen, bzw. als es denkbar war, dass sich ein Gesetzgeber oder eine Regierung mit Zwangsanleihen die Mittel beschafft hätte, hatte eine solche Bestimmung noch einen Sinn; aber in der heutigen Zeit hat eine solche Bestimmung tatsächlich keinen Sinn, und deshalb bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten, ihr zuzustimmen und die Motion der Kommission im besten Fall in ein Postulat umzuwandeln, damit man nicht den Eindruck hat, wir würden das jetzt als separate Lösung bringen. Wir werden es ganz sicher mit der nächsten generellen Totalrevision der Bundesverfassung tun.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	84 Stimmen
Für den Antrag Nauer	29 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

#### Motion der Finanzkommission Aufnahme von Anleihen. Zuständigkeit

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Beschlussentwurf vorzulegen, wonach Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung so zu ändern ist, dass die Zuständigkeit für die Aufnahmen von Anleihen von der Bundesversammlung auf den Bundesrat übertragen werden kann.

#### Motion de la Commission des finances Emission d'emprunts. Compétence

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un projet d'arrêté modifiant l'article 85, chiffre 10, de la constitution fédérale, de telle façon que la compétence d'émettre des emprunts puisse être transférée de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral.

**Präsident:** Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen, eventuell in ein Postulat umzuwandeln.

**Zbinden, Berichterstatter:** Wenn wir logisch sind und Nicht-eintreten auf die Bundesgesetzrevision beschlossen haben, dann müssen wir auch der Motion zustimmen und den Bundesrat beauftragen, die Verfassungsfragen in den nächsten vier Jahren zu regeln. Deshalb die Motion.

**M. Salvioni, rapporteur:** Après avoir refusé l'entrée en matière, il est logique que vous votiez maintenant la motion car celle-ci invite le Conseil fédéral à modifier l'article 85, chiffre 10 de la constitution fédérale. Ainsi, la non-entrée en matière avait une signification précise: vous pensez qu'effectivement, il s'agit d'une pratique contraire à la constitution, donc qu'il faut la changer. C'est la raison pour laquelle il faut voter la motion et non un postulat qui, lui, serait discuté et proposé par le Conseil fédéral, à une date indéterminée.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für Ueberweisung der Motion	97 Stimmen
Für Ueberweisung als Postulat	20 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für Ueberweisung der Motion	83 Stimmen
Dagegen	24 Stimmen

#### Ueberwiesen – Transmis

#### B. Bundesbeschluss über die Aufnahme von Anleihen Arrêté fédéral relatif aux émissions d'emprunts

##### Antrag der Kommission

##### Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 20. August 1986, beschliesst:

##### Art. 1

Der Bundesrat kann in der Legislaturperiode 1987-1991 Anleihen aufnehmen, soweit dies zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe erforderlich ist.

##### Art. 2

1. Die Anleihen werden zu marktüblichen Bedingungen aufgelegt.

2. Sie werden in Form von Obligationen, Kassenscheinen oder Verpflichtungen des eidgenössischen Schuldbuchs, Geldmarkt-Buchforderungen, Schatzanweisungen, Buchschulden oder in anderen geeigneten Formen ausgegeben.

##### Art. 3

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er unterliegt nicht dem Referendum.

*Proposition de la commission**Préambule*

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 20 août 1986 arrête:  
**Art. 1**

Le Conseil fédéral est autorisé, durant la législature 1987-1991, à émettre des emprunts dans la mesure nécessaire à assurer la liquidité de la Confédération ainsi que de ses entreprises et établissements.

**Art. 2**

1. Les emprunts seront conclus aux conditions du marché.  
2. Ils seront émis sous forme d'obligations, de bons de caisse, de créances inscrites au livre de la dette de la Confédération, de créances comptables à court terme, de bons du Trésor, de dettes en compte ou sous toute autre forme appropriée.

