

Die Kommission stellte fest, dass die im 7. Landwirtschaftsbericht vorgeschlagenen sozialen Massnahmen effektiv nur eine Liste von mehreren möglichen Massnahmen darstellen, die noch einer vertieften Diskussion bedürfen. Sie können unter diesen Umständen nicht als Grundlage für künftige gesetzliche Bestimmungen dienen.

Im übrigen wurde festgestellt, dass zwischen den vorgeschlagenen Massnahmen gewisse Widersprüche bestehen. Einerseits zielen sie auf Strukturhaltung, andererseits sollen sie Strukturpassungen fördern.

**M. Matthey** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le 18 mars 1992, le Conseil des Etats a décidé, sans discussion et à l'unanimité, de transmettre la motion. Le Conseil fédéral y est également favorable. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a examiné cette motion le 27 avril 1992.

La commission fait remarquer que les mesures sociales proposées dans le 7e rapport sur l'agriculture ne sont en fait qu'une liste de mesures possibles qui doivent encore faire l'objet d'un examen approfondi. Dans ces conditions, elles ne peuvent servir de bases à de futures dispositions légales. Par ailleurs, il a été constaté qu'il y avait une certaine contradiction entre les mesures proposées. D'un côté, elles ont un caractère de maintien des structures et de l'autre, elles encouragent un ajustement des structures.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt dem Nationalrat mit 18 zu 0 Stimmen:

1. Ablehnung der Motion;
2. Ueberweisung des Postulates der Kommission.

#### *Proposition de la commission*

Par 18 voix contre 0, la commission propose au plénum de:

1. Rejeter la motion;
2. Transmettre le postulat de la commission.

#### **Ad 92.011**

#### **Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben Sozialmassnahmen im Landwirtschaftsbericht**

#### **Postulat de la commission de l'économie et des redevances**

#### **Mesures sociales dans le rapport sur l'agriculture**

#### *Wortlaut des Postulates vom 27. April 1992*

Der Bundesrat wird eingeladen, die im 7. Landwirtschaftsbericht vorgesehenen sozialen Massnahmen (Ziffer 358, Teil 3), näher zu prüfen und soweit geeignet so rasch wie möglich die entsprechenden Gesetzesbestimmungen vorzubereiten.

#### *Texte du postulat du 27 avril 1992*

Le Conseil fédéral est invité à examiner de façon plus précise les mesures sociales mentionnées sous chiffre 358, 3ème partie du 7e rapport sur l'agriculture, et à préparer les mesures législatives correspondantes dans les meilleurs délais.

#### *Motion Ad 92.011*

*Abgelehnt – Rejeté*

#### *Postulat Ad 92.011*

*Ueberwiesen – Transmis*

#### 92.037

### **Legislaturplanung 1991–1995 Programme de législation 1991–1995**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1095 hiervoor – Voir page 1095 ci-devant

#### **IV. Institutionenreform IV. Réforme des institutions**

#### **Ad 92.037**

#### **Motion der Geschäftsprüfungskommission Legislaturplanung 1991–1995. Wirksamkeit staatlicher Massnahmen**

#### **Motion de la Commission de gestion Programme de législation 1991–1995. Efficacité des mesures prises par l'Etat**

#### *Wortlaut der Motion vom 18. Mai 1992*

Der Bundesrat wird eingeladen, die Steigerung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen als Ziel für die Legislaturperiode 1991–1995 festzulegen. Dabei gilt es, die Vorschläge des Berichtes vom Oktober 1991 der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (Ageval) über die Entwicklung der Gesetzesevaluation in der Bundesverwaltung zu berücksichtigen.

#### *Texte de la motion du 18 mai 1992*

Le Conseil fédéral est invité à reprendre la question de l'augmentation de l'efficacité des mesures étatiques comme but pour la législature 1991–1995. A cet effet, il y a lieu de prendre en considération les propositions du rapport d'octobre 1991 du Groupe de travail «Evaluation législative» (AGEVAL) concernant le développement de l'évaluation législative dans l'Administration fédérale.

#### *Schriftliche Begründung*

Das Legislaturprogramm von 1987–1991 sah als eines der sieben Legislaturziele für die Realisierung der Leitidee des qualitativen Wachstums die Steigerung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen vor.

Eine der Massnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich bestand darin, die Gesetzesevaluation auszubauen. «Mit dem Ausbau der Gesetzesevaluation können die Vollzugsdefizite und die mangelnde Wirksamkeit bestehender rechtlicher Regelungen ermittelt und beseitigt sowie die Vorbereitung neuer Erlasse verbessert werden.» Zu diesem Zweck müssen die Kenntnisse der Verwaltung über die Wirkungen staatlicher Massnahmen verbessert werden. Im Legislaturprogramm wird erwähnt, dass der Bundesrat die Verbesserung der Gesetzesevaluation auf der Grundlage der Resultate vornehmen will, die die Arbeitsgruppe Ageval erarbeitet. Der ausführliche Bericht dieser Arbeitsgruppe, der im Oktober 1991 publiziert wurde, enthält zahlreiche Fakten und überlegenswerte Ansatzpunkte betreffend die Evaluation der Wirkung staatlicher Massnahmen.

Die Notwendigkeit der Behandlung der Wirksamkeitsfrage staatlicher Massnahmen ergibt sich aus folgenden Gründen: Zunahme und immer stärkere gegenseitige Vernetzung der Staatsaufgaben, Uebergang vom Ordnungs- zum Leistungsstaat, wachsende Komplexität der Gesamtgesellschaft. Trotz der Massnahmen, die getroffen werden, um die Kenntnisse der Wirksamkeit und Wirkungen der staatlichen Mass-

nahmen zu verbessern, hat die Arbeitsgruppe bestehende Lücken festgestellt:

- die Bemühungen im Hinblick auf eine bessere Erfassung der Wirkungen erfolgen unkoordiniert, punktuell und aus je verschiedenen Perspektiven;
- die Verwaltung ist für diese Problematik noch nicht genügend sensibilisiert;
- es gibt praktisch kaum Anreize zur Durchführung von Evaluationen.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen und Feststellungen kommt die Arbeitsgruppe Ageval zum Schluss, dass der Wirksamkeitsbeurteilung bei der Erlassvorbereitung besondere Aufmerksamkeit zukommt und dass Massnahmen zu treffen sind, die es erlauben, nach einem einmal getroffenen Entscheid auch über hinreichend genaue Kenntnisse über die Wirkungen der Erlasse zu verfügen. Zu diesem Zwecke hat die Arbeitsgruppe folgende Massnahmen vorgeschlagen, die geeignet sind, die Situation zu verbessern:

- die Einsetzung einer Evaluationskonferenz, um das bestehende Netz von Institutionen zu verstärken;
- die Bezeichnung von Evaluationsdelegierten in den Aemtern, um den nötigen Sachverstand zu schaffen und Impulse zu geben;
- die Verbesserung der Vorbereitung von Entscheiden;
- bessere Kenntnisse über Wirkungen (Versuchsregelungen, Evaluationsklauseln, Monitoring);
- die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für Evaluationen.

Aus dem Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 1991–1995 scheint hervorzugehen, dass die Beschäftigung mit der Wirksamkeit nicht unter den wesentlichen Aufgaben des Bundes aufgeführt ist.

Die Geschäftsprüfungskommission ist der Ansicht, dass der Bundesrat die Prüfung im Bereich «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» weiterführen und konkrete Massnahmen vorschlagen soll, um Instrumente zu schaffen, mit denen die Wirkungen der Erlasse und die Kontrolle der Wirksamkeit der Normen besser prognostiziert werden können. Die Anstrengung der Arbeitsgruppe Ageval muss bei dieser Überlegung miteinbezogen werden, denn sie bildet eine wichtige Arbeitsgrundlage, sowohl im Hinblick auf die Kenntnisse in diesem Bereich als auch auf die Vorschläge, die sie zur Verbesserung der heutigen, unbefriedigenden Situation macht.

Die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ist eines der Prinzipien der Geschäftsprüfungskommission bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht. Angesichts der Komplexität der Probleme des modernen Staates ist es nicht möglich, im Rahmen der Oberaufsicht sich nur darauf zu beschränken, im nachhinein zu prüfen, ob die Tätigkeiten der Verwaltung korrekt und angebracht sind; die Prüfung muss im Gegenteil immer mehr auf die Wirkungen der staatlichen Handlungen ausgerichtet werden.

Um dieser neuen Forderung der Kontrollaufgabe des Parlamentes zu entsprechen, haben sich die Geschäftsprüfungskommissionen die Mittel gegeben, einerseits, indem sie ein parlamentarisches Organ zur Kontrolle der Verwaltung eingesetzt haben, das sich speziell mit der Frage der Wirkungen befasst, und andererseits, indem sie in jeder Kommission eine horizontale Sektion geschaffen haben, die damit beauftragt ist, zu untersuchen, wie die Verwaltung den Wirkungen ihrer Handlungen Rechnung trägt. Die Schaffung von Institutionen innerhalb der Verwaltung, die mit der Gesetzesevaluation beauftragt sind, wird ein wichtiger Informationsbeitrag für die parlamentarischen Kontrollinstanzen sein. Diese Information ist dann auch eine Stütze für die Entscheidungsfindung im Bereich staatlicher Massnahmen.

Die Geschäftsprüfungskommission ist der Ansicht, dass die zusätzlichen Mittel, die der Bund aufwenden muss, um die notwendigen Institutionen zur Gesetzesevaluation zu schaffen, eine notwendige Investition darstellen, die dann zu einer effizienteren Verteilung der Ressourcen führt.

#### *Développement par écrit*

Le programme de législation 1987–1991 prévoyait, parmi les sept grandes options pour atteindre le but de la croissance

qualitative, celle de l'efficacité des mesures prises par l'Etat. Une des mesures pour rendre plus efficaces les mesures étatiques dans les domaines social et économique consistait à développer l'évaluation législative. «Celle-ci est de nature à permettre de détecter et de pallier les insuffisances affectant l'exécution des normes légales et de remédier au manque d'efficacité des réglementations existantes, ainsi que d'améliorer l'élaboration de nouveaux textes législatifs.» Pour cela il faut améliorer les connaissances dont l'administration dispose concernant les effets des mesures étatiques. Dans le programme de législation, il était énoncé que le Conseil fédéral entendait améliorer l'évaluation législative sur la base des données fournies par le groupe de travail AGEVAL.

Le rapport circonstancié des travaux de ce groupe de travail, publié en octobre 1991, a mis en évidence plusieurs faits et éléments de réflexion concernant l'évaluation des effets des mesures étatiques.

En premier lieu, la nécessité d'aborder la question de l'efficacité des mesures étatiques due aux raisons suivantes: augmentation des tâches étatiques et leur interdépendance toujours plus forte, le passage de l'Etat de police à celui de promotion et de prestations et la complexité croissante du système social dans son ensemble. Malgré des mesures prises en vue d'améliorer les connaissances des effets et de l'efficacité des mesures étatiques, le groupe de travail a constaté qu'il reste des lacunes:

- les efforts pour une meilleure connaissance sont ponctuels, non coordonnés et issus de perspectives différentes,
- l'administration est encore insuffisamment sensibilisée à cette problématique;
- il n'existe pratiquement pas d'incitation à l'exécution d'évaluation.

Sur la base de ces réflexions et constatations, le groupe AGEVAL conclut qu'il faut accorder une attention particulière à l'estimation de l'efficacité lors de la préparation des actes étatiques et prendre les mesures qui permettent de disposer, une fois la décision prise, de connaissances suffisamment précises sur les effets de ces actes.

A cet effet, le groupe de travail a proposé toutes les mesures suivantes propres à améliorer la situation:

- l'institution d'une Conférence de l'évaluation, qui vise à renforcer le réseau des institutions existantes;
- la désignation de délégué(e)s à l'évaluation au sein des offices afin de procurer les compétences nécessaires et de donner une impulsion;
- l'amélioration de la préparation des décisions;
- l'acquisition de meilleures connaissances sur les effets (réglementation à l'essai, clauses d'évaluation, monitoring);
- la création de conditions-cadres propices à l'évaluation.

