



Universität Bern
Institut für Politikwissenschaft

Schweizerische Politik 1990 bis 2001

Ein Überblick über die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen

Synthese auf Basis des Jahrbuchs
"Schweizerische Politik – Année politique Suisse"
im Auftrag der Schweizerischen Bundeskanzlei

Hans Hirter (Leitung)
Marianne Benteli
Magdalena Bernath
Elisabeth Ehrensperger

März 2002

Der Bericht wurde im Auftrag der Schweizerischen Bundeskanzlei erstellt. Für die darin geäußerten Ansichten, Beurteilungen und vor allem für die getroffenen Entscheide über die Auswahl der dargestellten Fakten sind die Autoren verantwortlich.

Bezugsquelle:

Schweizerische Bundeskanzlei
Sektion Planung und Strategie
Bundeshaus West
3003 Bern

Tel. 031 322 37 55
Fax. 031 322 59 78
e-mail doris.ramseier@bk.admin.ch

Internet:

www.admin.ch/d/cf/rg

www.anneepolitique.ch



Sektion **Bundeskanzlei**
Planung und Strategie **Chancellerie fédérale**
Cancelleria federale
Chanzlia federala

Geleitwort

Seit 1965 gibt das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern die Jahrbücher „Schweizerische Politik / Année politique suisse“ heraus. Das Jahrbuch wird von Bund und Kanton Bern mitfinanziert. Es stellt die politischen Entwicklungen, Ereignisse und Auseinandersetzungen in der Schweiz sachlich und umfassend dar, zeigt unterschiedliche Interessen, Meinungen und Kräfteverhältnisse auf und bettet einzelne Ereignisse in übergeordnete gesellschaftliche Entwicklungen ein.

Das Jahrbuch ist eine einzigartige und wichtige Dokumentation der schweizerischen Politik und wird von einem breiten Kreis von Personen und Organisationen genutzt und geschätzt. Als politikunabhängige, wissenschaftliche Aussensicht spricht das Jahrbuch grundsätzlich alle politisch interessierten Kreise an. Zum Abonnentenstamm gehören eidgenössische und kantonale Parlamentsmitglieder, Verwaltungsstellen des Bundes und der Kantone, Parteien, verschiedene Interessenorganisationen, zahlreiche Bibliotheken, alle wichtigen Medien, diverse Forschungseinrichtungen und Einzelpersonen. Besonderes Interesse finden jeweils die detaillierten Chronologien zu den verschiedenen Politikbereichen und zu Wahlen und Abstimmungen.

Aufgrund der staatspolitischen Bedeutung des Jahrbuchs beauftragte die Bundeskanzlei das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern im Herbst 2001, eine Synthese der wichtigsten Ereignisse und politischen Weichenstellungen zwischen 1990 und 2001 zu erarbeiten. Damit soll dem immer wieder geäußerten Bedürfnis nach einer jahresübergreifenden und konzentrierten Gesamtschau des politischen Geschehens Rechnung getragen werden. Die erstmalige Übersicht über die grossen Linien der schweizerischen Politik ist unter www.anneepolitique.ch und www.admin.ch/ch/d/cf/rq/ auch elektronisch abrufbar, womit die Zugänglichkeit für die politisch interessierte Öffentlichkeit optimiert wird. Neben einer jährlichen Aufdatierung der Übersicht soll das Angebot in den nächsten Jahren weiter modernisiert und angereichert werden, wobei die verstärkte Digitalisierung im Vordergrund steht.

Bern, im März 2002

Vorwort

Die vorliegende Synthese der schweizerischen Politik will einen Überblick über das politische Geschehen in der Schweiz seit 1990 geben. Der Bericht basiert (mit Ausnahme des Jahres 2001) ausschliesslich auf den im Jahrbuch „Schweizerische Politik – Année politique Suisse“ (SPJ) publizierten Texten. In diesen seit 1965 vom Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern herausgegebenen Jahrbüchern wird das politische Geschehen in der Schweiz umfassend in kurzer aber präziser Weise dargestellt. Abgesehen von einigen politisch unwichtigen Ausnahmen wurden in den vorliegenden Bericht sämtliche Gesetzes- und Verfassungsrevisionen, die eingereichten Volksinitiativen sowie die dazugehörigen Volksabstimmungen und meist auch die Vernehmlassungen und die Parlamentsdebatten aufgenommen. Andere politische Entscheide, Diskussionen und Berichte werden selektiv gemäss ihrer politischen Bedeutung erwähnt. Dabei musste natürlich oft summarisch vorgegangen und die im SPJ publizierten Texte, welche für die untersuchte Zeitperiode knapp 4000 Druckseiten umfassen, massiv gekürzt werden. Ganz verzichtet wurde auf die Darstellung der eidgenössischen Wahlen sowie der politischen Parteien. Überblicke auf die Entwicklung dieser Bereiche seit 1990 finden sich auf der Internetseite des SPJ (www.anneepolitique.ch).

Im SPJ werden sämtliche Informationen mit Quellenangaben belegt. Hauptsächliche Quellen sind das Amtliche Bulletin, das Bundesblatt, der Überblick über die Verhandlungen der Bundesversammlung (neuerdings auch die Internetseite „curia vista“ der Parlamentsdienste), die Amtliche Sammlung sowie als Ergänzung rund 25 schweizerischen Tages- und Wochenzeitungen und weitere Publikationen. Um diesen Synthesebericht nicht unnötig zu belasten, wurde vollständig auf Quellenverweise verzichtet; die Belege für alle Aussagen finden sich in den einzelnen Jahrbüchern. Ebenfalls nicht übernommen wurden die im SPJ jeweils publizierten Listen mit wissenschaftlichen Monographien und Aufsätzen zu den einzelnen Politikbereichen. Ihre Wiedergabe hätte den Umfang dieses Berichts mehr als verdoppelt.

Der Bericht wurde im Auftrag der Schweizerischen Bundeskanzlei erstellt. Für die darin geäusserten Ansichten, Beurteilungen und vor allem für die getroffenen Entscheide über die Auswahl der dargestellten Fakten sind die Autoren verantwortlich.

Hans Hirter

Bern, im Februar 2002

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS.....	2
1. STAATSORDNUNG UND INSTITUTIONEN	7
Grundlagen der Staatsordnung	8
Verfassung.....	8
Nationale Identität.....	9
Expo.....	9
Schatten des 2. Weltkriegs.....	10
Solidaritätsstiftung.....	11
Rechtsordnung	13
Grundrechte.....	13
Rassendiskriminierung.....	13
Datenschutzgesetz.....	13
Bürgerrecht.....	13
Wahlrecht.....	14
Strafermittlung und -prozess.....	15
Staatsschutz.....	15
Zentralisierung der Strafverfolgung.....	16
Ermittlungsmethoden.....	17
Internationale Rechtshilfe.....	17
Berufsausübung der Anwälte.....	17
Strafrecht.....	17
Allgemeine Strafbestimmungen.....	17
Sexualstrafrecht.....	18
Organisiertes Verbrechen.....	19
Waffengesetz.....	19
Schmiergelder.....	20
Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.....	20
Zivilrecht.....	21
Mündigkeitsalter.....	21
Politische Institutionen und Volksrechte	22
Frauenquoten.....	22
Regierung.....	22
Regierungsreform.....	22
Zauberformel.....	24
Volkswahl des Bundesrates.....	24
Kantonsklausel für Bundesratswahl.....	24
Verwaltung.....	25
Leistungslohn, Beamtenstatus.....	25
Dezentralisierung.....	25
Organisation und NPM.....	26
Parlament.....	26
Gerichte.....	27
Volksrechte.....	27
Behandlungsfristen für Volksinitiativen.....	27
Konstruktives Referendum.....	28
Gültigkeit von Volksinitiativen.....	28
Unterschriftenzahlen.....	29
Übrige Reformen der Volksrechte.....	29
Föderalismus	31

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	31
Aufgabenverteilung	31
Kompetenzen der Kantonsregierungen	31
Städte.....	32
Territoriale Fragen	32
Jurafrage.....	32
Kantonsfusionen.....	34

2. AUSSENPOLITIK, AUSSENWIRTSCHAFT UND SICHERHEITSPOLITIK.....35

Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik	36
Leitlinien zur schweizerischen Aussenpolitik	36
UNO.....	37
UNO-Blauhelmtuppen	38
Europäische Integration.....	39
Der Europäische Wirtschaftsraum.....	39
Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union	41
Europa-Initiativen	44
Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik.....	45
Aussenwirtschaft und Entwicklungspolitik	45
GATT/WTO.....	45
Bretton Woods Institutionen	46
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	46
Ausfuhr von Kriegsmaterial	47
Landesverteidigung	49
Grundfragen und Grundlagen der Sicherheitspolitik.....	49
Partnerschaft für den Frieden	51
Reorganisation der Armee.....	51
Dienstverweigerung und Zivildienst.....	53
Militärausgaben.....	54
Zivile Armeeeinsätze.....	55

3. WIRTSCHAFTSPOLITIK.....56

Allgemeine Wirtschaftspolitik	57
Wirtschaftssystem	57
Konjunkturpolitik.....	58
Instrumentarium	59
Nationalbank	59
Konjunkturförderungsmaßnahmen	60
Wettbewerb	61
Kartellrecht.....	61
Öffentliches Beschaffungswesen.....	63
Binnenmarkt.....	64
Detailhandel	64
Konsumentenpolitik	65
Strukturpolitik	65
Technologiepolitik	65
Risikokapital und KMU	66
Patentgesetz und Markenschutz	67
Tourismusförderung	67
Regionalpolitik.....	69
Arbeitsmarktpolitik	70
Arbeitszeit	71
Arbeitslosigkeit	72
Finanzmarkt	74
Banken	74