**Art. 3**

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Zbinden**, Berichterstatter: Vielleicht zuerst eine kurze Replik an den Bundesrat zur Frage der Verfassungstreue. Artikel 86 der Bundesverfassung sagt tatsächlich, dass wir uns einmal im Jahr zu einer Sitzung treffen. Ich bin davon überzeugt, dass ich einen Gutachter finden werde, der hier die Lösung findet. Wir treffen uns nämlich tatsächlich einmal jährlich in vier Raten, und wir werden auch bezahlt einmal jährlich in vier Raten.

Nun aber ernster zum Bundesbeschluss, den wir Ihnen vorschlagen. Wir haben in der Kommission eingesehen, dass man natürlich nicht vor dem Nichts stehen bleiben darf; denn die Geldaufnahme des Bundes muss ja für die nächste Legislaturperiode geregelt werden. Deshalb haben wir Ihnen in einer zweiten Sitzung den Bundesbeschluss B vorgeschlagen in Form eines Bundesbeschlusses, befristet, mit Geltung ab Dezember 1987 bis Ende November 1991. Inhaltlich entspricht es den Bundesbeschlüssen, die wir bis anhin getroffen haben. Er ist nur in der Formulierung etwas konziser gehalten. Weitere Erwägungen erübrigen sich. Ich empfehle Ihnen, diesem Beschluss zuzustimmen.

**M. Salvioni**, rapporteur: C'est le troisième volet des propositions de la Commission des finances qu'il faut voter maintenant. Cette votation de l'arrêté fédéral relatif aux émissions d'emprunts est nécessaire car sinon le Conseil fédéral n'aurait pas la compétence pour émettre des obligations pendant la prochaine législature. Il faut le voter maintenant car il faut laisser le temps au Conseil des Etats de se déterminer sur ce problème et de suivre, si possible, la prise de position du Conseil national. Donc, le contenu de cette proposition est exactement semblable à celui qui a été voté régulièrement avant chaque législature: il s'agit simplement de déléguer au Conseil fédéral la compétence pour effectuer les emprunts en modifiant pour cela l'article 85, chiffre 10, de la constitution fédérale.

Je vous prie donc, au nom de la commission, d'accepter cet arrêté.

**Titel und Ingress, Art. 1 bis 3****Titre et préambule, art. 1 à 3**

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 86 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

85.967

**Interpellation Pitteloud****Bankgeschäfte und Menschenrechte****Opérations bancaires et droit de l'homme**

Siehe Jahrgang 1986, Seite 488 – Voir année 1986, page 488

*Diskussion – Discussion*

86.401

**Interpellation****der sozialdemokratischen Fraktion****Marcos-Gelder in der Schweiz****Interpellation du groupe socialiste****Avoirs déposés en suisse par Marcos**

Siehe Jahrgang 1986, Seite 1514 – Voir année 1986, page 1514

*Diskussion – Discussion*

86.482

**Interpellation Fischer-Häggingen****Marcos-Gelder in der Schweiz****Avoirs de Marcos en Suisse**

Siehe Jahrgang 1986, Seite 1515 – Voir année 1986, page 1515

*Diskussion – Discussion*

86.913

**Interpellation Carobbio****Marcos-Gelder in der Schweiz.****Haltung gewisser Banken****Interpellanza Carobbio****Averi di Marcos in Svizzera.****Agire di certe banche****Interpellation Carobbio****Avoirs de Marcos en Suisse.****Attitude de certaines banques**

*Wortlaut der Interpellation vom 6. Oktober 1986*

Das Marcos-Vermögen in der Schweiz und die Gelder, die der philippinische Ex-Präsident und Diktator bei Schweizer Banken deponiert und der Bundesrat gesperrt hat, sind immer noch Gegenstand von Diskussionen und Auseinandersetzungen.

In den vergangenen Tagen berichtete die Presse, dass – laut

## **Finanzhaushaltgesetz. Aenderung**

### **Loi sur les finances de la Confédération. Modification**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.040
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	412-421
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 204

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.