A la lecture du rapport sur le programme de législation 1991–1995 du Conseil fédéral, il apparaît que la préoccupation de l'efficacité n'est pas mentionnée parmi les tâches essentielles de la Confédération.

La Commission de gestion considère que le Conseil fédéral doit poursuivre la réflexion en matière d'efficacité des mesures étatiques et proposer des mesures concrètes en vue de créer des instruments permettant d'améliorer les prévisions touchant les effets de la législation et le contrôle de l'efficacité des normes. L'étude du Groupe de travail AGEVAL doit être intégrée dans cette réflexion puisqu'elle constitue une base de travail important, tant du point de vue des connaissances en la matière que des propositions pour améliorer la situation actuelle qui n'est pas satisfaisante.

L'efficacité des mesures étatiques est un des principes de la Commission de gestion pour exercer la haute surveillance. Etant donné la complexité des problèmes de l'Etat moderne, il n'est pas possible, dans le cadre de la haute surveillance, de se borner à examiner après coup si les activités de l'administration sont correctes et adéquates; le contrôle doit au contraire être axé davantage sur les effets des activités de l'Etat. Pour répondre à cette nouvelle exigence de la mission de contrôle du Parlement, les Commissions de gestion se sont donné les moyens, d'une part en instituant l'organe parlementaire de contrôle de l'administration, qui doit se consacrer spécialement à la question des effets, et d'autre part en créant,

dans chaque commission, une section horizontale chargée d'examiner comment l'administration tient compte des effets de ses activités.

La création au sein de l'administration d'institutions chargées de l'évaluation législative va constituer un apport important d'information destinée aux instances parlementaires de contrôle. Cette information représente également un support pour la prise de décision en matière de mesures étatiques.

La Commission de gestion estime que les dépenses supplémentaires auxquels la Confédération devra faire face pour créer les institutions nécessaires à l'évaluation législative constituent un investissement nécessaire dans le but d'une allocation plus efficiente des ressources.

#### Ad 92.037

#### Motion 5 des Ständerates

(Kommission)

Legislativplan 1991–1995.

Reform der Bundesrechtspflege

Motion 5 du Conseil des Etats

(commission)

Programme de législature 1991–1995.

Réforme de l'organisation judiciaire

#### Wortlaut der Motion vom 3. Juni 1992

Der Bundesrat wird eingeladen, die Arbeiten für eine Reform der Bundesrechtspflege aufzunehmen und den Räten bis Ende der Legislaturperiode 1991–1995 entsprechende Änderungsvorschläge auf Verfassungs- und Gesetzesstufe vorzulegen.

#### Texte de la motion du 3 juin 1992

Le Conseil fédéral est chargé d'entamer les travaux nécessaires à une réforme de l'organisation judiciaire sur le plan fédéral et de présenter aux Chambres des propositions d'amendement de la constitution et de la législation jusqu'à la fin de la législature 1991–1995.

**Fischer-Hägglingen, Berichterstatter:** An und für sich bin ich nur für einen Abschnitt dieses Kapitels Sprecher, der Hauptsprecher ist Herr Hubacher. Ich werde mich auf den Teil beschränken, den unsere Subkommission behandelt hat. Es geht um die Modernisierung der Verwaltung.

Sowohl in der Subkommission als auch in der Gesamtkommission stiessen die Ausführungen im Kapitel «Modernisierung der Verwaltung» auf breite Zustimmung. Hauptgegenstand der Diskussion war die in der Legislativplanung angesprochene Personal- und Organisationspolitik. Es geht darum, sie den stark gewachsenen Anforderungen anzupassen. Dies bedingt eine grundsätzliche Neuorientierung, die nur gelingen kann, wenn sie auch von den Personal- und Linienverantwortlichen, und zwar bis hinauf zu den Amtsdirektoren, getragen wird. Das heute allgemein als schwerfällig empfundene Personalmanagement ist zu vereinfachen und zu koordinieren. Die Führungsaufgaben sind von den Amtsdirektoren besser wahrzunehmen. Die Aus- und Weiterbildung des Bundespersonals ist zu verstärken. Hier besteht ein beträchtlicher Aufholbedarf im Vergleich zur Privatwirtschaft. Was die Organisationsseite betrifft, drängt sich ein Abbau bürokratischer, das heisst zu stark arbeitsteiliger und hierarchischer Strukturen auf. Nur durch eine Flexibilisierung der Organisationsstrukturen kann die Verwaltung den veränderten Anforderungen gerecht werden, aber auch die Zunahme der bereichsübergreifenden Aufgaben sinnvoll angehen. Letztlich geht es darum, die Konkurrenzfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt zu steigern.

Mit Nachdruck verlangt die Kommission, dass die Totalrevision des Beamtengesetzes vorangetrieben wird, und zwar so,

dass die neuen gesetzlichen Bestimmungen auf den 1. Januar 1997, den Beginn der neuen Anstellungsperiode, wirksam werden. Das neue Beamtengesetz ist als Rahmengesetz zu konzipieren, das eine aufgabenspezifische Ausgestaltung der Dienstverhältnisse ermöglicht. Dabei ist unvoreingenommen zu prüfen, wieweit das Beamtenstatut noch sinnvoll ist und ob in Zukunft nicht eher auf vertragliche Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer überzugehen ist, insbesondere in bezug auf Amtsdauer und Kündigungsschutz. Aber auch das Besoldungssystem ist à jour zu bringen, indem die Faktoren Leistung und Marktsituation stärker zu werten sind.

Im übrigen ist die Kommission voll mit den Ausführungen im Legislativbericht einverstanden.

**Frau Mauch Ursula:** Ich spreche im Namen der Geschäftsprüfungskommission zu unserer Motion «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen». Ich bin froh, dass der Finanzminister hier ist, denn es geht uns eigentlich darum, mit dieser Motion längerfristig beim Bund Geld zu sparen.

Jedes Unternehmen ist darauf angewiesen, seine Produktpalette von Zeit zu Zeit zu evaluieren, um über die Weiterentwicklung des Sortimentes entscheiden zu können. Produkte der Politik sind Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und Regeln. Wenn wir also als GPK mit einer Motion vom Bundesrat verlangen, unsere gesetzgeberische Produktpalette sei auf ihre Wirksamkeit zu prüfen, gehen wir von folgendem aus:

Der Ist-Zustand des umfangreichen gesetzgeberischen Regelwerkes ist verbesserungsbedürftig und verbesserungsfähig. Wenn das Regelwerk gestrafft werden soll – wer hätte nicht diesen Wunsch? –, müssen Bundesrat, Verwaltung und Parlament einen wesentlich besseren Ueberblick über die Wirksamkeit der staatlichen Massnahmen haben.

Eine Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation der Bundesverwaltung hat in diesem Bereich bereits erste wertvolle Vorarbeiten geleistet. Zum Erstaunen der GPK hat nun der Bundesrat beschlossen, diese Arbeiten nicht im Rahmen, den die Arbeitsgruppe angeregt hat, sondern nur in kleinerem Rahmen weiterzuführen. Insbesondere ist die GPK nicht damit einverstanden, wenn der Bundesrat die Gesetzesevaluation nur als departementsinternes Führungsinstrument verstehen will. Mit dem einstimmigen Ständerat ist die GPK der Meinung, die Ermittlung der Wirksamkeit staatlichen Handelns sei eine Aufgabe, die departementsübergreifend wahrgenommen werden müsse.

Daher bitte ich Sie im Namen der GPK, der Motion zuzustimmen und damit eine Effizienzsteigerung staatlichen Handelns mittelfristig zu ermöglichen.

**Fritschi Oscar:** Der Behandlung der Richtlinien für die Regierungspolitik bringen wir zwar vielleicht nicht sonderlich viel Interesse entgegen – die Präsenz im Saal deutet darauf hin –, aber wir räumen ihr doch sehr viel Platz ein. Als nationalrätliches Greenhorn stellte ich mir deshalb im Vorfeld der Debatte die Frage, ob wir uns da nicht allzusehr in Zukunftsverbindlichkeiten ergehen und umgekehrt wenig Gewicht darauf legen, nach Abschluss der Legislaturperiode anhand des letzten Berichtes eine Effizienzkontrolle durchzuführen, ob die Worte auch wirklich zu Taten geworden seien.

Was die Frage der Reformen der Institutionen anbetrifft, ist dem Bundesrat allerdings ein gutes Zeugnis auszustellen. Er hat in den letzten vier Jahren mehr gehalten, als er in der Legislativplanung 1987–1991 versprochen hat – denn versprochen hat er gar nichts. Der Begriff der Regierungsreform, im neuen Bericht als eines der sieben wichtigsten Themen der angebrochenen Legislatur etikettiert, kommt im letzten Bericht überhaupt nicht vor.

Dieses gewachsene Problembewusstsein verdient positiv erwähnt zu werden. Denn an Vorstössen hat es schon früher nicht gefehlt. Schon 1984 sind – damals noch gegen den Willen der Landesregierung – in beiden Räten Motionen der FDP-Fraktion überwiesen worden, welche eine Reform der Regierungstätigkeit forderten. Doch sie verschwanden in den Schubladen.

Der Vorstoss Rhinow im Jahre 1990 war demnach das Muster-

beispiel einer parlamentarischen Initiative, welche als Druckmittel eingesetzt wurde, nicht in erster Linie, um das Parlament anstelle des Bundesrates tätig werden zu lassen, sondern um den Reformwillen des Bundesrates in dieser Sache zu fördern und zu beschleunigen.

Seit der Bundesrat Ende 1990 eine Arbeitsgruppe zur Ueberprüfung der Führungsstrukturen des Bundes eingesetzt hat, sind die Arbeiten nun allerdings in anerkannter zügiger Tempo vorangekommen. Die FDP erwartet, dass die Behandlung im gleich akzelerierten Rhythmus weitergeht und dass die als Ziel formulierte «Anpassung des Regierungssystems an die gestiegenen nationalen und internationalen Anforderungen» noch in dieser Legislaturperiode zu einer Botschaft führt, welche einen konkreten Vorschlag für ein neues Regierungsmodell unterbreitet.

Dabei sind wir uns bewusst, dass es um einen Optimierungsprozess zwischen gegenläufigen Interessen geht. Angesichts des zunehmenden Wunsches nach einer straff führenden und zeitgerecht entscheidenden Staatsleitung müssen wir ehrlicherweise zugeben, dass unsere bisherigen staatlichen Strukturen – zurückhaltend ausgedrückt – gar auf einen führungsstarken Bundesrat ausgerichtet waren. Wir werden im weiteren zugeben müssen, dass uns die Erhaltung einer föderativen Ordnung und die Rücksichtnahme auf verschiedene Kultur- und Sprachgemeinschaften auch in Zukunft verhältnismässig enge Grenzen setzen werden.

Gerade wegen dieser Grenzen kann es angesichts der allgemeinen Zunahme der Staatstätigkeit – wie der Bundesrat im Bericht schreibt – nicht allein darum gehen, die Effizienz der Regierungstätigkeit zu steigern; vielmehr – darüber lesen wir in der Legislaturplanung wenig – muss parallel die Prüfung einhergehen, wo sich der Bundesrat entlasten kann.

Noch weiter und ganz allgemein: Das notwendige Gegenstück zu jeder auf Straffung angelegten Regierungsreform hat die Suche nach Bereichen zu sein, in denen der Staat Aufgaben abgeben kann. Revitalisieren durch deregulieren gilt nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in der Staatspolitik. Es gibt nicht nur eine Freiheit im Staat, sondern auch eine Freiheit vom Staat, und diese müssen wir uns erhalten.