Börse	75
Versicherungen	76
Landwirtschaftspolitik	78
Grundsätze der Landwirtschaftspolitik	78
GATT	78
Agrarartikel	78
Direktzahlungen	80
Einzelne Produktionszweige	80
4. FINANZPOLITIK	82
Direkte Steuern	83
Familienbesteuerung	83
Steuerhinterziehung	84
Abschaffung der direkten Bundessteuer / Steuerstopp	85
Kapitalgewinnsteuer	85
Unternehmenssteuerreform	86
Indirekte Steuern	87
Mehrwertsteuer	87
Stempelabgaben	90
Diverse indirekte Steuern	91
Ökologische Steuerreform	91
Finanzkontrolle	92
Sanierungsmassnahmen	92
Sanierungsmassnahmen 1992-1994	92
Ausgabenbremse	93
Haushaltsziel 2001	93
Stabilisierungsprogramm 1998	94
Schuldenbremse	95
Finanzausgleich	95
5. INFRASTRUKTUREN, RAUMPLANUNG UND UMWELT	97
Energiepolitik	98
Allgemeine Energiepolitik	98
Lenkungsabgaben	98
Strommarktliberalisierung	99
Atomenergie	100
Kraftwerke	100
Radioaktive Abfälle	101
Wasserkraft	101
Erdöl	101
Verkehrspolitik	102
Landtransitverkehr	102
Transitabkommen mit der EU	102
Alpeninitiative	103
Schwerverkehrsabgabe	104
Strassenverkehr	104
Volksinitiativen zur Reduktion des Strassenverkehrs	104
Strassenbau	105
Eisenbahnbau	105
Eisenbahnbetrieb	106
Regionalverkehr	106
Reform SBB	107
Post und Telekommunikation	107
PTT-Reform	107
Flugverkehr	108

Boden- und Wohnwirtschaft	110
Raumplanung und Bodenrecht	110
Landwirtschaftszonen.....	110
"Lex Friedrich"	110
Bäuerliches Bodenrecht	111
Wohnen	111
Mietrecht	112
Wohneigentum und berufliche Vorsorge.....	112
Eigenmietwert	112
Umweltschutz	114
Allgemeines.....	114
Wasser.....	114
Luft.....	115
Landschaft	115
6. SOZIALPOLITIK.....	117
Gesundheitspolitik	118
Gesundheitskosten.....	118
Drogenpolitik	119
Neue Medizinaltechnologien.....	120
Blut- und Organspenden.....	120
Fortpflanzungsmedizin.....	121
Gentechnologie im Humanbereich	122
Sozialversicherungen	123
Altersvorsorge	123
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV).....	124
Berufliche Vorsorge	125
Invalidenversicherung	126
Ergänzungsleistungen.....	127
Krankenversicherung.....	127
Unfallversicherung	130
Mutterschaftsversicherung	130
Erwerbsersatzordnung.....	131
Militärversicherung	131
Soziale Gruppen	132
Ausländer	132
Flüchtlinge.....	133
Jenische	135
Frauen	135
Familien	136
Revision des Scheidungsrechts.....	137
Familiennamen	137
Schwangerschaftsabbruch	137
Gleichgeschlechtliche Partnerschaften	138
Kinder- und Jugendliche	138
Behinderte	139
7. BILDUNG, FORSCHUNG, KULTUR UND MEDIEN	140
Bildung und Forschung	141
Allgemeines.....	141
Grundschulen	141
Schulreformen und -modelle	141
Sparmassnahmen, Lehrerlöhne und Lehrerbildung	142
Informatik.....	143

Mittelschulen.....	143
Maturität.....	143
Berufsbildung.....	143
Lehrstellen.....	144
Hochschulen.....	145
Mobilität der Studierenden.....	147
Studentinnen und Studenten.....	147
Stipendien.....	147
Fachhochschulen.....	147
Forschung.....	148
Forschungsprogramme und -gelder.....	149
Gentechnologie.....	149
Kultur, Sprache, Kirchen	152
Kulturpolitik.....	152
Kulturgüterschutz.....	152
Pro Helvetia.....	153
Filmförderung.....	153
Bibliotheken / Archive.....	154
Buchmarkt.....	154
Urheberrecht.....	154
Sprachen.....	155
Erste Fremdsprache im Schulunterricht.....	156
Kirchen.....	156
Medien	158
Medienpolitische Grundfragen.....	158
Presse.....	159
Radio und Fernsehen.....	159
SRG.....	160
Privates sprachregionales Fernsehen.....	160
Regionalfernsehen.....	161
Neue Kommunikationstechnologien.....	161
INDEX.....	162

1. STAATSORDNUNG UND INSTITUTIONEN

Grundlagen der Staatsordnung

- 1999 *Nach jahrzehntelangen Vorarbeiten heissen Volk und Stände die totalrevidierte neue Bundesverfassung gut.*
- 1995 *Anlässlich der Feiern zum Ende des 2. Weltkriegs gerät die Schweiz unter massiven internationalen Beschuss wegen ihrer Politik während jener Zeit.*

Rechtsordnung

- 1994 *Ein Versuch auf Bundesebene, die Einbürgerungsvoraussetzungen für junge Ausländer zu erleichtern, scheitert am Ständemehr. Nachdem verschiedene Kantone Erleichterungen beschlossen haben, unternimmt der Bundesrat 2001 einen neuen Anlauf.*
- 1998 *Mit einer StGB-Revision will der Bundesrat einerseits die Strafen für leichtere Delikte milder und auch sinnvoller gestalten und andererseits die Gesellschaft besser vor gefährlichen Wiederholungstätern schützen.*
- 1994 *Das Parlament beschliesst Massnahmen zur effizienteren Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Mit einer Beschleunigung des Verfahrens bei der internationalen Rechtshilfe und der Schaffung einer nationalen Zentralstelle werden 1996 resp. 1999 weitere diesbezügliche Schritte unternommen.*

Politische Institutionen

- 2001 *Nach langen Vorbereitungsarbeiten präsentiert der Bundesrat seine Vorschläge für eine Regierungsreform. Im Rahmen einer zweigliedrigen Exekutive soll der Bundesrat durch Delegierte Minister entlastet werden.*
- 2000 *In einer Referendumsabstimmung heisst das Volk gegen den Widerstand der Linken die Abschaffung des Beamtenstatus für das Personal des Bundes gut. Bereits 1997 waren die Voraussetzungen für die Einführung von NPM-Methoden geschaffen worden.*
- 1999 *Die Einführung neuer Volksrechte (z.B. Finanzreferendum) scheitert im Parlament am breiten Widerstand gegen die gleichzeitige Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum.*

Föderalismus

- 2001 *Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament seine Vorschläge für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen und damit verbunden auch ein neues System für den Finanzausgleich.*

Grundlagen der Staatsordnung

Verfassung

Ursprünglich war das Projekt Totalrevision der Bundesverfassung in den 60er Jahren an die Hand genommen worden. 1977 hatte die Expertenkommission Furgler einen Verfassungsentwurf präsentiert. Der Bundesrat hielt damals, wie auch die Mehrheit der Vernehmlassungsantworten, eine Totalrevision der Bundesverfassung für notwendig; er beantragte der Bundesversammlung, die förmliche Einleitung des Verfahrens zu beschliessen. Die eidgenössischen Räte folgten ihm und beauftragten die Regierung, einen Entwurf mit einer allerdings nur formalen Revision zu erarbeiten, welche das geltende Recht systematisch ordnet, vereinheitlicht und verständlicher darstellt.

Der vom Bundesrat im Sommer 1995 in eine breite Vernehmlassung gegebene Vorentwurf entsprach diesen Vorgaben. Er brachte, neben der Systematisierung und Fortschreibung des bestehenden Verfassungsrechts, Neuerungen bei den Volksrechten und der Justiz. Im Rahmen der Nachführung des bestehenden Rechts wurden insbesondere die bisher über die ganze Verfassung verstreuten oder ungeschriebenen Grundrechte und Sozialziele in einem Titel zusammengefasst. Im Bereich der Volksrechte war v.a. vorgesehen, die Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen und Referenden zu verdoppeln und das fakultative Finanz- und Verwaltungsreferendum einzuführen. Bei der Justizreform sollte die Möglichkeit, den Zugang zum Bundesgericht gesetzlich zu beschränken, explizit erwähnt und dem Bund die Kompetenz zu einer Vereinheitlichung der Strafverfahren erteilt werden. Auf die Einführung einer umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit sollte verzichtet werden; jedoch sollte das Bundesgericht im konkreten Anwendungsfall die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und -beschlüssen überprüfen dürfen. Als umstrittenste Bereiche erwiesen sich die Sozial- und Wirtschaftsordnung sowie die Revision der Volksrechte. Ende November 1996 stellte der Bundesrat seine Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung vor, wobei der Vorschlag weitgehend dem Vorentwurf entsprach.

Als Vorbereitung der weiteren Behandlung der Totalrevision schuf das Parlament zwei nur für diese Totalrevision gültige Neuerungen. Die erste sah vor, dass dem Volk nicht nur ein einziger Entwurf, sondern gleichzeitig auch Varianten zu einzelnen Bestimmungen vorgelegt werden könnten. Die zweite Neuerung ermöglichte es dem Parlament, zu wichtigen Grundsatzfragen bereits vor dem definitiven parlamentarischen Entscheid eine Volksabstimmung (auch mit eventuellen Varianten) durchzuführen, deren Ergebnis dann für das Parlament verbindlich gewesen wäre. Keines der beide neuen Instrumente wurden dann allerdings eingesetzt.

Die Verfassungskommissionen der beiden Parlamentskammern nahmen zu Beginn des Jahres 1997 die parallel geführte Beratung der drei Vorlagen zur Verfassungsrevision ("Nachführung", "Volksrechte" und "Justizreform") in Angriff. Beide hiessen grundsätzlich das bundesrätliche Konzept gut. Während das Eintreten auf die Nachführung unbestritten war, zeigten sich beim Paket "Reform der Volksrechte" bereits zu Beginn grundlegende Differenzen, welche ihren Grund vor allem im Vorschlag der Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum hatten. Das Parlament begann die Beratung im Januar 1998. Die Verhandlungen beschränkten sich auf den Teil A (Verfassungsnachführung). Die Differenzbereinigung zog sich dann bis in die Winter-session, in welcher die totalrevidierte Bundesverfassung verabschiedet wurde. Die Behandlung der als Teile B und C ebenfalls zum Totalrevisionsprojekt gehörenden Vorlagen „Volksrechte“ und „Justizreform“ gerieten demgegenüber in zeitlichen Verzug. Die Justizreform konnte, wenn auch in weniger ambitiöser Form als ursprünglich geplant, mit der Annahme in der Volksabstimmung vom 12.3.2000 ebenfalls abgeschlossen werden; die Reform der Volksrechte wurde hingegen einge-

stellt. Sie werden in diesem Bericht im jeweiligen Sachzusammenhang dargestellt (siehe unten, Gerichte resp. Volksrechte).

Das Parlament hielt sich an das Konzept der Nachführung und verzichtete weitgehend auf materielle Neuerungen. Im Nationalrat war bereits der Grundsatz der Verfassungsrevision umstritten. Die Freiheitspartei beantragte Nichteintreten, da die Revision überflüssig sei und zudem im Entwurf viel zuviel Gewicht auf staatliche Regulierung und Sozialrechte gelegt und das Prinzip der Selbstverantwortlichkeit und Wirtschaftsfreiheit vernachlässigt werde. Genau das Gegenteil kritisierte ein Teil (rund ein Drittel) der SP-Fraktion am vorliegenden Entwurf. Sie forderten die Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, die Sozialrechte und die Interventionsmöglichkeiten des Staates in die Wirtschaftspolitik auszubauen. Beide Anträge wurden deutlich abgelehnt. Bei den Grundrechten wichen die Räte in zwei Punkten von der Devise ab, keine materiellen Neuerungen gegenüber der bestehenden Verfassung und der Rechtspraxis einzuführen. Nachdem sich Redner aus allen Parteien dafür eingesetzt hatten, nahm der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission einen Artikel in die Verfassung auf, der den Bund verpflichtet, auf dem Gesetzesweg Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Behinderten zu treffen. Der Nationalrat nahm zudem in erster Lesung einen von der SP geforderten speziellen Kinderartikel unter die Grundrechte auf. Der Ständerat reduzierte diesen dann auf das Postulat der Förderung der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen und konnte sich damit durchsetzen.

Am 18.4.1999 fand die Volksabstimmung über die totalrevidierte Verfassung statt. Mit Ausnahme von links- und rechtsextremen Kleinparteien (PdA, FP, SD) sprachen sich alle nationalen Parteien und auch alle massgeblichen Interessenverbände für die neue Verfassung aus. Einige SVP-Kantonalsektionen (u.a. Zürich) gaben jedoch die Nein-Parole aus. Für die rechtsbürgerlichen Kritiker war die Reform Ausdruck eines inakzeptablen, von der politischen Mitte und der Linken geprägten interventionistischen Politikverständnisses. In der Kampagne schlugen die Wellen nicht sehr hoch. Im redaktionellen Teil der Presse war die Stimmung durchwegs positiv, hingegen waren praktisch keine Inserate für die neue Verfassung auszumachen. Die nicht zuletzt in Leserbriefen sehr aktiven Gegner behaupteten, dass sich die Schweiz mit der Verfassung internationalem Recht unterstellen würde, und die Sozialrechte zu einem Ausbau des Sozialstaats führen würden.

Volk und Kantone hiessen die neue Bundesverfassung mit einer relativ knappen Mehrheit von 59% und bei $12\frac{2}{2}$ gegen $8\frac{4}{2}$ Ständestimmen gut. Die Beteiligung fiel mit 36% recht mager aus; besonders niedrig war sie in der Romandie. Am meisten Ja-Stimmen gab es in der französischen Schweiz (mit Ausnahme des Wallis) und im Tessin. Ähnlich deutlich fiel die Zustimmung auch in den Grossstädten der Deutschschweiz aus. Gegen die Verfassung sprachen sich die kleinen Kantone der Innerschweiz (ohne Zug), die Ostschweiz (ohne Graubünden) sowie der Aargau und das Wallis aus. Der Bundesrat setzte die neue Bundesverfassung auf den 1. Januar 2000 in Kraft.

Nationale Identität

Expo

Anfang der 90er Jahre setzte der Wettbewerb um die Austragung der für das Jahr 1998 geplanten Landesausstellung (Expo) ein. Die Kantone Wallis, Genf, Neuenburg und Tessin machten sich für eine Landesausstellung auf ihrem Gebiet stark. Das Walliser Projekt wurde 1994 zugunsten der geplanten Durchführung der Olympischen Winterspiele im Jahr 2002 zurückgezogen. Der Bundesrat sprach sich zunächst für eine Verschiebung auf das Jahr 2001 aus und entschied sich dann für das Neuenburger Projekt, an dem auch die Kantone Bern, Freiburg, Jura und Waadt mit den

Standorten Biel, Neuenburg, Yverdon und Murten beteiligt sind. Der Bundesrat beantragte einen Bundesbeitrag von 130 Mio Fr., welchen das Parlament gegen die Opposition der Grünen gut hiess.

Eine vom Bundesrat veranlasste Machbarkeitsanalyse konstatierte im Herbst 1998 erhebliche Mängel bei der Finanzplanung. Das Budget hatte sich von 730 Mio Fr. auf geschätzte 1,6 Mia Fr. erhöht. Da neu mit rund 1,05 Mia Fr. Einnahmen gerechnet wurde, bestand je nach Gewichtung der Risiken eine Deckungslücke zwischen 380 und 550 Mio Fr. Der Bericht empfahl deshalb eine Redimensionierung des Projekts. Kaum Positives vermochte der Bericht auch bei den Organisationsstrukturen auszumachen. In der Folge wurde ein „Steuerungskomitee“ unter der Leitung von Nationalrat Franz Steinegger (fdp, UR) eingesetzt.

Im Herbst 1999 beantragte der Bundesrat einen Zusatzkredit im Umfang von 250 Mio Fr. Da die ursprünglich vorgesehene Durchführung im Jahre 2001 kaum möglich erschien, ordnete die Regierung zudem eine Verschiebung der Ausstellung um ein Jahr an. Gegen den Widerstand der SVP und der GP nahm das Parlament den Kredit an. Im Januar 2000 legte das Expo-Steuerungskomitee eine Expertenstudie vor, welche konstatierte, dass mit den vorgenommenen Einsparungen das Budget von 1,8 Mia Fr. auf 1,4 Mia reduziert werden konnte. Finanzielle Sicherheiten seien darin aber keine enthalten. Mit einem weiteren Bundesbeschluss beantragte daraufhin der Bundesrat dem Parlament, der Expo eine Defizitgarantie im Umfang von 338 Mio Fr. zuzusichern. Wiederum gegen den Widerstand der SVP und der GP gab das Parlament auch dazu sein Einverständnis. Da die Sponsorengelder der Wirtschaft unter den Erwartungen ausfielen, beschloss der Bundesrat Ende 2001, dem Parlament nochmals einen Kredit von 120 Mio Fr. zu beantragen.

Schatten des 2. Weltkriegs

Mit den Jubiläumsfeiern zur Beendigung des 2. Weltkriegs rückte die Politik der Schweiz während dieser Zeit in den Fokus von in- und ausländischen Beobachtern. So war die Gedenkveranstaltung zum Ende des 2. Weltkriegs im Bundeshaus geprägt von der Entschuldigung Bundespräsident Villigers für die Rückweisung von jüdischen Verfolgten des Naziregimes an der Schweizer Grenze. Insbesondere die britische Presse bemühte sich, die dunkleren Seiten der schweizerischen Geschichte während des Zweiten Weltkriegs aufzuzeigen. In einer oft polemischen antischweizerischen Kampagne wies sie auf die Kooperation der Schweizer Behörden und Unternehmen mit den nationalsozialistischen Herrschern in Deutschland hin. Ins gleiche Horn stiess der Vorsitzende des Bankenausschusses des amerikanischen Senats, Alfonse D'Amato. Der Bundesrat begegnete diesem massiven aussenpolitischen Druck mit der Einsetzung einer vom Diplomaten Thomas Borer geleiteten Arbeitsgruppe (task force). Im Parlament gab eine von Grendelmeier (Idu, ZH) im März 1995 eingereichte parlamentarische Initiative den Anstoss zu einer offiziellen Aufarbeitung der Vergangenheit. Der daraus hervorgegangene Bundesbeschluss über die umfassende Aufklärung der Flüchtlingspolitik und der Rolle des schweizerischen Finanzplatzes vor, während und unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg wurde von beiden Räten für dringlich erklärt und einstimmig angenommen. Die mit dieser Untersuchung beauftragte und von François Bergier präsierte internationale Historikerkommission veröffentlichte 1998 (zum Goldhandel) und 1999 (Flüchtlingspolitik) erste Zwischenberichte. Im Sommer 2001 begann die etappenweise Publikation des Schlussberichts.