Im Kapitel über die Reformen der Institutionen ist auch das Bundesgesetz über die politischen Rechte angesprochen. Hier sehen wir, unabhängig von der Annahme des EWR-Vertrages, einen Handlungsbedarf. Dabei geht es nicht darum, angesichts ihres gesteigerten Gebrauchs die Volksrechte «Initiativrecht» und «Referendumsrecht» einzuschränken. Dagegen halten wir dafür, dass ihre Spielregeln genauer formuliert werden sollten, damit eine nach Sinn und Geist missbräuchliche Anwendung verhindert werden kann. So betrachten wir beispielsweise ein Verbot rückwirkender Bestimmungen in Initiativen für wünschenswert – wobei ein solches Verbot selbstverständlich seinerseits keine Rückwirkung entfalten dürfte.

Mit gleicher Stossrichtung scheinen uns Aenderungen bei den Nationalratswahlen am Platz, was die Bedingungen zur Einreichung von Listen anbetrifft. Auch hier wieder: Es geht nicht darum, den kleineren Parteien das Leben schwerzumachen. Dagegen sollen bloss «Jux-Listen», wie sie vor allem in grossen Kantonen aufgetreten sind, verhindert werden, sei es durch die Erhöhung der benötigten Unterschriftenzahl, durch eine Kautions, die verfällt, wenn nicht ein bestimmter, niedrig anzusetzender Wähleranteil erreicht wird, oder durch andere geeignete Massnahmen. Wenn in einem Kanton im letzten Herbst 34 Listen eingereicht worden sind, kann das beim besten Willen nicht als Beitrag zur Verwesentlichung der Demokratie bezeichnet werden.

Die FDP-Fraktion stimmt der Motion der GPK zu.

**Gross Andreas:** Ich möchte zum Aspekt der Volksrechte etwas sagen. Niemand bestreitet, dass die Volksrechte noch nie so intensiv genutzt worden sind wie in den achtziger Jahren. Niemand bestreitet auch, dass sie in Bereichen genutzt worden sind, die Ihnen zum Teil nicht passen. Und niemand bestreitet, dass eine europäische Integration – in welcher Form auch immer – das Funktionieren der Souveränität und der Demokratie in Frage stellt bzw. eine teilweise Reform erfordert.

Nun ist aber die grosse Frage, wie man auf diese unbestrittenen Fakten reagiert. Der Bundesrat lässt im Bericht im wesentlichen vieles offen. Er spricht von «Anpassung». Aber was heisst Anpassung? Heisst Anpassung, dass wir abbauen müssen, was andere für uns errungen haben? Oder heisst Anpassung, dass wir das, was wir errungen haben, so ausbauen sollten, dass es auch in neuen Verhältnissen immer noch substantiell so gut oder besser greift wie früher?

Da hat der Bundesrat in letzter Zeit, seit Publikation dieses Berichtes, auch anders als offen argumentiert und reagiert. Er hat Anfang dieser Woche zum Beispiel angesichts dieser unbestrittenermassen zunehmenden Benutzung der Volksrechte von «übernutzter Demokratie» gesprochen. Er hat von «risikoreichem Demokratismus» gesprochen. Das deutet darauf hin, dass der Bundesrat jetzt im Unterschied zum schriftlichen Bericht die Anpassung in einer restriktiven Art versteht, dass er Anpassung im Sinne eines Abbaus versteht. Das wäre ein Widerspruch zur offenen Haltung, die im Bericht selber noch zum Ausdruck kommt.

Ich bitte den Bundesrat, sich in dieser Frage klärend zu äussern und zu versuchen, die Linie, die im Bericht noch verfolgt wird, so zu konkretisieren, dass klar wird, dass er unter Verwesentlichung der direkten Demokratie keine Schmälerung versteht, sondern eine Verfeinerung der Instrumente – eine Verfeinerung, die eine eigentliche Revitalisierung der direkten Demokratie bedeutet und nicht eine Schmälerung der Volksrechte; dies entsprechend dem Auftrag, den Sie auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommission dem Bundesrat erteilt haben. Wir haben ihm den Auftrag erteilt, eine Parlamentsreform, eine Regierungsreform zu prüfen, die nicht die direkte Demokratie schmälert. Denn man kann die Reform auf allen drei Ebenen durchführen, ohne eine einzelne einzuschränken oder abzubauen.

In bezug auf die Totalrevision der Verfassung müssen wir uns eingestehen, dass sie nicht mehr so diskutiert werden kann wie noch in den siebziger Jahren oder sogar Anfang der sechziger Jahre. Man kann sich heute kaum eine totalrevidierte Verfassung für die Schweiz vorstellen, ohne eine Vorstellung zu haben, wie ein demokratisch legitimes Europa funktionieren soll. Das wäre etwa mit einer neuen Kantonsverfassung zu vergleichen, die zu einem Zeitpunkt geschaffen werden soll, wo sich der Bund total verändert, wo man aber noch keine Vorstellung hat, wie der Bund später aussehen wird. Der Bundesrat muss also auch für ein demokratisch legitimes Europa Vorstellungen entwickeln, sie innerhalb und ausserhalb des Parlamentes diskutieren lassen. Dies wäre die Voraussetzung für eine institutionelle Reform in der Form einer Totalrevision, damit wir uns in ein demokratisch legitimes Europa einfügen können und die Souveränität unserer Bürger auf europäischer Ebene, zusammen mit der Souveränität anderer Europäer, einrichten können. Das ist die Voraussetzung für eine zeitgemässe Reform der Demokratie, die nur national heute keinen Sinn mehr macht.

**Bundi:** Mit Bundesbeschluss vom Juni 1987, also vor mehr als fünf Jahren, haben die eidgenössischen Räte beschlossen und den Bundesrat beauftragt, eine Totalrevision der Bundesverfassung in Angriff zu nehmen. Einmal sollten das geschriebene und das ungeschriebene Verfassungsrecht sprachlich geordnet, verständlich dargestellt und systematisch geordnet werden. Zweitens sollte der Bundesrat auch inhaltliche Aenderungen vorschlagen, und zwar im Sinne von Varianten.

Im März 1990 wurden hier im Nationalrat mehrere Motionen eingereicht, vor allem im Hinblick auf das Jubiläumsjahr 1991, die forderten, die Bundesverfassung zu revidieren. Darüber haben wir hier im Oktober 1991 eine Diskussion geführt, und diese verschiedenen Motionen wurden als Postulate überwiesen.

Herr Bundesrat Koller erklärte bei der Diskussion über diese Vorstösse die Bereitschaft des Bundesrates, diese Arbeit in Angriff zu nehmen. Er verwies darauf, dass man auf gute Vorarbeiten zurückgreifen könne. Er versprach auch, Varianten vorzubringen und schliesslich auch Lösungsansätze für die Ansprüche des 21. Jahrhunderts zu prüfen. In zeitlicher Hinsicht wollte man seitens des Bundesrates zunächst einmal den

Volksentscheid zum EWR abwarten und danach den beiden Räten einen Entwurf und eine Botschaft vorlegen.

Die Herausforderung der europäischen Integration sollte meines Erachtens bei der Totalrevision der Bundesverfassung unbedingt mitberücksichtigt werden, genauso wie die Notwendigkeit institutioneller Reformen im Innern. Ich bin der Auffassung, dass der Zeitgeist heute für eine Totalrevision durchaus günstig wäre. Wer heute mit der Jugend im Gespräch ist, wer mit der Ausbildung der Jugend zu tun hat, stellt fest, wie sehr immer wieder bedauert wird, dass unsere heutige Bundesverfassung überhaupt nicht übersichtlich und damit auch sehr schwer zu verstehen ist.

Wir nähern uns dem ersten Ziel, welches sich der Bundesrat gesetzt hat: Die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag sollte am 6. Dezember dieses Jahres stattfinden. Es wäre also an der Zeit, die Botschaft dem Parlament zu unterbreiten.

Es fragt sich auch, ob die gesamte Arbeit nicht allenfalls so durchgeführt werden sollte, wie man es im Kanton Bern gemacht hat, nach dem Berner Modell: Es würde eine Spezialkommission eingesetzt, die aus verschiedenen Parlamentariern bestehen würde, welche in Zusammenarbeit mit der Regierung und mit externen Experten die Arbeit vorbereiten würde.

In der Botschaft zur Legislaturplanung hat der Bundesrat für die Totalrevision ein klares Konzept vorgelegt, und nun dürfte man also erwarten, dass diese in den nächsten vier Jahren auch über die Bühne gehen sollte. Wenn man aber in der Botschaft ganz hinten, bei der Chronologie, nachschaut, steht dort das Jahr 1995, und das erst noch in Klammern. Ich möchte den Bundesrat schon bitten, dass er diese Angelegenheit nicht nochmals hinausschiebt und den Mut hat, dem Parlament und nachher auch dem Volk ein Gesamtwerk der Totalrevision zu unterbreiten.

**Kühne:** Ich möchte Sie nicht mit einem längeren Votum für Ihr Dableiben bestrafen, sondern nur einige wenige Stichworte zum besten geben.

Sie haben meine Motion zur Verstärkung der politischen Führung in diesem Rat mit 106 zu 28 Stimmen überwiesen. Wir sind mehrheitlich der Meinung – und das ist jetzt vor allem auch im Zusammenhang mit der Legislaturplanung wieder zutage getreten –, dass wir mit der bisherigen Führung längerfristig nicht mehr zu Rande kommen. Die Schwächen unseres Systems schwimmern auch im Bericht zur Legislaturplanung durch. Sieben Departementsvorstellungen können nicht zu einem einheitlichen Guss zusammengeschmolzen werden. Es wird sich so auch niemand voll verantwortlich fühlen: der Bundesrat nicht, viel weniger das Parlament und noch weniger die Parteien.

Nun soll es ja nach dem Willen des Bundesrates vorwärtsgehen. Ich unterstütze die Bestrebungen, die Zahl der Bundesräte zu erhöhen, die Departemente zu entflechten und die Stellung des Bundespräsidenten zu verstärken.

Bei der Stellung des Bundespräsidenten kommen wir jetzt de facto so weit, dass ein Bundesrat möglicherweise länger als ein Jahr Bundespräsident sein wird, was wir bis jetzt noch nie hatten. Bei einem Ausfall eines Bundesrates oder des Bundespräsidenten ist die Stellvertretung nämlich höchst problematisch. Das Problem ist mittlerweile so augenfällig, dass auch in der Presse zu lesen ist: «So arbeiten sich die Bundesräte krank.» Herr Bundesrat Stich, Sie dementieren: Aber es ist nicht allen eine so solide Gesundheit in die Wiege gelegt worden wie Ihnen; das ist inzwischen auch offensichtlich geworden.

Deshalb bin ich froh, dass der Bundesrat selber vorwärtsmacht.

**Rychen:** Ich möchte zu drei Fragen ganz kurz Stellung nehmen:

1. Zur Zersplitterung der politischen Landschaft: Diese Erscheinung tritt nicht nur in unserem Lande zutage, sondern auch in anderen Demokratien, auch in parlamentarischen Demokratien; es ist eine Folgeerscheinung des zunehmenden Individualismus. Es gibt dazu sicher positive wie auch kritische Bemerkungen; ich beschränke mich hier auf eine kriti-

sche. Zunehmend gibt es nämlich auch Probleme mit der Zersplitterung der politischen Landschaft. Deshalb, so glauben wir, darf man ruhig und unvoreingenommen auch das Thema einer Sperrklausel für die Parlamentswahlen studieren. Man sollte jetzt nicht als erste Abwehrreaktion sagen, wir wollten die Demokratie abbauen. Ich möchte darauf hinweisen, dass zum Beispiel die Grünen in Deutschland Anhänger der Sperrklausel von 5 Prozent sind. In Gesprächen mit diesen Leuten sind erstaunliche Tatsachen zum Ausdruck gekommen: Erstens ist auch diese Oppositionspartei der Meinung, zu viele Fraktionen in einem Parlament führten zu einer gewissen Problematik für die Führung eines Landes. Zweitens – und das ist das Erstaunliche – melden sie Eigeninteressen an; sie sagen, dass eine Sperrklausel gewisse politische Gruppierungen zwingen würde, zusammenzuarbeiten, sich auf eine ähnliche Richtung zu einigen, statt sich immer weiter aufzusplittern und einfach den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen.