Die Auseinandersetzung über das Verhalten der schweizerischen Behörden, der Banken und der Industrie vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg bildete 1997 und 1998 eines der Hauptthemen der schweizerischen Politik. Der innenpolitische Konflikt wurde oft sehr polemisch ausge-

tragen und orientierte sich weitgehend am üblichen Links/Rechts-Schema. Weniger üblich, und deshalb auch schwerer zu meistern, waren die Herausforderungen auf der internationalen Szene. Die namentlich in den USA durch jüdische Organisationen, aber auch staatliche Behörden vorgebrachten und weltweit durch die Medien prominent verbreiteten Anschuldigungen und wirtschaftliche Boykottandrohungen gegen die Schweiz und das geringe Echo, das die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Aufklärung ihrer Geschichte und zur Wiedergutmachung fanden, liessen in weiten Kreisen den Eindruck der Hilflosigkeit entstehen. Die Situation beruhigte sich schlagartig, nachdem im August 1998 vor einem Gericht in New York eine sogenannte Globallösung zwischen den beiden schweizerischen Grossbanken und den Klägern und jüdischen Organisationen abgeschlossen wurde, in welcher sich die Banken zur Zahlung von rund 1,3 Mia US\$ verpflichteten. Im Frühjahr 1999 konnte der Bundesrat die von ihm 1996 eingesetzte Task Force zur Wahrung der schweizerischen Interessen wieder auflösen. Die Kampagnen gegen die Schweiz hatte aber das Bedürfnis nach einer dauerhaften besseren Darstellung schweizerischer Positionen im Ausland geweckt. Der Nationalrat überwies 1998 ein Postulat für einen Ausbau der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (Koko). Im folgenden Jahr beantragte der Bundesrat dem Parlament entsprechende Massnahmen. Er schlug die Schaffung einer mit mehr Mitteln ausgestatteten Nachfolgeorganisation der KoKo mit dem eingängigeren Namen „Präsenz Schweiz“ (PRS) vor. Gegen die Opposition der SVP gab das Parlament seine Zustimmung.

Solidaritätsstiftung

Am 5. März 1997 gab Bundespräsident Koller im Namen des Bundesrats vor der Vereinigten Bundesversammlung eine Erklärung zu Fragen im Zusammenhang mit der schweizerischen Politik während des Zweiten Weltkriegs ab. Als Schlusspunkt seiner Rede kündigte er die Schaffung einer Solidaritätsstiftung an. Diese solle ein Zeichen sein für die "Bekräftigung der humanitären Tradition der Schweiz und der Dankbarkeit für das Verschontwerden von zwei Weltkriegen". Als Zweck dieser Stiftung nannte er die Unterstützung von Opfern "von schwerer Armut, Katastrophen, Genozid, Folter und anderen schweren Menschenrechtsverletzungen". Die Mittel sollen je zur Hälfte im Inland und im Ausland eingesetzt werden. Als Finanzierungsinstrument schlug Koller eine Anpassung der Bewertung der 2600 Tonnen Goldreserven der Nationalbank an die rund viermal höheren Marktpreise und deren teilweisen Verkauf vor. Die Reaktion auf Kollers Rede fiel weitgehend positiv aus, heftige Kritik kam aber von der SVP. Als der Bundesrat im Herbst 1998 das von Arbeitsgruppen konkretisierte Projekt in die Vernehmlassung gab, lehnte die SVP die Stiftung kategorisch ab und verlangte, den Erlös für die nicht mehr für die Währungspolitik benötigten Goldreserven vollumfänglich zugunsten der AHV zu verwenden. Zur Durchsetzung dieser Forderung reichte sie im Jahr 2000 eine Volksinitiative ein.

Im Frühjahr 2000 legte der Bundesrat seine Botschaft für die Errichtung einer Solidaritätsstiftung vor. Sie beinhaltete zwei Beschlüsse. Der eine legt auf Verfassungsebene fest, dass die aus dem Verkauf von Goldbeständen der Nationalbank im Umfang von 1300 t erzielten Erträge nicht für währungspolitische Zwecke der SNB zu verwenden sind, und ihre Verwendungszwecke auf Gesetzesstufe definiert werden, wobei vom verfassungsmässigen Verteilungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen abgewichen werden kann. Vorgeschlagen wurde ein Fonds, dessen Erträge einem Drittel an eine Stiftung mit humanitären Aufgaben (Solidaritätsstiftung) gehen soll. Über die Verwendung des Rests wäre später auf dem Gesetzesweg zu entscheiden. Der zweite Beschluss legt in einem Gesetz Zweck und Organisation der Solidaritätsstiftung fest. Die Lebensdauer der Stiftung wollte der Bundesrat auf dreissig Jahre beschränken. Falls dann nicht durch ein neues Gesetz eine Verlängerung (unter Umständen mit einem neuen Zweck der Mittelverwendung) beschlossen wird, soll das Stiftungsvermögen zum üblichen Verteilschlüssel (ein Drittel Bund, zwei Drittel Kantone) an die öffentliche Hand fallen.

Die vorberatende Kommission des Ständerats fand vor dem Hintergrund der SVP-Goldinitiative dieses Vorgehen unklug. Sie beantragte erfolgreich, auch die Verwendung der übrigen zwei Drittel mit einer Übergangsbestimmung in der Verfassung festzulegen. Diese sollen an die AHV resp. an die Kantone gehen. Beide Parlamentskammern stimmten dem Vorschlag gegen den Widerstand der SVP zu. Da bei der Verwendung der Gelder nach 30 Jahren noch keine Einigkeit bestand, konnte das Geschäft Ende 2001 nicht verabschiedet werden.

Rechtsordnung

Grundrechte

Rassendiskriminierung

Die Schweizer Demokraten sowie die AUNS hatten 1990 in der Vernehmlassung grundsätzliche Gegnerschaft gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO-Konvention von 1965 gegen Rassendiskriminierung und gegen die damit verbundene Revision des Strafgesetzbuchs angemeldet. Sie sahen dabei vor allem das Recht auf freie Meinungsäusserung gefährdet. Der Bundesrat legte zwei Jahre danach sein Projekt dem Parlament vor. Rassistische Propaganda, öffentliche Aufrufe zu Hass und Diskriminierung sowie rassistisch motivierte Angriffe auf die Menschenwürde sollten ebenso bestraft werden wie die Verweigerung öffentlich angebotener Leistungen aus rassistischen Gründen. Der Nationalrat hiess gegen den Widerstand der Fraktionen der AP (FP) und der SD/Lega sowohl den Beitritt zum Rassendiskriminierungsabkommen als auch die zugehörige Revision des Strafrechts mit deutlicher Mehrheit gut. Als Ergänzung regte der Nationalrat die Schaffung einer Kommission gegen Rassismus an. Nachdem auch der Ständerat zugestimmt hatte, reichten Komitees aus dem rechten Lager das Referendum ein. Am 25.9.1994 hiess das Volk mit einer Mehrheit von rund 55% das neue Antirassismugesetz gut.

Datenschutzgesetz

Der Parlament verabschiedete 1992 das neue Datenschutzgesetz. Auf die Begehren der Zeitungsverleger und der Medienschaffenden, den Bereich der Medien wie z.B. in Deutschland oder Österreich aus dem Geltungsbereich des Gesetzes auszuklammern, traten weder die kleine noch die grosse Kammer ein. Hingegen wurden gegen den Widerstand der Linken spezielle, weniger restriktive Regeln für den Datenschutz im Bereich der Bundesanwaltschaft beschlossen. Diese stellten eine Übergangslösung bis zur Schaffung eines Staatsschutzgesetzes dar. Das 1993 in Kraft gesetzte neue Datenschutzgesetz gilt sowohl für den Bund als auch für Private, hingegen aus Gründen der Autonomie der Verwaltungsorganisation nicht für die Kantone und Gemeinden. Diese haben in der Folge eigene, meist analoge Bestimmungen eingeführt.

Bürgerrecht

1990 konnte die zweite Etappe der Revision des Bürgerrechtsgesetzes abgeschlossen werden. Das Parlament strich dabei die Vorschrift, dass die Eingebürgerten nichts unternehmen dürfen, um ihre bisherige Staatsbürgerschaft beizubehalten (Doppelbürgerschaft). Man erhoffte sich von dieser Liberalisierung, dass v.a. für die mehr als 200 000 in der Schweiz ansässigen jugendlichen Ausländer die Einbürgerung attraktiver würde. Voraussetzung dazu wäre allerdings gewesen, dass die Herkunftsländer dieser Personen (vor allem Italien und Deutschland) das Verbot der Doppelbürgerschaft ebenfalls aufheben würden; dies geschah in Italien 1992. Als weitere wichtige Neuerung brachte das Gesetz die Abschaffung der bisherigen weltweit einzigartigen Regelung, dass Ausländerinnen durch Heirat mit einem Schweizer das Bürgerrecht automatisch erwerben. Für ausländische Ehepartner beiderlei Geschlechts gilt seither ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren.