Wir meinen, dass diese Fragen zumindest in dieser Legislatur auch diskutiert werden sollten. Wir werden entsprechende Vorschläge einbringen.

2. Zum Stichwort Volksrechte, Initiativrecht und Referendumsrecht: Für uns ist es selbstverständlich, dass wir diese Rechte beibehalten, dass wir diese Rechte sogar ausbauen. Nur sehen wir das Schwergewicht nicht ganz am gleichen Ort wie Herr Andreas Gross. Wir stellen uns nämlich ganz ernsthaft die Frage nach der Erhöhung der Unterschriftenzahlen. Auch hier sollte man jetzt nicht sofort reagieren und sagen, das sei ein Abbau der Demokratie, sondern man muss sich ernsthaft überlegen, welches das Mittel ist, um die direkte Demokratie zu verwesentlichen und ihr wieder das nötige Gewicht zu geben.

Wir werden uns erlauben, auch diese Diskussion mit Ihnen zu führen. Es ist nämlich nicht nur eine Frage der Qualität, sondern auch der Quantität.

3. Zur Regierungsreform: Die SVP ist offen für diese Diskussion, und sie ist der Auffassung, dass vor allem auf der Ebene Bundesrat Reformen dringend notwendig sind. Wir sind offen für diese Diskussion, legen uns aber nicht jetzt schon fest, welche der möglichen Lösungen die absolut richtige ist.

**Früh, Berichterstatter:** Es geht hier um die Richtlinienmotion 5 der Kommission des Ständerates, um die Justizreform, die Revision der Bundesrechtspflege. Die Kommission hat darauf hingewiesen, dass schon verschiedene parlamentarische Vorstösse für eine Totalrevision des Organisationsgesetzes eingereicht wurden und dass das Bundesgericht nach wie vor überlastet ist. Der Bundesrat ist zu dieser Revision bereit. Mit der Motion wird jedoch verlangt, dass diese Revision noch in der laufenden Legislatur vorgenommen wird. Als wir einen Blick auf die anstehenden Aufgaben warfen, fragten wir uns in der Kommission, ob es sinnvoll sei, jetzt ein derartiges Konzept zur Aufgabenteilung auszuarbeiten. Wäre es nicht besser, die Fragen von Fall zu Fall zu lösen? Nach meiner Meinung und auch nach Meinung der Kommission sind solche Konzepte doch recht kostspielige Trockenübungen.

Die Kommission hat sich entschieden, den Antrag zu stellen, diese ständerätliche Motion nicht zu überweisen.

In der Zwischenzeit hat sich herausgestellt, dass der Bundesrat in der Lage ist, das Anliegen wenigstens als Postulat entgegenzunehmen – es ist nämlich ein Postulat und keine Motion –; und ich nehme an, dass meine Kolleginnen und Kollegen in der Kommission jetzt diesem Vorstoss in der Form des Postulats auch zustimmen würden.

Als zweites geht es um die Motion der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Mai über Wirksamkeit staatlicher Massnahmen. Frau Mauch hat diese Motion bereits erklärt. Sie war Vertreterin der GPK in unserer Kommission, und ich darf Ihnen mitteilen, dass der Bundesrat den Vorstoss als Postulat entgegennehmen möchte, dass die Kommission aber an der Motion festhalten will. Ich bitte Sie also im Namen der Kommission, der Motion zuzustimmen.

**Bundesrat Stich:** Ich nehme zuerst Stellung zu diesen beiden Motionen.

Zuerst die Motion über die Bundesrechtspflege: Herr Früh hat

Ihnen dargelegt, dass der Bundesrat bereit ist, diese Motion als Postulat entgegenzunehmen. Eine Motion ist es ohnehin nicht, und der Zeitrahmen ist zu knapp; man kann ihn nicht durch eine Motion so exakt festlegen. Ich bitte Sie, der Ueberweisung als Postulat zuzustimmen.

Betreffend Motion der Geschäftsprüfungskommission ist der Bundesrat ebenfalls bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen, und zwar will er auf keinen Fall eine Motion, einen verpflichtenden Auftrag. Sie müssen sich einmal überlegen, was Sie hier verlangen. Wir sind mit der Geschäftsprüfungskommission absolut einverstanden, dass der Wirksamkeit und der Wirksamkeitsüberprüfung volle Aufmerksamkeit zu schenken ist. Aber wenn man das tun will, dann braucht es dazu nicht eine Evaluationskonferenz von Beamten, und es braucht nicht Evaluationsdelegierte in den Aemtern, sondern solche Ueberprüfungen sind eine wichtige Führungsaufgabe. Wir müssen unsere Leute dazu bringen, diese Ideen selber aufzunehmen, und letztlich muss es natürlich das Bundesamt selber tun, denn wenn von irgendeinem Beamten ein solcher Anstoss kommt, dann wird er zu nichts führen.

Dass die Idee nicht unbekannt ist, möchte ich Ihnen an einem Beispiel zeigen: Wir haben im Finanzdepartement einen Bericht über den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen und unter den Kantonen ausgearbeitet, um einmal zu sehen, wie das überhaupt funktioniert und welche Wirkungen das hat. Das Ergebnis war für uns selber überraschend: Der Finanzausgleich bewirkt im Grunde genommen nämlich nicht sehr viel, jedenfalls nicht so viel, wie man angestrebt hat. Diesen Bericht haben wir den kantonalen Finanzdirektoren geschickt. Sie nehmen bis Ende September dazu Stellung, und dann werden wir uns überlegen, was wir tun können. Das ist eine sinnvolle Evaluation einer staatlichen Tätigkeit: von Zeit zu Zeit zu überprüfen, welche Wirkungen diese hat, ob man mit den gesetzlichen Massnahmen, die man vorgeschrieben hat, tatsächlich das Ziel erreicht, das man zu erreichen versuchte.

Mit der Zielsetzung der Geschäftsprüfungskommission sind wir absolut und hundertprozentig einverstanden. Das ist nicht die Frage. So gesehen könnten wir diese Motion auch als solche annehmen; aber wir möchten nicht, dass uns nun die Geschäftsprüfungskommission einmal mehr zwingt, den Beamtenapparat auszudehnen. Leider ist es so: Wenn man Evaluationsdelegierte ernennen muss, dann wird jeder Beamte sagen, er habe seinen Job schon, er könne nicht zusätzlich belastet werden. Für viele stimmt das auch. Vor allem für die guten Beamten stimmt das zweifellos; weniger guten hingegen sollte man eine solche Aufgabe nicht anvertrauen; das wäre kontraproduktiv. Ergo müssen wir neue Leute suchen, und das möchten wir nicht.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir in früheren Zeiten bereits eine solche Uebung und eine solche Kontroverse mit der Geschäftsprüfungskommission gehabt haben. Da hat man die Ressortforschung sehr hochgelobt. Und ich habe nachher das Vergnügen gehabt, in jedem einzelnen Departement und in den meisten Aemtern immer wieder zu sagen: Dafür gibt es keine neue Stellen! Es hat sie aber gelegentlich doch gegeben, und wenn Sie heute sehen, wie viele Forschungsaufträge durch die Verwaltung erteilt werden, muss man sagen, dass es wahrscheinlich nicht besonders effizient ist. Ich warne Sie davor, hier dem Bundesrat etwas vorzuschreiben.

Es gibt noch einen weiteren Grund. Der Bundesrat hat eine neue Stelle geschaffen, die Verwaltungskontrolle; und das Parlament hat eine ähnliche Institution geschaffen. Nun ist es nicht Sache der Verwaltungskontrolle, neben der Eidgenössischen Finanzkontrolle auch noch nachzuzählen, ob man überall recht gerechnet hat. Das kann nicht ihre Aufgabe sein. Eine wichtige Aufgabe der Verwaltungskontrolle wäre es, von sich aus, im Auftrag des Parlaments oder in demjenigen des Bundesrates solche Evaluationen durchzuführen. Das ist der richtige Weg. Wir sollten hier nicht noch mehr Doppelspurigkeiten schaffen; das kann nicht gut herauskommen. Wenn man bereits eine Gruppe hat, die während einigen Jahren einen Bericht ausgearbeitet hat, will das noch nicht heissen, dass man neue Institutionen schaffen muss.

Ich bitte Sie sehr: Folgen Sie hier dem Bundesrat und nicht Ihrer Geschäftsprüfungskommission; denn das Sparen gilt

auch für das Parlament, nur hat es dieses noch nicht gemerkt. Meine Auffassung ist es, dass das Parlament gelegentlich doch mitmachen sollte.

Nun noch ein Wort zur Diskussion über die Spielregeln in der Demokratie: Ich denke, dass es in einer Demokratie immer wieder möglich ist, Spielregeln zu diskutieren, aber man sollte sich zu einer gewissen Zeit wieder auf gewisse Spielregeln einigen. Was heute not tut, ist: dass wir klar eine gewisse «Arbeitsteilung» einhalten. Dies gilt einerseits für Regierung und Parlament: Es kommt nicht gut heraus, wenn das Parlament glaubt, es müsse in die Regierungstätigkeit eingreifen. Andererseits braucht es die «Arbeitsteilung» zwischen Parlament und Volk. Auch hier müssen klare Regelungen bestehen, was man will. Es ist zuzugeben, dass man dies unterschiedlich regeln kann, aber im Prinzip sollte jede Behörde wissen, was gilt, und sich darauf verlassen können. Wir haben eine Führungsaufgabe. Wenn wir uns darauf nicht einigen können, werden wir auf die Dauer ineffizient werden. Es ist nie gut für eine Demokratie, wenn sie nicht leistungsfähig ist. Das will nicht besagen, dass man deshalb demokratische Rechte abbauen muss.

Ein Wort zur Totalrevision der Bundesverfassung: Nehmen wir nur ein kleines Beispiel, nur einen Artikel aus der Verfassung, betreffend die Finanzordnung: Sie sehen, wie schwierig es ist, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Sie sollten sich bewusst sein, dass man eine Totalrevision der Bundesverfassung in den nächsten paar Jahren nicht durchführen kann. Es braucht vorher gewisse andere Entscheidungen. Man muss hier etwas Geduld haben, damit man sich auf wenigstens auf einige Grundsätze einigen kann. Ich denke auch, dass für die Totalrevision der Bundesverfassung im voraus entschieden werden sollte, wie unsere Beziehungen zur EG in Zukunft ausgestaltet werden sollen. Das ist eine Notwendigkeit. In dieser Hinsicht und auch bei der Regierungstätigkeit – dazu wird Herr Bundeskanzler Couchevin etwas sagen, weil er in der Arbeitsgruppe ist – muss man sich bewusst sein, dass wir im Moment in einer Zeit leben, in der sich innert Kürze sehr viel verändert hat. Aber es ist nicht gesagt, dass dieses Tempo auch in Zukunft so weitergehen muss und soll.

Auch die Ueberprüfung der Regierungstätigkeit, der Regierungsform ist eine Frage, die man erst im Anschluss an die Gestaltung, an die Entscheidung über Europa an die Hand nehmen muss. Nicht nur ein Bundesrat wird einmal krank; das kann jedem Mann und auch jeder Frau passieren; da ist nichts zu machen. Man kann irgendeine Regierungsform haben; Sie können nicht garantieren, dass nicht ein Mitglied einmal ausfällt. Entscheidend ist einzig und allein, dass die Regierung trotzdem funktioniert, und sie funktioniert tatsächlich.