In Ausführung einer im Vorjahr überwiesenen Motion Portmann (cvp, GR) legte der Bundesrat im Oktober 1992 seine Botschaft über einen neuen Verfassungsartikel für die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländer vor. Erschwerende Erfordernisse in Bezug auf Wohnsitzdauer in der Einbürgerungsgemeinde sowie prohibitive Einbürgerungstaxen wären damit nicht mehr möglich gewesen. Beide Parlamentskammern hiessen im folgenden Jahr den neuen Verfassungsartikel gut. Volk und Stände entschieden am 12.6.1994 darüber. Gemäss dem bereits vorbereiteten Gesetzesentwurf wäre die geforderte Wohndauer in der Einbürgerungsgemeinde, welche in vielen Kantonen fünf Jahre betrug, auf zwei Jahre gesenkt worden. Im Schatten der gleichzeitig stattfindenden Volksabstimmung über die Schaffung schweizerischer UNO-Blauhelmtruppen fand praktisch keine Abstimmungskampagne statt. Opposition kam nur von den Parteien der äusseren Rechten (SD, FP und Lega). Diese argumentierten, mit der doppelten Anrechnung der zwischen dem 10. und 20. Altersjahr in der Schweiz verbrachten Jahre und der Zulassung der Doppelbürgerschaft seien die Einbürgerungsbedingungen für Jugendliche schon heute sehr liberal. In der Volksabstimmung sprach sich zwar eine Mehrheit von 52,8% für den neuen Verfassungsartikel aus, er scheiterte aber am fehlenden Ständemehr. Mehrere Kantone hatten bereits in den vorangegangenen Jahren die Einbürgerungsbestimmungen für in der Schweiz aufgewachsene junge Ausländer vereinfacht, andere taten dies nach dem Scheitern der bundesstaatlichen Regelung.

Unter dem Eindruck dieser Abstimmungsniederlage lehnte der Ständerat 1996 einen ersten Versuch des Nationalrats ab, die erforderliche Wohnsitzdauer für die ordentliche Einbürgerung von 12 auf 8 Jahre zu verkürzen. 1998 unternahm Nationalrätin Hubmann (sp, ZH) mit einer von 120 Abgeordneten aus allen Bundesratsparteien unterzeichneten Motion einen neuen Anlauf für die Erleichterung der Einbürgerungsprozedur. In der Schweiz aufgewachsene Ausländer und Ausländerinnen sollten gemäss diesem Vorschlag auf ein blosses Gesuch hin automatisch eingebürgert werden. Der Nationalrat überwies diese Motion im Jahr 2000, der Ständerat im folgenden Jahr, allerdings bloss in Postulatsform. Ende 2001 beantragte der Bundesrat dem Parlament eine Lockerung der Einbürgerungsbestimmungen. Er schlug, wie bereits in der gescheiterten Vorlage von 1994, eine Vereinheitlichung der erleichterten Einbürgerung für in der Schweiz aufgewachsene Jugendliche vor, zudem eine automatische Einbürgerung für Kinder von in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern (sog. 3. Generation). Für die ordentliche Einbürgerung soll die Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre verkürzt und die Gebühren auf die reinen Verwaltungskosten reduziert werden. Zudem würde ein Beschwerderecht gegen Ablehnungsentscheide durch die kommunalen Behörden eingeführt.

Wahlrecht

1990 machte das Parlament mit seinem im Vorjahr abgegebenen Versprechen ernst, das Volk im Jubiläumsjahr 1991 über die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre, welche es 1979 abgelehnt hatte, nochmals abstimmen zu lassen. In mehr als der Hälfte der Kantone galt diese Regelung bereits. Die Kampagne zur Volksabstimmung vom 3.3.1991 verlief äusserst ruhig, da einzig die EDU die Vorlage bekämpfte. Mit einer Zustimmung von fast 73% fiel das Resultat deutlich aus; kein einziger Kanton hatte abgelehnt.

Auf Bundesebene waren während der 90er Jahre keine ernsthaften Bestrebungen zu verzeichnen, das Ausländerstimmrecht einzuführen. Hingegen kam es in einer ganzen Reihe von Kantonen zu Volksabstimmungen über die Einführung des kantonalen oder mindestens des kommunalen Stimm- und Wahlrechts für niedergelassene Ausländer. Auslöser waren meist Volksinitiativen der Gewerkschaften und der SP. Mit Ausnahme der Kantone Jura und Neuenburg, wo es um den

Ausbau des bereits bestehenden Ausländerstimmrechts ging, blieben diese Bemühungen erfolglos. Zu ablehnenden Volksabstimmungen kam es in den Kantonen Waadt (1992), Genf und Zürich (1993), Basel-Stadt und Bern (1994), Uri (1995), Aargau (1996), Freiburg und Solothurn (1997).

Strafermittlung und -prozess

Staatsschutz

Als eine der Reaktionen auf die 1989 aufgedeckte „Fichenaffäre“ hatte der Bundesrat 1990 eine sogenannte vorläufige Negativliste in Kraft gesetzt, welche die erlaubten Aktivitäten der politischen Polizei stark einschränkte. Darin wurde den kantonalen Stellen und der Bundesanwaltschaft untersagt, weiterhin Daten über die Ausübung demokratischer Rechte zu erheben und zu sammeln, sofern nicht der Verdacht einer strafbaren Handlung besteht. Nachdem er von den drei bürgerlichen Bundesratsparteien mit Motionen dazu aufgefordert worden war, legte der Bundesrat 1994 den Entwurf für ein neues Gesetz über "Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit" vor. Auf den noch in der Vernehmlassung verwendeten Titel "Staatsschutzgesetz" hatte er verzichtet, da dieser "vorbelastet" sei. Dieses Gesetz sollte primär die vorbereitende, d.h. vor der Aufnahme einer Strafverfolgung einsetzende Informationsbeschaffung der Polizeibehörden regeln. Diese sollte nur in Bereichen zulässig sein, wo Ereignisse unvermittelt auftreten können, die eine ernsthafte Gefährdung der inneren Sicherheit darstellen. Grundsätzlich verboten wäre dabei die Bearbeitung von Daten über legale politische Aktivitäten von Bürgern und Bürgerinnen. Nach der Kritik im Vernehmlassungsverfahren wurde auf die ursprünglich vorgesehene Möglichkeit der geheimen präventiven Informationsbeschaffung (z.B. Telefonabhörung oder verdeckte Fahndung) verzichtet. Als Aktivitäten, welche die innere Sicherheit ernsthaft gefährden können, wurden Terrorismus, Spionage, gewalttätiger Extremismus und organisiertes Verbrechen erwähnt. Gegen den Widerstand der Ratslinken stimmte das Parlament diesem neuen Gesetz zu. Es strich allerdings die Bekämpfung des organisierten Verbrechens aus dem Geltungsbereich, weil dies eine Aufgabe der strafrechtlichen Ermittlungsbehörden sei und auf Bundesebene mit den polizeilichen Zentralstellen (siehe unten) bereits ein Koordinationsorgan bestehe. Das hinter der SoS-Volksinitiative (siehe unten) stehende Komitee "Schluss mit dem Schnüffelstaat" ergriff gegen das 1997 verabschiedete neue Gesetz das Referendum. Obwohl es von der SP, der GP, der PdA, dem Gewerkschaftsbund und weiteren Organisationen Unterstützung erhielt, gelang es ihm nicht, die erforderlichen Unterschriften für eine Volksabstimmung beizubringen.

Als Reaktion auf die Fichenaffäre hatte sich 1989 ein Komitee "Schluss mit dem Schnüffelstaat" gebildet. Ihm gehörten die linken und grünen Parteien, Gewerkschaften und eine Vielzahl von weiteren politischen Organisationen an. Die von ihm lancierte Volksinitiative "S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei" wurde 1991 eingereicht. Sie forderte einen neuen Verfassungsartikel, welcher hätte festhalten sollen, dass in der Schweiz keine politische Polizei geführt wird, und dass niemand bei der Wahrnehmung ideeller und politischer Rechte überwacht werden darf, solange er dabei keine strafbaren Handlungen begeht. Der Bundesrat empfahl Ablehnung. Er betonte die Notwendigkeit präventiver Ermittlungen und verwies auf das neue Staatsschutzgesetz, welches die präventive Informationsbeschaffung im Sinn der Initiative regelt. Gegen den Widerstand der Linken schloss sich das Parlament dieser Empfehlung an. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger lehnten am 7.6.1998 die Volksinitiative mit deutlicher Mehrheit (75%) ab. Die Kampagne hatte kaum Wellen geworfen. Neben der SP hatten auch die GP, die PdA und die Lega dei ticinesi die Ja-Parole ausgegeben; der Gewerkschaftsbund hatte hingegen auf eine Empfehlung verzichtet.