**M. Couchevin**, chancelier de la Confédération: Sans entrer dans les détails, je voudrais répondre à quelques préoccupations qui se sont exprimées tout à l'heure au sujet de la réforme du gouvernement et du rapport que cela peut avoir avec les droits politiques. On a exprimé d'une part des inquiétudes concernant l'acceptation de l'initiative avec ou sans effet rétroactif, la nécessité éventuelle d'augmenter dans une certaine proportion le nombre de signatures, aussi bien pour présenter des listes aux élections au Conseil national que pour présenter des initiatives ou des référendums; on a évoqué le souci que présentait le pluralisme grandissant des différentes opinions politiques exprimées, le problème également de l'augmentation, jugée nécessaire, du nombre des conseillers fédéraux, ainsi que le renforcement du rôle du président, etc.

D'autre part, quelques soucis se sont fait jour quant à l'acquis politique de ce pays et à la nécessité de ne rien soustraire aux droits des citoyens. On peut donc constater que bien des opinions existent sur le sujet et que, par conséquent, il est délicat d'y apporter des réponses. Si l'on prend la peine en outre de lire les commentaires, publiés dans la presse, de certains professeurs, on constate que ceux-ci ont des idées extrêmement intéressantes, mais qu'ils oublient peut-être simplement que, pour réaliser ces idées, il faudrait ou bien que le peuple suisse se fasse hara-kiri, ou bien que le Parlement et le gouvernement fassent un coup d'Etat. Il est clair que si toutes les hypothèses peuvent être exprimées, elles sont souvent académiques.

ques. C'est la raison pour laquelle je me réfère concrètement aux réponses données hier, au nom du Conseil fédéral, sur les droits politiques devant le Conseil des Etats: le Conseil fédéral n'a pas l'intention, pas plus que les commissions qui traitent de ces objets, de réduire d'une manière quelconque les droits populaires et les droits politiques des citoyens suisses, d'autant que les remèdes proposés pour des initiatives ou des référendums, à savoir l'augmentation du nombre nécessaire de signatures, ne sont pas forcément des remèdes. La preuve en a été faite lors de la dernière augmentation du nombre de signatures requis. En effet, depuis cette augmentation, le nombre des initiatives et des référendums a encore augmenté, et le nombre des signatures, pour chacun des cas, a quasiment doublé par rapport à ce qu'il était préalablement.

En conséquence, le Conseil fédéral étudie en profondeur, avec ses experts, mais aussi avec la commission du Conseil des Etats chargée de ce dossier, les diverses solutions possibles, afin de pouvoir proposer au Parlement l'année prochaine, si les délais prévus sont respectés – et nous souhaitons qu'ils le soient – des propositions concrètes, qui ne soient pas des propositions académiques, théoriques, mais des propositions efficaces, aptes à combler les lacunes que l'on constate, des propositions réalistes et enfin, des propositions réalisables dans le contexte actuel de ce pays et de ses diversités politiques. C'est à cela que s'engage le Conseil fédéral, notamment dans les passages y relatifs du rapport sur les Grandes lignes de sa politique pour les années à venir.

**Präsident:** Der Ständerat hat eine gleichlautende Motion gemäss GPK überwiesen.

*Motion Ad 92.037 GPK*  
*Motion Ad 92.037 CdG*

*Abstimmung – Vote*

Für Ueberweisung als Motion	61 Stimmen
Für Ueberweisung als Postulat	24 Stimmen

*Motion Ad 92.037-5 des Ständerates*  
*Motion Ad 92.037-5 du Conseil des Etats*

*Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat*

## V. Finanzen – Finances

### Ad 92.037

**Motion 13 der Kommission  
(Minderheit)**  
**Legislativplanung 1991–1995.**  
**Ausgaben im Asylbereich**

**Motion 13 de la commission  
(minorité)**  
**Programme de législature 1991–1995.**  
**Dépenses dans le domaine de l'asile**

*Wortlaut der Motion vom 19. Mai 1992*

Der Bundesrat wird beauftragt, die Ausgaben im Asylbereich auf jährlich 500 Millionen Franken zu begrenzen.

*Texte de la motion du 19 mai 1992*

Le Conseil fédéral est chargé de limiter les dépenses dans le domaine de l'asile à 500 millions de francs par année.

*Unterzeichner – Signataire:* Ruf (1)

*Schriftliche Begründung*

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Développement par écrit*

L'auteur renonce au développement et demande une réponse écrite.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 1992*

Rund 93 Prozent der Ausgaben im Asylbereich entfallen auf die Fürsorgeleistungen zugunsten von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Die Höhe der jährlichen Aufwendungen richtet sich nach der Anzahl der anspruchsberechtigten Bedürftigen und der Dauer ihrer Anwesenheit in der Schweiz. Es handelt sich grösstenteils um gesetzlich gebundene Ausgaben. Die überproportionale Steigerung der Fürsorgekosten in den letzten Jahren ist darauf zurückzuführen, dass die Erledigungskapazität nicht mit der Zunahme der Asylgesuche Schritt halten konnte und die durch den Pendenzenberg verursachte Verlängerung der Verfahrensdauer zu einer längeren fürsorglichen Betreuung führte. Der Pendenzenberg wirkte sich somit markant kostensteigernd aus.

Inzwischen wurden die vom Parlament im Sommer 1990 beschlossenen Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung umgesetzt. Die in den letzten Monaten stark rückläufigen Gesuchseingänge zeigen auch im westeuropäischen Vergleich, dass die Schweiz als Zielland für Asylbewerber an Attraktivität eingebüsst hat.

Der Bundesrat ist bestrebt, die Trendwende zum Abbau der Pendenzen zu nutzen, die Verfahrensdauer weiter zu senken, die Rückkehr in die Herkunftsländer zu fördern und durch Abschluss von Abkommen im internationalen Bereich eine Entlastung herbeizuführen. Damit werden sich die Ausgaben im Asylbereich mittelfristig auf einem gegenüber dem Voranschlag 1992 tieferen Niveau stabilisieren lassen. Auf die Dauer wird diese Zielsetzung jedoch nur zu erreichen sein, wenn es gelingt, die Erledigungskapazität im Asylverfahrensbereich rasch und flexibel den wechselnden Gesuchseingängen anzupassen. Dies setzt einen entsprechenden Handlungsspielraum für den Bundesrat und die Asylbehörden bei der kurz- und mittelfristigen Mittel- und Personalplanung voraus. Im übrigen haben die Bundesbehörden bereits Massnahmen eingeleitet, um den Mitteleinsatz im Unterbringungs- und Betreuungsbereich weiter zu optimieren.

Nach dem Gesagten steht eine starre Ausgabenbegrenzung der Erfüllung der vom Gesetzgeber festgelegten Aufgaben entgegen.

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 juin 1992*

Environ 93 pour cent des dépenses dans le domaine de l'asile sont imputables aux prestations d'assistance en faveur des requérants d'asile et des réfugiés. Le montant des dépenses annuelles dépend du nombre des ayants droit nécessaires et de la durée de leur séjour en Suisse. Il s'agit en grande partie de dépenses fixées par la loi. L'augmentation importante, ces dernières années, des coûts de l'assistance est la conséquence de ce que les capacités de traitement des cas n'ont pas suivi l'augmentation du nombre des demandes d'asile et de ce que la prolongation de la durée des procédures, causée par le grand nombre des dossiers en souffrance, a entraîné une prolongation de la prise en charge financière des requérants. Ainsi, l'accumulation des cas non réglés est apparue comme un facteur important d'accroissement des dépenses. Entre temps, les mesures édictées par les Chambres en été 1990 pour permettre l'accélération des procédures ont été appliquées. Le nombre fortement réduit, ces derniers mois, des nouvelles demandes témoigne, par comparaison aussi avec les autres pays d'Europe de l'Ouest, de la diminution de l'attrait exercé par la Suisse sur les requérants d'asile.

Le Conseil fédéral s'efforce de profiter de ce renversement de tendance pour réduire le nombre des cas non réglés; il s'applique à diminuer encore la durée de procédure, à promouvoir le retour des requérants dans leur pays de provenance et à décharger le domaine de l'asile en concluant des accords internationaux. Ce faisant, il sera possible de réduire les dépenses en matière d'asile de façon à les stabiliser, à moyen terme, en dessous du niveau prévu dans le budget 1992. Toutefois, cet

objectif ne pourra être atteint que si les capacités de traitement dans le domaine de la procédure d'asile peuvent être adaptées pour répondre, de façon rapide et flexible, aux variations du nombre des nouvelles demandes. Ceci présuppose que le Conseil fédéral et les autorités chargées de l'asile disposent d'une marge de manoeuvre suffisante dans la planification, à court et à moyen terme, des ressources personnelles et financières. Du reste, les autorités fédérales ont d'ores et déjà introduit des mesures destinées à utiliser de façon encore plus rationnelle les moyens à disposition dans les secteurs de l'hébergement et de l'encadrement. Au vu de ce qui précède, une limitation rigide des dépenses s'oppose à une exécution satisfaisante des tâches fixées par le législateur.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

92.3163

**Motion der SD/Lega-Fraktion  
Legislaturplanung 1991–1995.  
Treibstoffgrundzoll**

**Motion du groupe DS/Ligue  
Programme de législation 1991–1995.  
Droit sur les carburants**

*Wortlaut der Motion vom 1. Juni 1992*

Der Bundesrat wird beauftragt, auf die geplante Erhöhung des Treibstoffgrundzolls um 25 Rappen pro Liter zu verzichten.

*Texte de la motion du 1er juin 1992*

Le Conseil fédéral est chargé de renoncer au relèvement prévu des droits sur les carburants de 25 centimes par litre.

*Sprecher – Porte-parole: Borradori*

*Schriftliche Begründung*

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

*Développement par écrit*

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates  
vom 15. Juni 1992*

Der Bundesrat ist nicht bereit, auf die Erhöhung des Treibstoffgrundzolls zu verzichten. Die daraus fliessenden Einnahmen sind – zusammen mit den im Sanierungsprogramm beantragten Ausgabenkürzungen – unerlässlich, um den Bundeshaushalt auch nur einigermassen ins Gleichgewicht zurückzubringen. Die Erhöhung rechtfertigt sich um so mehr, als der Treibstoffgrundzoll seit 1936 nicht mehr angehoben wurde und das Benzin nicht zuletzt deswegen in den umliegenden Ländern wesentlich teurer ist als in der Schweiz. Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass das Parlament für den Bundeshaushalt über die Notwendigkeit der Treibstoffzollerhöhung befinden kann.

*Rapport écrit du Conseil fédéral  
du 15 juin 1992*

Le Conseil fédéral n'est pas disposé à renoncer à une augmentation des droits de base sur les carburants. Les recettes qu'elle procurerait sont indispensables, conjointement avec les réductions de dépenses proposées dans le programme d'assainissement, pour rééquilibrer tant soit peu les finances fédérales. Un relèvement est d'autant plus justifié que ces

droits n'ont plus été majorés depuis 1936 et que l'essence – pour cette raison principalement – est nettement plus chère dans les pays voisins qu'en Suisse. Relevons par ailleurs que le Parlement pourra de toute manière se prononcer sur la nécessité d'une augmentation des droits sur les carburants, lorsqu'il examinera les mesures d'assainissement des finances fédérales.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

**Fischer-Häggligen, Berichterstatter:** Die Kommission erachtet die Sanierung des Bundeshaushaltes als eine der vordringlichsten Aufgaben von Bundesrat und Parlament in der laufenden Legislatur. Wie Ihnen bekannt ist, hat der Abschluss der Staatsrechnung 1991 eine eigentliche Trendwende eingeleitet: Nicht nur schliesst diese Rechnung zum ersten Mal seit 1985 mit einem Defizit ab, sondern sie hat eine eigentliche Defizitperiode eingeläutet, wobei ohne Gegensteuer mit Defiziten in der Grössenordnung zwischen 1 und 5 Milliarden Franken zu rechnen ist. Dies würde zu einer starken Verschuldung – einer Verdoppelung innert fünf Jahren – führen. Damit verbunden wäre aber auch eine starke Belastung des Kapitalmarktes mit all ihren negativen Auswirkungen auf das Zinsniveau, die Währung und die Teuerungsraten. Eine Sanierung ist unumgänglich; aber auch mehr Disziplin seitens des Parlamentes bei Ausgabenbeschlüssen ist gefragt.