Zentralisierung der Strafverfolgung

Der föderalistische Charakter des Justizsystems, welches dem Bund nur bei wenigen Delikten (im wesentlichen Drogenhandel, Geldfälschung und Sprengstoffanschläge) eigene Ermittlungsbefugnisse zugesteht, erwies sich oft als Hindernis für eine wirksame Bekämpfung des organisierten Verbrechens. In Erfüllung eines im Vorjahr vom Nationalrat überwiesenen Postulats der CVP-Fraktion beantragte der Bundesrat 1994 die Schaffung einer kriminalpolizeilichen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Eigene Ermittlungen sollte diese allerdings nicht anstellen dürfen. Ihre Hauptaufgaben wären die Koordination der zuständigen kantonalen Behörden, die Informationsbeschaffung und die Kontaktpflege mit ausländischen Stellen. Der Ständerat hiess das Vorhaben gut. Umstritten war vor allem die Regelung des Datenschutzes. Gegen den Widerstand der SP passierte die Vorlage auch im Nationalrat.

Bundesrat Koller gab im Frühjahr 1996 eine Teilrevision des Strafgesetzbuchs in die Vernehmlassung, welche der Bundesanwaltschaft bei kantons- oder grenzübergreifenden sowie bei komplizierten Fällen mehr Kompetenzen bei der Ermittlung einräumen wollte. Nach der Kritik der Kantone, welche u.a. forderten, die Bundesanwaltschaft selbst als Anklägerin vor Gericht antreten zu lassen, legte der Bundesrat 1998 eine modifizierte Version vor, welche diese Anregung berücksichtigte. Gleichzeitig sollte im Rahmen dieses Gesetzgebungspaketes auch die Entflechtung der Bundespolizei und der Bundesanwaltschaft sowie die Ausgestaltung letzterer als unabhängige Staatsanwaltschaft verwirklicht werden. Der Ständerat stimmte der Vorlage zu, nahm aber die Kompetenzen der Bundesanwaltschaft wieder etwas zugunsten der Kantone zurück. Die Bundesanwaltschaft sollte nicht generell bei landes- resp. kantonsüberschreitenden Delikten die Ermittlungen durchführen, sondern nur dann, wenn die strafbaren Handlungen zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen wurden resp. sich keinem Kanton schwerpunktmässig zuordnen lassen. Das Parlament verabschiedete die neue Zuständigkeitsordnung Ende 1999. Ende 2001 legte der Bundesrat den Entwurf für ein Gesetz über die Verteilung von eingezogenen deliktisch erworbenen Vermögenswerte an die an der Ermittlung Beteiligten vor. Er beantragte, dass 5/10 an jenes Gemeinwesen (Kanton oder Bund) gehen soll, welches das Strafverfahren geleitet und die Einziehung ausgesprochen hat. Die Kantone, wo sich die deliktischen Vermögenswerte befinden, erhalten einen Anteil von 2/10, weil sie am Strafverfahren mitgewirkt haben. 3/10 der eingezogenen Vermögenswerte gehen an den Bund, da sich für ihn aufgrund der neuen Strafverfolgungskompetenzen in Fällen von Organisierter Kriminalität beträchtliche Mehrausgaben ergeben.

Die Verfolgung der auf internationalem Niveau tätigen Kriminellen wird aber auch durch unterschiedliche Organisation der kantonalen Instanzen und Prozesse erschwert. Das Parlament hiess Mitte der 90er Jahre eine Reihe von Vorstössen und Standesinitiativen für eine Vereinheitlichung der Strafprozessordnung in der Schweiz gut. Der Bundesrat nahm dieses Begehren in den Entwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung auf. Die im Paket Justizreform vom Bundesrat beantragte Kompetenz zur Vereinheitlichung der kantonalen Strafprozessordnungen wurde 1998 vom Parlament und anschliessend auch vom Volk gutgeheissen. Ende 2001 gab der Bundesrat den Vorentwurf für eine gesetzgeberische Umsetzung in die Vernehmlassung. Federführend bei Strafuntersuchungen soll in Zukunft der Staatsanwalt sein. Dieses Staatsanwaltschaftsmodell ist in Europa stärker verbreitet als das zur Zeit in den meisten Kantonen praktizierte Untersuchungsrichtermodell. Es bietet den Vorzug, dass im Vorverfahren kein Handwechsel mehr vom Untersuchungsrichter zum Staatsanwalt stattfinden muss und so ein grosser zeitlicher und personeller Aufwand entfällt. Als weitere wichtige Neuerung soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass Beschuldigte und Strafverfolgungsbehörden sich bezüglich Schuldspruch und Strafe absprechen, um das Verfahren abzukürzen (sog. plea bargain).

Ermittlungsmethoden

Um die Fahndungsmethoden der Polizei im Kampf gegen den Drogenhandel und andere Formen des organisierten Verbrechens zu verbessern, gab der Bundesrat 1995 den Vorentwurf für ein Gesetz über den Einsatz verdeckter Ermittler in die Vernehmlassung. Es handelt sich dabei um Polizeibeamte welche inkognito innerhalb von kriminellen Organisationen tätig sind. Solche wurden zwar bereits vorher eingesetzt, ihr Handlungsspielraum war aber rechtlich nicht definiert. Trotz grundsätzlicher Kritik der SP und des Schweizerischen Anwaltsverbands leitete der Bundesrat 1998 dem Parlament eine entsprechende Vorlage zu, welche Ende 2001 vom Nationalrat gutgeheissen worden ist. Vom Parlament bereits im Jahr 2000 verabschiedet wurde das gleichzeitig vorgelegte Gesetz über die Post- und Telefonüberwachung. Dieses bestimmt, dass Telefonabhörungen grundsätzlich nur noch bei schweren Delikten (d.h. solchen, die mit Zuchthaus bestraft werden), nicht aber bei Vergehen zulässig sein sollen. Die vom Parlament genehmigte Fassung fiel noch etwas restriktiver aus als der Bundesratsentwurf.

Internationale Rechtshilfe

Nachdem der Bundesrat 1993 Vorschläge einer Expertenkommission für eine Verfahrensänderung bei der internationalen Rechtshilfe in die Vernehmlassung gegeben hatte, legte er 1995 die entsprechende Botschaft vor. Die Revision hatte v.a. eine Vereinfachung und Beschleunigung zum Ziel. Hauptsächliche Massnahmen dazu waren die Reduktion der möglichen Rechtsmittel und die Beschränkung der Beschwerdelegitimation auf persönlich und unmittelbar Betroffene. Grundsätzlich sollte den Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung mehr zukommen, und die Anfechtbarkeit bis ans Bundesgericht sollte auf die Schlussverfügung über die Gewährung und den Umfang der Rechtshilfe beschränkt werden. Der Nationalrat stimmte der Vorlage noch im selben Jahr zu. Ein Antrag der Linken, auch Rechtshilfebegehren im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung und Kapitaltransfers (sogenannte Fluchtgelder) zuzulassen, wurde mit 100:62 Stimmen abgelehnt. Der Ständerat hiess die Revision 1996 gut.

Berufsausübung der Anwälte

Der Bundesrat gab 1997 einen Gesetzesentwurf für eine Vereinheitlichung der bisher kantonally geregelten Berufsausübung der Anwälte in die Vernehmlassung. Der 1999 präsentierte Gesetzesentwurf schlug vor, dass Anwälte, die sich mit einem Patent über die Erfüllung der fachlichen Anforderungen ausweisen, sich im Kanton ihrer Geschäftsadresse in ein Anwaltsregister eintragen lassen können. Dieser Registereintrag erlaubt ihnen, in sämtlichen Kantonen ohne weitere Bewilligungen Parteien vor Gericht zu vertreten. Im Hinblick auf das Abkommen mit der EU über die Freizügigkeit im Personenverkehr bestimmte das Gesetz auch die Modalitäten für die freie Berufsausübung von Anwälten im europäischen Raum. Das Parlament verabschiedete die Vorlage im Jahr 2000.

Strafrecht

Allgemeine Strafbestimmungen

Im Juli 1993 gab der Bundesrat den Entwurf einer Expertenkommission für die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs in die Vernehmlassung. Das Ziel dieser Reform bestand in einer Erweiterung des Katalogs an strafrechtlichen Sanktionen, um den unterschiedlichen Formen der Kriminalität besser gerecht zu werden. Dabei sollten bei den kleinen und mittleren Delikten

vermehrt Resozialisierungsziele verfolgt werden. Die Experten schlugen insbesondere vor, auf kurze Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten zu verzichten und diese durch Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeiten zu ersetzen. Die FDP und die SVP kritisierten, dass dieser Vorentwurf zu sehr auf die Wahrung der Interessen der Straftäter angelegt sei. Beanstandet wurde insbesondere auch die Ausdehnung der Obergrenze für die Möglichkeit des bedingten Strafvollzugs von 18 auf 36 Monate. Trotz dieser zum Teil heftigen Kritik hielt der Bundesrat an den zentralen Punkten des Vorentwurfs fest und legte im Herbst 1998 die Botschaft vor. Während den rund zehnjährigen Vorarbeiten hatten sich allerdings – u.a. ausgelöst von Morden durch rückfällige Gewalttäter – die Randbedingungen verändert. So war von Müttern von jugendlichen Opfern von brutalen Gewalt- und Sexualdelikten eine Volksinitiative mit dem Titel „für lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewalttäter“ lanciert und eingereicht worden. Der Entwurf des Bundesrates verfolgte zwar immer noch das Ziel, kurze, d.h. nicht länger als sechs Monate dauernde Freiheitsstrafen durch Geldstrafen und gemeinnützige Arbeiten zu ersetzen und die Obergrenze für die Möglichkeit des bedingten Strafvollzugs zu erhöhen. Als weitere Neuerung brachte er die Möglichkeit, subsidiär Unternehmen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die Regierung beantragte nun aber auch Massnahmen zum Schutz vor gemeingefährlichen und nicht resozialisierbaren Gewalttätern. Diese sollen von den Richtern auf über die Freiheitsstrafe hinausgehende Zeit verwahrt werden können. Die Fortführung dieser Verwahrung würde jährlich von den Vollzugsbehörden und alle fünf Jahre durch ein Gericht überprüft. Eine bedingte vorzeitige Entlassung (nach Verbüssen von zwei Dritteln der Strafe) müsste bei gefährlichen Tätern neu von einer interdisziplinären Konsultativkommission beurteilt werden. Da deren Anliegen damit weitgehend erfüllt wären, empfahl er die Volksinitiative zur Ablehnung. Der StGB-Revisionsentwurf sah im weiteren vor, ein spezielles Jugendstrafrecht zu schaffen. Dabei sollte die Strafmündigkeitsgrenze von sieben auf zehn Jahre erhöht werden. Andererseits könnten Jugendliche über 16 Jahre für schwere Straftaten strenger bestraft werden als bisher.