Die Kommission unterstützt deshalb das Sanierungsprogramm des Bundesrates, ohne jedoch auf die Details einzugehen. Das Sanierungsprogramm liegt beim Parlament. Der Ständerat hat diese Woche Beschlüsse gefasst. Leider hat er beträchtliche Abstriche vorgenommen.

In dieser Situation erachtet es die Kommission als wenig sinnvoll, sich mit den einzelnen Sparmassnahmen auseinanderzusetzen. Dies gilt auch in bezug auf die neu vorgeschlagenen Einnahmenquellen. Bei einer Haushaltlücke von 5 Milliarden Franken wird man kaum darum herumkommen, auch auf der Einnahmenseite Massnahmen zu beschliessen. Unser Finanzhaushalt leidet unter strukturellen Mängeln, deshalb ist eine Reform des Steuersystems unumgänglich. Die Behandlung der neuen Finanzordnung obliegt den zuständigen Kommissionen. Darum ist unsere Kommission ebenfalls nicht auf die Vorschläge des Bundesrates eingegangen. Einigkeit herrscht darüber, dass ohne Tatbeweis seitens des Bundesrates und des Parlamentes für einen echten Sparwillen weder die Finanzordnung noch allfällige Vorlagen für Mehreinnahmen beim Volk eine Chance haben.

Im übrigen setzt die Kommission einige Fragezeichen hinter die wirtschaftlichen Eckwerte gemäss Seite 169 des Berichtes, die der Legislaturplanung zugrunde gelegt wurden. Sie erscheinen hier zu optimistisch; sollten sie nicht erreicht werden, müsste mit noch höheren Defiziten als den prognostizierten gerechnet werden. Schon aus dieser Unsicherheit heraus muss dem Sanierungsprogramm – als erstem Schritt zur Gesundung der Finanzen – Erfolg beschieden sein.

Wichtige Kennzahlen sind auch die Staats- und Steuerquoten. Ohne Gegenmassnahme würde die Staatsquote in den nächsten Jahren beträchtlich steigen. Auch dies ist zu verhindern. Die Steuerquote weist dagegen eine eher sinkende Tendenz auf. Wenn auch Direktor Gygi in der Subkommission versichert, die sich aus den neuen Richtliniengeschäften und den übrigen vorgeschlagenen Vorlagen ergebenden Mehrausgaben seien im Finanzplan mitberücksichtigt, ist auch im Gesetzgebungsbereich Zurückhaltung zu üben, da immer auch mit mittel- und längerfristigen Folgekosten zu rechnen ist, und diese müssen im Auge behalten werden. Neue Aufgabenerfüllungen bedingen meistens mehr Personal und sind vielfach auch mit neuen Bundesbeiträgen verbunden.

Da die Frage der Erhöhung des Treibstoffzolls im Zusammenhang mit dem Sanierungsprogramm diskutiert wird, beantragt die Kommission, die Motion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi abzulehnen.

Abzulehnen ist auch die Motion Ruf für eine Reduktion der Asylausgaben auf 500 Millionen Franken. Es scheint der Kommission problematisch zu sein, wenn dieses Problem mit einer Plafonierung der Finanzen gelöst werden soll.

**Ruf, Sprecher der Minderheit:** Eine leider nur einköpfige Kommissionsminderheit beantragt Ihnen, dem Bundesrat den Auftrag zu erteilen, während der ganzen Legislatur die Ausgaben im Asylbereich auf jährlich 500 Millionen Franken zu begrenzen.

Wie Sie wissen, sind die Kosten für die Asylpolitik von Jahr zu Jahr in atemberaubendem Tempo angestiegen. Im Vorschlag 1992 sind bereits 785 Millionen Franken vorgesehen. 1991 waren es noch 488 Millionen, in der Rechnung 1990 383 Millionen. Vor allem die Ausgaben im Fürsorgebereich steigen von Jahr zu Jahr dramatisch an: Budget 1991 340 Millionen, Budget 1992 455,7 Millionen Franken.

Wesentliche Einsparungen sind möglich – dies zeigt die Praxis eindeutig, und dies hat zum Teil auch der Bundesrat erkannt –, wenn auf Luxusunterkünfte wie Hotels, Villen usw. verzichtet wird (es gibt immer noch unrühmliche Beispiele), wenn die Taschengelder völlig gestrichen und Grosszentren eingerichtet werden, für die man kein teures Personal mehr anstellt, keine teuren Sozialarbeiter, sondern Betreuungsdetachements der Territorialdienste der Armee beizieht, und wenn für Kleidung und Verpflegung kein Bargeld, sondern nur noch Naturalien abgegeben werden.

Im Volke brodelt es wegen der immer schlimmeren Missbräuche im Asylbereich. Täglich können Sie solche aus der Presse entnehmen, beispielsweise die angeblich verfolgten ehemaligen Asylbewerber, die mit B-Aufenthaltsbewilligungen Ferien in ihren Herkunftsländern machen usw. Das Volk will nun endlich Taten sehen und lehnt die Verschleuderung von Steuermillionen für unechte Flüchtlinge ab. Die Hilfe für echt verfolgte dagegen wird sicherlich bejaht.

Mehr und mehr kommt angesichts der dramatisch steigenden Ausgaben im Asylbereich das Gefühl auf, man habe vom Staat her Verständnis für hergelaufene Wirtschaftsasylanten, die niemand gerufen hat – aber die Hunderttausenden von armen Schweizerinnen und Schweizern vergesse man.

Es ist an uns, nun endlich einmal Remedur zu schaffen. Bei der Gelegenheit, mit der Legislativplanung dem Bundesrat für die kommenden Jahre Aufträge zu erteilen, müssen wir nun ansetzen. Angesichts des Rückgangs der Gesuchszahlen, der in den letzten Monaten zu verzeichnen ist, ist das angestrebte Ziel durchaus realistisch. Eine finanzielle Plafonierung zwingt den Bund, vor allem im Fürsorgebereich zu sparen. Dies bedeutet gleichzeitig eine höchst erwünschte Abschreckungswirkung auf die 97 Prozent Wirtschaftsasylanten unter den Gesuchstellern.

Ich bitte Sie um Zustimmung zu dieser Motion.

**On. Borradori:** L'aumento di 25 centesimi al litro del dazio di base sui carburanti costituisce la misura di gran lunga più incisiva per la realizzazione, per il conseguimento di nuove entrate nell'ambito del programma di risanamento delle finanze federali. Questo drastico intervento è però difficilmente comprensibile nella situazione attuale perché è destinato a rilanciare l'inflazione e ad avere delle inevitabili ripercussioni sul costo della vita. Gli esperti ipotizzano cifre che si avvicinano all'uno per cento, il che è già troppo, in un momento in cui il nostro Paese deve fronteggiare un'inflazione che la Banca Nazionale fatica a tenere sotto controllo. La misura in discussione costituisce inoltre un gran brutto tiro ai danni degli automobilisti e dei loro portamonete. Il Consiglio federale, a caccia di nuove risorse finanziarie, ha trovato, facilmente e prevedibilmente, il suo capro espiatorio, quasi che gli automobilisti fossero responsabili delle difficoltà finanziarie in cui versa la Confederazione. E' però un dato di fatto che non è compito del traffico motorizzato privato quello di risanare le finanze federali. Perché, in concreto, proprio e solo di questo si tratta, di una misura puramente fiscale, al di là dei vari pretesti addotti come quello – non troppo convincente – di volere colmare la differenza di prezzo della benzina esistente con i Paesi vicini.

La decisione del Consiglio federale si inserisce del resto per-

fettamente nel quadro di una tendenza assai frequente in quest'ambito, ossia quella di non volere sviluppare una strategia a lunga scadenza e di farsi invece condizionare dalle esigenze contingenti, dalle quali rimane giocoforza esclusa una visione più ampia del problema. Ne risulta un quadro confuso, che rafforza evidentemente le resistenze del popolo al proposito. Ci permettiamo qui di criticare questa cronica mancanza di una concezione globale.

Il Consiglio federale non si è infatti ancora pronunciato in modo esauriente ed esaustivo sugli altri progetti di tasse destinate a colpire il traffico stradale (tassa CO<sub>2</sub>, aumento del sovrapprezzo, Ecobonus), progetti che senz'altro non verranno accantonati solo per il fatto che è intervenuto un aumento del prezzo della benzina. Conseguenza spiacevole sarà che nei prossimi anni l'automobilista verrà chiamato regolarmente alla cassa.

Dopo l'aumento dei diritti di base sui carburanti sarà la volta dell'incremento dei sovrapprezzi per terminare le autostrade. Infine si preleveranno nuove tasse in nome della protezione ambientale. Facile immaginare quanto costerà la benzina dopo queste misure draconiane!

Nel suo messaggio, il Governo strizza pure l'occhio a considerazioni di politica ambientale, anche se – occorre esserne coscienti – l'aumento dei diritti di base sui carburanti persegue in definitiva l'unico fine di tentare di raddrizzare le finanze federali. Proprio per questo la proposta del Consiglio federale rafforza l'inevitabile impressione che gli automobilisti e il traffico motorizzato privato in generale vengano considerati nulla più che – permettetemi l'espressione – una «mucca» da mungere all'infinito.

La nostra frazione chiede pertanto che si rinunci al prospettato aumento dei dazi di base sui carburanti. Nell'ambito di una politica aperta e credibile, ci attendiamo dal Consiglio federale una concezione globale concreta e definitiva, che si pronunci su tutti i futuri oneri fiscali che gravano sul traffico stradale.

In assenza di un tale concetto globale, potremmo accettare un aumento dei dazi doganali sui carburanti unicamente nella misura in cui lo stesso si rivelasse necessario per il traffico stradale e soltanto se l'aumento riguardasse la sopratassa. Come dire: date all'automobilista ciò che è dell'automobilista!

**Weder Hansjürg:** Die finanzpolitische Landschaft hat sich kurzfristig dramatisch verändert. 1990 erwirtschafteten wir noch einen Ueberschuss. 1991 folgte ein Defizit von rund 2 Milliarden, 1992 erwarten wir ein Defizit von deutlich über 2 Milliarden, und 1993 erwarten wir 3,5 bis 5 Milliarden Franken Defizit.

Diese Verschlechterung kommt abrupt, aber sie kommt nicht überraschend. Ich erinnere daran, dass Bundesrat Stich und auch mein Fraktionskollege Franz Jaeger frühzeitig vor überbordenden Ansprüchen gewarnt haben. Leider wurden diese Warnungen in den Wind geschlagen, und es wurden letztes Jahr zum Beispiel der Landwirtschaft und dem Strassenbau – es standen ja auch Wahlen bevor – mehr Mittel zur Verfügung gestellt, als nötig gewesen wären. Es kommt dazu, dass sich die wirtschaftliche Grosswetterlage geändert respektive deutlich verschlechtert hat. Die Steuereingänge flossen und fliesen nicht mehr so reich wie während der Hochkonjunktur. Das Ausgabenwachstum hat sich jedoch neuerdings ausgeweitet, so dass sich die sogenannte Schere weiter öffnet.

Hauptverantwortlich ist die Nationalbank, die in unverantwortlicher Art und Weise die Geldmenge ausweitete, damit die Inflation anheizte und die Teuerung in der Schweiz in den letzten vier Jahren mit über 20 Prozent auf ein europäisches Spitzenniveau führte. Das ist kein Ruhmesblatt für diese Monopolbank und ihre Direktion. Die Frage drängt sich nachgerade auf, ob man sie auch zukünftig unbeeinflusst «weiterwursteln» lassen will.