Der Ständerat begann Ende 1999 mit den Beratungen und stimmte der Vorlage in den wichtigen Punkten zu. Die vom Bundesrat beantragte Verwahrung von gemeingefährlichen und nicht resozialisierbaren Gewalttätern wurde in dem Sinne verschärft, dass der Richter sie nicht bloss anordnen kann, sondern, wenn die Gefahr weiterer Taten besteht, bereits bei Ersttätern aussprechen muss. Der Nationalrat stimmte damit überein, reduzierte jedoch die Obergrenze für bedingte Strafen auf 24 Monate. Zudem führte er als Neuerung den teilweise bedingten Strafvollzug ein, bei dem ein Teil der Strafe auf jeden Fall abzusitzen ist.

Sexualstrafrecht

1991 verabschiedete das Parlament eine Revision des Sexualstrafrechts. Unter Beibehaltung des Schutzalters 16 wurde beschlossen, dass sexuelle Handlungen nicht mehr bestraft werden, wenn die Beteiligten mindestens 14jährig sind und ihr Altersunterschied nicht mehr als drei Jahre beträgt. Die Vergewaltigung in der Ehe wurde als neuer Straftatbestand aufgenommen, allerdings nicht als Official- sondern als Antragsdelikt. Für die Einstufung als Antragsdelikt wurde die Begründung ins Feld geführt, die betroffene Frau müsse selbst entscheiden können, ob sie ein Strafverfahren gegen ihren Ehemann mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen in die Wege leiten wolle. Die Revision brachte ferner die vollständige Gleichbehandlung von hetero- und homosexuellem Verhalten sowie die Differenzierung zwischen weicher und harter Pornographie und, analog zum Brutaloverbot, die Bestrafung der letzteren (z.B. sexuelle Darstellungen mit Beteiligung von Kindern oder Tieren). Infolge eines Referendums der EDU und des Vereins "Recht auf Leben" fand am 17.5.1992 eine Volksabstimmung über das neue Sexualstrafrecht statt. Die Gegner, zu denen sich noch die Schweizer Demokraten und die Auto-Partei gesellten, sahen in den neuen Bestimmungen einen Angriff auf die guten Sitten, den christlichen Glauben und die in der

Bibel festgelegten Prinzipien. Die Stimmberechtigten hiessen die Revision mit 73% Ja-Stimmen gut. Abgelehnt wurde die Vorlage einzig im Wallis.

Die besondere Verwerflichkeit der Kinderpornographie rief nach einstimmiger Meinung des Nationalrats nach zusätzlichen strafrechtlichen Bestimmungen. Er gab 1996 einer parlamentarischen Initiative von Felten (sp, BS) Folge, welche nicht nur die Herstellung und den Vertrieb, sondern auch den Besitz von Kinderpornographie unter Strafe stellen wollte. Der Bundesrat beantragte im Jahr 2000 Jahre dem Parlament eine entsprechende Gesetzesrevision. Das Parlament hiess die Revision gut und verschärfte die Bestimmungen, indem auch der Besitz von Darstellungen übriger harter Pornografie und Gewaltszenen verboten wurde.

Organisiertes Verbrechen

Im Sommer 1993 legte der Bundesrat die Botschaft mit den ergänzenden Massnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens vor. Neu sollte der Begriff der kriminellen Organisation in das Strafgesetz eingeführt werden. Damit könnten diejenigen Personen zur Rechenschaft gezogen werden, denen wegen der ausgeklügelten Arbeitsteilung in diesen Organisationen eine direkte Tatbeteiligung nicht nachgewiesen werden kann. Der neue Rechtsbegriff ermöglicht auch einen wirkungsvolleren Zugriff auf deliktisch erworbene Vermögen. Die dritte wesentliche Neuerung war die Lockerung des Bank- resp. Berufsgeheimnisses: Bankangestellten wurde es explizit erlaubt, die Behörden bereits über einen Verdacht auf Geldwäschereigeschäfte zu benachrichtigen. Auf eine "Kronzeugenregelung" wurde hingegen verzichtet. Nachdem sie das Parlament genehmigt hatte, traten die neuen Bestimmungen im Sommer 1994 in Kraft.

Das Konzept des Kampfes gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen wurde mit neuen Strafrechtbestimmungen im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung ergänzt. Grundsätzlich wurden Aufzeichnungen auf elektronischen Daten- oder Bildträgern als Urkunden anerkannt. Das unberechtigte Eindringen in Datenverarbeitungsanlagen (sogenanntes 'Hacken') wurde ebenso zum Straftatbestand wie die unerlaubte Aneignung von Computerdaten (inkl. Programme), deren Beschädigung sowie die betrügerische Manipulationen von Datenverarbeitungsvorgängen in der Absicht, sich selber oder andere zu bereichern. Das Parlament verabschiedete die 1991 vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Bestimmungen im Jahre 1994.

Waffengesetz

Nachdem der Bundesrat 1983 – nach heftiger Opposition von Interessenorganisationen in der Vernehmlassung – darauf verzichtet hatte, das Projekt für eine gesamtschweizerische Regelung des Waffenerwerbs und -besitzes weiter zu verfolgen, beschloss der Nationalrat 1991 mit der Zustimmung zu einer parlamentarischen Initiative Borel (sp, NE), die Sache selbst in die Hand zu nehmen. Im folgenden Jahr konkretisierte er diese Absicht mit der fast einmütigen Annahme eines neuen Verfassungsartikels, der dem Bund die Kompetenz erteilt, Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition zu erlassen. Nachdem auch der Ständerat die Neuerung gutgeheissen hatte, nahm das Volk am 26.9.1993 den neuen Artikel mit 86% Ja-Stimmen an. Die Gesellschaft für freiheitliches Waffenrecht "Pro Tell", an deren Widerstand frühere Versuche zur Einführung einer Bundeskompetenz gescheitert waren, verzichtete auf Opposition und kündigte an, dass sie ihre Kräfte voll auf die Ausgestaltung der Ausführungsgesetzgebung konzentrieren wolle.

In der Vernehmlassung zu einem Expertenentwurf für ein Ausführungsgesetz opponierte nur "Pro Tell", welche vor allem an der mit einem Bedürfnisnachweis verknüpften Bewilligungspflicht für das Waffentragen Anstoss nahm und mit dem Referendum drohte. Der 1996 vorgelegte Entwurf für ein Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition schlug vor, den Erwerb und das Tragen von Seriefirewaffen grundsätzlich zu verbieten. Im Zentrum stand eine generelle Bewilligungspflicht für den Kauf von Waffen im gewerbsmässigen Handel. Für die Erteilung eines Waffenerwerbsscheins müssten bestimmte gesetzlich geregelte Voraussetzungen erfüllt sein. Der Verkauf oder die Übertragung von Waffen unter Privaten sollte für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz weiterhin nicht genehmigungspflichtig sein; die Handänderung müsste aber auf einem sogenannten Waffenpass eingetragen werden. Zusätzlich zum Waffenerwerbsschein beantragte der Bundesrat auch eine einheitliche, für die ganze Schweiz geltende Waffentragbewilligung. Diese dürfte nur an Personen erteilt werden, welche die Voraussetzungen für die Erlangung eines Waffenerwerbsscheins erfüllen und zudem nachweisen können, dass sie eine Waffe zum Selbstschutz oder zum Schutz von anderen Personen und Sachen benötigen. Dabei waren für Jäger und Sportschützen Ausnahmeregelungen vorgesehen. Das Parlament verabschiedete das neue Gesetz weitgehend in der vom Bundesrat vorgelegten Fassung, nicht ohne allerdings noch einige für Jäger und Sportschützen relevante Bestimmungen zu entschärfen.

Schmiergelder

Eine vom EJPD eingesetzte Arbeitsgruppe empfahl 1996 unter anderem, dass auch die Bestechung von ausländischen Beamten strafbar werden soll. Im Gleichschritt mit anderen Staaten sollte zudem ein Verbot des Steuerabzugs für Schmiergeldzahlungen eingeführt werden. Im Sommer 1997 gab der Bundesrat den Vorentwurf für eine Reform des Korruptionsstrafrechts in die Vernehmlassung. Das Projekt sah vor, die aktive Bestechung von Amtsträgern im Ausland zu verbieten und aktive Bestechung nicht mehr nur als Vergehen, sondern als Verbrechen zu ahnden. Untersagt werden sollte zusätzlich auch das sogenannte Anfüttern, d. h. Geschenke und Zuwendungen an Amtsträger um ein „gutes Klima“ schaffen und das Terrain für spätere Bestechungsversuche vorzubereiten. Die aktive und passive Bestechung im nichtstaatlichen Bereich sollte gemäss dem Entwurf von einem Antragsdelikt im Rahmen des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb zu einem strafrechtlichen Officialdelikt werden. Dieses letzte Element stiess auf heftige Kritik und fiel aus dem 1999 präsentierten Projekt zur Reform des Korruptionsstrafrechts heraus. Das Parlament verabschiedete die Vorlage noch im selben Jahr weitgehend in der bundesrätlichen Fassung. Gleichzeitig wurde auch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungszahlungen als Geschäftskosten gestrichen.