Wir erleben den ersten grossen Konjunktüreinbruch seit zirka 40 Jahren, als in den fünfziger Jahren der Koreakrieg kurzfristig zu einem Konjunktüreinbruch führte, und Anfang der siebziger Jahre erlebten wir einen ganz kurzfristigen Konjunktüreinbruch im Zusammenhang mit dem Oelschock. Heute stehen wir aber vor der Tatsache, dass 85 000 Arbeitslose stempeln gehen.

Der Legislaturfinanzplan zeigt nach unserer Auffassung stellenweise ein zu optimistisches Bild. Es wird, Herr Bundesrat Stich, mit Rückbildung der Teuerung und der Zinssätze gerechnet. Das Gegenteil ist natürlich eingetreten. Im Moment ist die sechste Hypothekarzinsrunde voll im Gang, was die Teuerung um mindestens 1,2 Punkte anschwellen lassen wird. Ein halbes Prozent Hypothekarzinshöhung hat zur Folge, dass auf der Skala der Teuerungsliste 1,2 Punkte dazukommen. Es sieht also ganz danach aus, dass wir uns weiter verschulden müssen.

Einer solchen Politik kann die LdU/EVP-Fraktion nicht zustimmen, denn Schulden auf kommende Generationen abzuwälzen, erachten wir als verantwortungslos. Nach einer OECD-Statistik weist die Schweiz noch immer die tiefste Steuerbelastung aller Industrienationen auf. Als Notlösung schlagen wir deshalb vor, die Grosseinkommen, vor allem jedoch das ohne Arbeitsleistung erzielte Einkommen, sei es aus Kapital-, Boden-, Kartell- oder Monopolgewinnen, stärker zu besteuern. Eine weitere Belastung der kleinen und mittleren Einkommen steht für uns ausser Frage – der Kommissionspräsident lacht, aber er hat selber gesagt, dass wir in irgendeiner Form zu weiteren Franken kommen müssen. Ja sagen können wir allenfalls zu einer gezielten Energiesteuer, zum Beispiel zur CO<sub>2</sub>-Abgabe, aber auf diesem Gebiet sieht es ja auch nicht sonderlich gut aus. Hingegen sagen wir – im Gegensatz zu den SD und zur Lega bzw. zur ehemaligen NA – deutlich ja zur Benzinspreiserhöhung von 25 Rappen pro Liter. Wir empfehlen Ihnen bei dieser Gelegenheit auch eine steuerliche Belastung des Flugverkehrs; es wäre allerhöchste Zeit, dass dort etwas geschieht. Sodann müsste nach unserer Auffassung der Uebergang zur Mehrwertsteuer wieder geprüft werden, auch wenn das Volk vor kurzer Zeit noch anderer Auffassung war.

Dass die Nationalbank dem Bund und den Kantonen 600 Millionen Franken abgibt, akzeptieren wir in dieser Form. Wir erachten es eigentlich als Abgeltung des riesigen Schadens, den uns die Nationalbank eingebracht hat; vor allem die Mieter sind ja schrecklich gebeutelt worden.

Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, wonach die Bundesfinanzen nur über ein Sanierungsprogramm in Ordnung zu bringen sind. Das bundesrätliche Konzept wird von uns grösstenteils mitgetragen. Wir kommen aber nicht umhin, unsere jahrealten Forderungen in Erinnerung zu rufen, die da sind: mehr Einsatz für die Umwelt und mehr Schutz der Konsumenten vor Uebervorteilung.

**M. Friderici** Charles: Le déséquilibre entre recettes et dépenses de la Confédération est patent. A de réitérées reprises, le groupe libéral a demandé au Parlement de modérer la croissance de certaines dépenses publiques, jugées superflues et dispendieuses, voire même néfastes. Nous sommes aujourd'hui au pied du mur et ce n'est malheureusement pas le chapitre financier du programme de législature 1991–1995 qui va nous apporter une solution à long terme, ni même l'espoir de la moindre petite éclaircie. En effet, le Conseil fédéral semble pour le moins s'être trompé dans le choix des priorités. Nous sommes aujourd'hui confrontés à une crise économique qui, après avoir d'abord touché la Suisse romande, s'étend à l'ensemble du pays. Or, l'objectif 64 du programme de législature prévoit d'ajuster la croissance des dépenses de la Confédération à celle de l'économie afin de ramener les déficits à un niveau supportable jusqu'en 1995 et de les supprimer à long terme.

L'examen de l'évolution prévisible des recettes et des dépenses de la Confédération montre que le Conseil fédéral table sur une croissance annuelle des recettes de l'ordre de 4 pour cent, alors que les dépenses augmenteraient en moyenne de 7,2 pour cent par an. On constate donc d'ores et déjà que l'objectif 64 du rapport ne restera qu'un voeu pie aussi longtemps que le Conseil fédéral ne se penchera pas sur un véritable train de mesures d'économie, mesures qui ne doivent pas, à l'instar du message sur l'assainissement des finances fédérales, se contenter de reporter sur d'autres collectivités publiques les charges financières que la Confédération ne veut plus assumer mais pour lesquelles elle entend conserver une compétence décisionnelle.

Il est tout aussi illusoire de croire que la proportion des dépenses de la Confédération, exprimées en pour cent du produit intérieur brut, pourra croître sans nuire à l'économie du pays tout entier. Or, la quote-part de l'Etat devrait passer de 9,4 pour cent en 1987 à 11,1 pour cent en 1995, avec un point culminant à 11,2 pour cent en 1994. Le Conseil fédéral, est-ce par candeur ou par manque d'imagination, n'a pas trouvé d'autres moyens que de recourir à de nouveaux impôts ou autres taxes d'incitation pour diminuer le déficit fédéral de la caisse générale de la Confédération. Comment, dès lors, concevoir que les grandes industries suisses, actives sur le plan international, vont conserver en Suisse des centres de production grevés de nouvelles charges fiscales? Personnellement, j'ai à trois reprises au moins rappelé cette citation de Colbert: «L'impôt tue l'impôt!» Cette citation a été étayée en Suisse par la rapide décroissance du produit des droits de timbre ces dernières années. En lisant le rapport sur le programme de législature, le groupe libéral constate que le Conseil fédéral n'a pas la sagesse du ministre des finances du roi de France. En effet, alors que les résultats des entreprises suisses devraient inciter à modifier les conditions-cadres faites aux investisseurs, voire à prendre des mesures de relance de l'économie, le gouvernement fédéral se désintéresse de la compétitivité de la place économique suisse.

Le groupe libéral approuve pleinement la modernisation du système fiscal. Toutefois, il ne peut se rallier à l'objectif 65 du rapport. Il regrette, une fois de plus, que le Conseil fédéral, après trois échecs en votation populaire, n'ait pas encore compris que l'abolition de l'impôt fédéral direct et son remplacement par un impôt à la consommation, calqué sur la taxe à la valeur ajoutée, pratiquée par tous nos partenaires européens, aurait des chances de rencontrer une majorité devant le peuple et les cantons. Au lieu de cela, on persiste à vouloir cristalliser les oppositions de tous bords sur un paquet financier informe et peu motivant qui maintiendrait une très forte imposition directe aux trois niveaux fédéral, cantonal et communal.

En dernier lieu, le groupe libéral regrette que la Banque nationale suisse ait accepté de distribuer une partie de son bénéfice aux cantons et à la Confédération. Ce faisant, la Banque nationale suisse hypothèque à terme sa capacité de réaction pour soutenir le franc suisse, ainsi que son autonomie face aux autorités politiques, ceci au moment même où l'on s'aperçoit que son autonomie par rapport à la Banque fédérale allemande est de plus en plus aléatoire. Il s'agit certainement d'une entrée de notre monnaie dans le système monétaire européen, avant même que le peuple n'ait donné son aval au Traité sur l'Espace économique européen.

Au chapitre du plan financier de la législature, le groupe libéral émet les plus expresses réserves, compte tenu du mauvais choix des priorités opérées par le Conseil fédéral. Il faut espérer que, sur ce point au moins, le programme de législature 1991–1995 soit modifié à la suite de quelque verdict populaire et que nous ayons là le moyen de corriger une trajectoire dangereuse pour la compétitivité de la place économique suisse.

**Stucky:** Dass Planung dem Nationalrat nicht sehr am Herzen liegt, zeigt die Planung dieser Diskussion der Legislatur: zerrissen in vier Teile und vor sehr leeren Bänken. Aber die Diskussion ist bald überstanden; ich bin immerhin der zweitletzte Redner auf der Liste.

Ich verzichte aus zwei Gründen auf lange Ausführungen zu den Finanzen: Erstens werden wir über die Finanzordnung und über die Sanierungsmassnahmen noch eingehend sprechen können, und zweitens ist in der Eintretensdebatte von verschiedenen Kommissionsmitgliedern, auch von unserem Fraktionschef, einiges dazu gesagt worden. Ueberdies hat Herr Bundesrat Stich immer wieder auf die schiefe Ebene hingewiesen, auf der sich unsere Staatsfinanzen befinden.

Ich möchte mich deshalb auf einen Grundsatz unserer Fraktion beschränken, nämlich dass für uns die Stabilisierung der Ausgaben respektive der Staatsquote vor der Suche nach neuen Einnahmen respektive Steuern kommt.

Ich möchte mich jetzt aber der Personalpolitik zuwenden, die auch Gegenstand der Beratungen unserer Subkommission war. Wir haben als Mitglieder ein recht interessantes Strategie-

papier mit vielen ausgezeichneten Anregungen dazu erhalten. Ich erwähne als vorgesehene Einzelmassnahmen: die Jobrotation, und zwar nicht nur innerhalb der Bundesverwaltung, sondern auch im Austausch mit der EG, den Kantonen oder den Gemeinden; eine bessere Personalorientierung, zum Beispiel im Sinne der Laufbahnplanung; eine Stellenbörse, unter anderem als Auffangbecken für abgewiesene, aber qualifizierte Stellenbewerber; einen Pool für Chefbesamte und Führungsnachwuchs usw. Ich kann dem Personalamt dazu nur Glück wünschen.

Zentral aber ist die Totalrevision des Beamtenrechtes. Sie soll unter dem Stichwort «Deregulierung und Flexibilisierung» vorgenommen werden, was wir unterstützen. Es soll ein Rahmengesetz ohne zu viele Details geschaffen werden. Auch dies halten wir für richtig. Dabei soll geprüft werden, ob die Dienstverhältnisse beamtenrechtlicher Natur, wie sie heute bestehen, in vertragliche Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern übergeführt werden können, was natürlich heisst, dass die Wahldauer von vier Jahren – und damit der Kündigungsschutz – eingeschränkt respektive sogar abgeschafft würde. Auch soll das Leistungselement stärker betont werden. Wir können den Bundesrat nur auffordern, hier nicht nur zu prüfen, sondern auch den Mut aufzubringen, uns entsprechende Vorschläge vorzulegen. In der Öffentlichkeit wird nämlich immer weniger verstanden, warum den Beamten ein Sonderstatut mit fester Stelle und gesichertem Teuerungsausgleich zukommen soll. Das wird heutzutage als Privilegierung angesehen, zumal die Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft sehr häufig mit vielen neuartigen Arbeiten konfrontiert werden oder von ihnen auch eine grössere Mobilität verlangt wird.

Es ist zu hoffen, dass auch der Förderativverband sich nicht auf die Blockierung von Neuerungen verlegt oder nur auf zusätzliche materielle Anreize beschränkt, denn der Bund ist heute am Arbeitsmarkt konkurrenzfähig.

Ich gestatte mir in diesem Zusammenhang, punkto Teuerungsausgleich eine Anregung zu machen: Es wäre einmal zu prüfen, ob man nicht den Ausgleich nach dem Index des Arbeitseinkommens der Privatwirtschaft ausrichten könnte. Das hätte den Vorteil, dass man von der Privatwirtschaft her nicht kritisieren könnte, die Beamten würden bevorzugt.

Selbstverständlich soll das Beamtenrecht auch in geänderter Form die Attraktivität der Arbeitsplätze steigern. Wir denken an flexible Arbeitszeiten, weniger Hierarchiestufen, dafür Führen durch Zielsetzung, an Projektteamarbeiten und vor allem an die Ausbildung insbesondere des Führungskaders.

Was wir hingegen vermissen, ist die Einführung eines Qualifikationssystems auf allen Stufen. Es wird da kaum etwas dazu gesagt, sondern die Qualifikation wird einfach mit gesetzlicher Ausbildung gleichgesetzt. Es wird nur gesagt, man brauche dafür auch Schulungskurse. Das ist ja wohl klar. Aber unter Qualifikation versteht man auch das Evaluieren der Leistung des Mitarbeiters und das Qualifikationsgespräch respektive das Ergreifen der Konsequenzen daraus. Das heisst z. B. bei guten Mitarbeitern, dass man sie fördert, dass man ihnen auch entsprechend die Besoldung heraufsetzt.

Zum Schluss möchte ich noch auf eine Gefahr hinweisen: Wir haben etwas das Gefühl, dass das obere Kader, zum Teil auch das mittlere Kader, immer stärker belastet und dass nach unten eher entlastet wird. Dieses Ungleichgewicht ist uns wiederholt spürbar geworden, etwa in Kommissionen. Wir möchten doch den Finger darauf legen.

Im allgemeinen dürfen wir sagen, dass mit der geplanten Strategie, wie sie uns vorgelegt worden ist, durchaus die richtige Richtung eingeschlagen wird.

**M. Berger:** Ce rapport de législature est un bon document de travail – plusieurs d'entre vous l'ont relevé – mais je tiens à préciser que celui qui s'y attarde ne se limite pas pour autant au premier chapitre, et qu'il prendra également en compte celui des finances. Il est toujours relativement aisé de prévoir tel ou tel engagement et de ne pas se soucier parallèlement de ses incidences financières.

Sur le fond donc, je partage les objectifs que le Conseil fédéral présente dans le rapport sur la politique financière. Par contre, mes réserves, mes oppositions, se fixent sur les moyens qu'il

envisage pour atteindre le but fixé. L'assainissement des finances à moyen terme n'est pas seulement capital pour que nous retrouvions une croissance économique régulière, relève le message, mais il est aussi nécessaire pour assurer la crédibilité de notre politique extérieure et j'ajoute – vous me le permettez, Monsieur le Conseiller fédéral – également de notre politique intérieure, à l'égard notamment des cantons.

Le message relève aussi que les prestations requises de l'Etat ne peuvent être assurées avec le soin voulu que si les citoyens et citoyennes sont disposés à en payer le prix par le biais des impôts. C'est vrai, mais les citoyens et citoyennes n'attendent pas des prestations que de la Confédération, mais également des cantons et des communes. Ce qu'ils souhaitent, c'est que les uns et les autres soient en mesure de remplir les missions que l'on attend d'eux. Or, aujourd'hui, les cantons sont à la limite, voire à la dépendance du bon vouloir de la Confédération. Comment peuvent-ils envisager une adaptation de leur fiscalité aux besoins croissants, si la Confédération s'obstine à maintenir un impôt fédéral aussi élevé? La situation actuelle, tant de l'Etat central que des cantons, milite en faveur d'une réforme de notre système fiscal.

En effet, un état de mauvaise concurrence s'est établi entre Confédération et cantons. Ces derniers ne sont plus, aujourd'hui, en mesure de faire face à leurs obligations budgétaires. Dans le contexte actuel, l'obstination de la Confédération à maintenir, voire à renforcer l'impôt fédéral direct conduira, dans la conjoncture actuelle, à un durcissement des relations intérieures. Vouloir s'acharner à instaurer une base constitutionnelle pour l'impôt fédéral direct risque fort d'être mal reçu par le peuple, mais surtout par les cantons, et de prolonger ainsi les délais d'un redressement pourtant urgent de nos finances fédérales. On peut objectivement envisager d'améliorer nos recettes fiscales sans, parallèlement, remettre aux cantons la possibilité d'adapter leur puissance financière.

Si les contraintes légales empêchent de comprimer les dépenses, une reconsidération de certaines dispositions s'impose, tant pour l'Etat central que pour les cantons. Deux alternatives sont envisageables: soit renforcer davantage encore la rigueur budgétaire afin d'obtenir un équilibre financier dans les meilleurs délais, au plus tard à la fin de la législature, soit déréguler, abandonner certaines tâches ou les laisser à l'appréciation des cantons. Vouloir centraliser tous azimuts dans l'optique de ces dernières années, c'est engendrer des charges administratives, jumelées et souvent aussi inutiles que coûteuses.

Davantage de rigueur, des économies plus substantielles sont indispensables, certes. Cependant, il ne s'agit pas non plus de priver le pouvoir central des moyens de mener une politique économique efficace dans les domaines fondamentaux qui sont les siens. Si, d'une part, l'assainissement doit être axé par un redimensionnement de certaines activités, il s'agit, d'autre part, de laisser aux cantons une plus grande liberté d'action dans les domaines qui leur sont propres. Une telle orientation se présenterait certainement sous des auspices aussi efficaces qu'une seule réduction linéaire trop draconienne. Si des déréglementations administratives et législatives s'imposent pour limiter nos engagements financiers, d'autres domaines comme la multiplication des lenteurs de procédures, les chicanes et obstacles toujours plus nombreux qui engendrent des charges excessives doivent également être corrigés. Quant à la taxe sur le CO<sub>2</sub>, elle est aussi inutile pour envisager quelque amélioration de la pureté de l'air qu'elle n'apportera de moyens à la Caisse fédérale. Si j'ai bien compris, elle n'aurait d'ailleurs aucune incidence sur les finances de la Confédération.

Sur le fond, sur les grandes intentions de rééquilibrer nos finances fédérales, je partage la plupart des propositions émises: rigueur financière, déréglementation certainement, mais concernant les mesures proposées pour conserver et moderniser notre système fiscal, nous émettons davantage de réserves. Il ne faut plus tergiverser sans cesse mais admettre qu'une réforme fiscale profonde s'impose, qu'elle doit être moderne et eurocompatible. Sans rigueur dans cet objectif, en persistant une fois de plus dans une voie médiane, nous ris-

quons fort de rater l'échéance fixée pour rétablir l'équilibre de nos finances. Une réflexion profonde s'impose donc si nous ne voulons pas manquer l'objectif.

**Fischer-Hägglingen, Berichterstatter:** Es wurde in der Diskussion verschiedentlich die Politik der Nationalbank angesprochen. Wir haben uns in der Subkommission eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt. Wir sind aber zum Schluss gekommen, dass die Autonomie der Nationalbank gegenüber der Politik unter allen Umständen zu wahren ist. Wir glauben nicht, dass eine bessere Geldmengenzpolitik praktiziert werden könnte, wenn noch die politischen Richtungen hier ihren Einfluss geltend machen würden.

Wir sind auch der Auffassung, dass die Ablieferungen, die im Rahmen des Sanierungsprogramms vorgesehen sind, eine einmalige Übung sein sollten. Wir sind der Auffassung, dass hier die Nationalbank einen notwendigen Schritt getan hat, dass aber in Zukunft auf weitere Ablieferungen zu verzichten ist, weil sonst die Nationalbank ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen könnte, z. B. wenn sie zur Finanzierung grosser Investitionen herangezogen würde.

Zur Frage der Steuerpolitik, die Herr Weder Hansjürg angesprochen hat: Ich glaube, es ist eindeutig, dass ein Handlungsbedarf nicht bei den direkten Steuern besteht – besonders in der heutigen Situation wirtschaftlicher Flaute –, sondern es besteht ein grosser Handlungsbedarf in dem Sinn, dass die Gewichte zwischen den direkten und den indirekten Steuern zu verschieben sind. Wir sind aufgerufen, dieses Verhältnis zugunsten der indirekten Steuern zu verbessern.

Zu den beiden Motionen möchte ich weiter nichts mehr ausführen. Ich habe die Meinung der Kommission wiedergegeben, wonach diese beiden Motionen abzulehnen sind.

**Bundesrat Stich:** Ich möchte mich nicht sehr lange über die Finanzpolitik auslassen. Sie werden ja spätestens im Herbst Gelegenheit haben, wieder dazu Stellung zu nehmen. Ich stelle fest, dass ich schon etwa zehntausendmal dasselbe gesagt habe und es verschiedene immer noch nicht begriffen haben.

Herr Friderici, ich kann Sie trösten: Die Stempelsteuern steigen wieder, zu Ihrem grossen Leidwesen. Leider muss ich sagen, dass gestern im Ständerat keiner Ihrer Fraktionskollegen einen konkreten Sparantrag eingereicht hat. Ich wäre froh gewesen, wenn sie wenigstens meine Sparanträge unterstützt hätten! Aber Sie haben jetzt noch eine Chance: Sie können mir noch Sparanträge zustellen. Ich werde sie mit aller Sorgfalt bearbeiten, das kann ich Ihnen zusichern. Aber bei allem Sparen kommt man nicht darum herum, wenigstens das Steuersubstrat zu erhalten. Die Steuerquote ist allein im letzten Jahr von 9,4 auf 9,1 Prozent zurückgegangen. Deshalb ist es dringend, das wir irgendwoher wieder Geld erhalten, um den realen Wert – nicht ganz, aber wenigstens teilweise – herzustellen.

Deshalb müssen Sie diese Motion ablehnen, die verlangt, es sei auf die Erhöhung des Benzinzolls um 25 Rappen zu verzichten. Es ist etwas Seltsames: Früher war es nicht üblich, dass man zu Geschäften, zu denen der Bundesrat Anträge gestellt hatte, Motionen und Postulate einreichte. Sie können spätestens im September dazu etwas sagen. Ich muss das im September ohnehin wiederholen.

Deshalb bitte ich Sie, diese Motion abzulehnen.

Ich bitte Sie auch, die Motion der Minderheit der Kommission (Ruf) abzulehnen. Es geht nicht an, dass man einfach gewisse Dinge plafoniert. Jedenfalls kann man nicht alle Dinge plafonieren. Stellen Sie sich einmal vor, Herr Ruf, was es für den Finanzminister bedeuten würde, wenn die Kosten unter diese 500 Millionen Franken fallen würden, die Sie unbedingt ausgeben wollen. Sie sehen schon deshalb: Ihre Motion taugt nichts.

Ich bitte Sie, die Motion der Minderheit der Kommission (Ruf) abzulehnen.

**Ruf, Sprecher der Minderheit:** Herr Bundesrat Stich, Sie wollen meinen Motionstext offensichtlich falsch verstehen. Wenn von einer Begrenzung auf 500 Millionen Franken die Rede ist,

so bedeutet dies ohne jeden Zweifel eine obere Grenze, die nicht überschritten werden darf. Dieses Geld sollte jedoch nach Möglichkeit nicht ausgegeben werden.

Hier wäre im übrigen ein Sparvorschlag rasch und konkret zu verwirklichen, Herr Bundesrat.

*Motion Ad 92.037-13*

*Abstimmung – Vote*

Für Ueberweisung der Motion  
Dagegen

13 Stimmen  
offensichtliche Mehrheit

*Motion 92.3163*

*Abstimmung – Vote*

Für Ueberweisung der Motion  
Dagegen

24 Stimmen  
55 Stimmen

**Präsident:** Damit sind wir am Ende dieses Geschäftes angelangt. Die Kommission beantragt Ihnen, vom Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 Kenntnis zu nehmen.

*Zustimmung – Adhésion*

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreibung des parlamentarischen Vorstosses gemäss Seite 1 der Botschaft

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer l'intervention parlementaire selon la page 1 du message

*Angenommen – Adopté*

*Schluss der Sitzung um 19.45 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 45*

## Legislaturplanung 1991-1995

### Programme de législature 1991-1995

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.037
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.06.1992 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1157-1168
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 264

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.