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Der Bundesrat legte Ende 1993 dem Parlament Vorschläge für einen effizienteren Vollzug von Ausweisungsbeschlüssen gegen kriminelle Ausländer vor. Sie betrafen nur Personen, welche weder über eine Niederlassungs- noch eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen. Die Massnahmen richteten sich namentlich gegen jene, welche das Asylrecht missbrauchen, um unter dessen Schutz im Drogenhandel tätig zu sein. Wichtigstes Element sollte die prioritäre Bearbeitung der Gesuche von delinquierenden Asylbewerbern bleiben. Damit diese aber während der oft langwierigen Beschaffung von Ausreisepapieren nach einem negativen Asylentscheid nicht weiterhin im kriminellen Milieu aktiv sein können, war eine Ausdehnung der Ausschaffungshaft von einem auf sechs Monate vorgesehen. Schärfere Massnahmen, wie etwa die sofortige Ausschaffung von kriminellen Asylbewerbern oder das Nichteintreten auf deren Gesuche kamen hingegen für den

Bundesrat aus verfassungs- und völkerrechtlichen Gründen nicht in Frage (vgl. dazu auch unten, Asylpolitik).

Gegen den Widerstand der GP und eines Teils der SP stimmte das Parlament diesen Vorschlägen zu. Vertreter der SP, der GP und des SGB sowie die Dachorganisation der Flüchtlingshilfswerke wollten zuerst auf ein Referendum verzichten. Sie befürchteten, dass in einer Abstimmungskampagne das Thema "kriminelle Ausländer" dominieren würde, und sich diese Diskussion für die Anliegen der Ausländer in der Schweiz negativ auswirken könnte. Das Referendum wurde dann aber von einer Vielzahl anderer Organisationen ergriffen, unter denen lokale asylpolitische Bewegungen dominierten. In der Folge unterstützte auch die SP die Unterschriftensammlung. Die Kampagne zur Volksabstimmung wurde von den Gegnern der Zwangsmassnahmen zum Teil sehr emotional und gehässig geführt. So warfen sie der Parlamentsmehrheit und dem Bundesrat vor, mit den Massnahmen den Rassismus zu fördern. Alle Parteien ausser der SP, der GP und der PdA empfahlen die Ja-Parole. Das Volk hiess die neuen Massnahmen am 4.12.1994 mit einer Mehrheit von 73% gut.

Zivilrecht

Mündigkeitsalter

Angesichts der 1991 erfolgten Senkung des politischen Mündigkeitsalters auf 18 Jahre (s. oben, Wahlrecht) erachtet es das Parlament für sinnvoll, auch das zivilrechtliche Mündigkeitsalter von 20 auf 18 Jahre herabzusetzen; es beauftragte die Regierung mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage. Der Bundesrat beantragte 1993 die dazu erforderliche Gesetzesänderung. Trotz einiger Bedenken wegen des Wegfalls gewisser Schutzbestimmungen für Jugendliche stimmte das Parlament der Neuerung zu, welche Anfang 1996 in Kraft gesetzt wurde.

Seit 1992 bemühten sich einzelne Parlamentarier, Tiere rechtlich nicht mehr als blosse «Sachen» zu definieren, sondern ihnen den besonderen Status eines lebenden und empfindsamen Wesens zuzuerkennen. Die Vorstösse scheiterten aber v.a. am Widerstand aus Landwirtschaftskreisen, welche z.B. im Bereich Tierzucht grosse Rechtsunsicherheiten befürchteten. Zwei konkurrierende Tierschutzorganisationen reichten im Jahr 2000 zwei sehr ähnliche Volksinitiativen zur Realisierung dieses Anliegens ein. Die Landesregierung anerkannte die Berechtigung dieser Initiativen. Sie empfahl aber, sie abzulehnen und schlug dem Parlament vor, das gleiche Ziel auf dem Gesetzesweg zu erreichen. Der Ständerat hatte bereits 1999 einer parl. Initiative Marty (fdp, TI) Folge gegeben, welche eine entsprechende Gesetzesrevision verlangte.

Politische Institutionen und Volksrechte

Frauenquoten

Zwei 1990 lancierte Volksinitiativen der PdA resp. von Vertreterinnen verschiedener Frauenorganisationen für Frauenquoten in den Behörden kamen nicht zustande. Im Parlament scheiterten auch diverse analoge Vorstösse der Linken. Die Forderung nach einer Geschlechterquote für politische Institutionen erhielt jedoch 1993, nach der Nichtwahl von Christiane Brunner (sp) in den Bundesrat, neuen Auftrieb. Eine namentlich von grünen Parlamentarierinnen getragene Volksinitiative konnte 1994 eingereicht werden. Sie verlangte konkret, dass der Bundesrat mindestens drei Frauen zählen muss, dass bei den Nationalratswahlen in keinem Kanton die Differenz zwischen der Zahl der männlichen und der weiblichen Gewählten mehr als eins betragen darf, und dass die Vollkantone je eine Frau und einen Mann in den Ständerat zu delegieren haben.

Der Bundesrat und das Parlament empfahlen eine Ablehnung ohne Gegenvorschlag. Als Hauptargument führten sie an, dass mit Quotenvorschriften die Wahlfreiheit der Bürgerinnen und Bürger übermässig eingeschränkt würde. Am 12.3.2000 lehnten Volk und Stände nach einer kaum existenten Kampagne die Volksinitiative bei einem Nein-Stimmenanteil von 82% sehr deutlich ab. Von den Parteien hatten die SP, die Grünen, die PdA und die CSP ein Ja empfohlen. Bei den bürgerlichen Parteien sprach sich auch keine nationale Frauensektion für das Ja aus; diejenige der CVP gab immerhin die Stimme frei. Stimmfreigabe hatte auch der Bund Schweizerischer Frauenorganisationen beschlossen.

Regierung

Regierungsreform

Namentlich die Fichenaffäre, aber auch der unsichere Ausgang der laufenden Verhandlungen mit der EU über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und die Probleme beim Vollzug der Asylpolitik führten anfangs der 90er Jahre zu vermehrten Zweifeln an der Funktionsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems insgesamt und der Regierung im Besonderen. Die wachsende Beanspruchung durch internationale Treffen auf Ministerebene diente den beiden freisinnigen Parlamentariern Rhinow (BL) und Petitpierre (GE) als Hauptargument für 1990 eingereichten parlamentarischen Vorstösse für eine Regierungsreform. Darin wurden folgende drei Modelle in den Vordergrund gestellt: die Schaffung von Staatssekretären, eine grössere Zahl von Bundesräten mit einem verstärkten Präsidium und eine Regierung, welche aus einem kleinen Führungskollegium und zusätzlichen Ministern für bestimmte Fachbereiche gebildet wird. Gegen den Widerstand der Regierung, welche sich namentlich gegen eine Heraufsetzung der Zahl der Bundesräte aussprach, akzeptierte das Parlament die von Rhinow und Petitpierre eingereichte Motion resp. parlamentarische Initiative.

Der Bundesrat beauftragte anschliessend eine Expertenkommission unter der Leitung des Staatsrechtlers Kurt Eichenberger mit der Analyse des Regierungssystems und der Ausarbeitung von Reformvorschlägen. Die Experten präsentierten in einem Zwischenbericht fünf Varianten: 1) Entlastung des Bundesrates durch die Einsetzung von Departementsdirektoren; 2) Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf 9 oder 11 mit gleichzeitiger Stärkung der Position des Bundespräsidenten; 3) zweigliedrige Exekutive mit einem kleinen Regierungskollegium und zusätzlichen Fachministern; 4) parlamentarisches Regierungssystem; 5) präsidiales Regierungssystem. In einer ersten Stel-

lungnahme beschloss der Bundesrat, dass die Experten prioritär eine Kombination der Varianten eins und drei sowie die Variante zwei weiterverfolgen sollen.

1992 hatte der Bundesrat als ohne Verfassungsänderung durchführbare Sofortmassnahme beantragt, die Regierung durch zwei bis maximal vier zusätzliche Staatssekretäre je Departement zu entlasten. Diese würden im Rahmen eines flexibel gestalteten Pflichtenheftes sowohl im Inland (Verwaltungsleitung, Beziehungen zum Parlament) als auch im Ausland zum Einsatz kommen. Diesen Vorschlag konkretisierte er im Herbst 1993 mit einer Botschaft unter dem Titel "Regierungsreform 93". Das Parlament hiess diese gegen die Opposition der SVP und der kleinen Rechtsparteien gut. Es reduzierte aber die Zahl der zusätzlichen Staatssekretärposten von maximal 21 auf 10 und verlangte eine Bestätigung der Wahl von denjenigen, welche die Regierung im Parlament vertreten, durch die Bundesversammlung. Rechtsbürgerliche Kreise reichten das Referendum ein. Auf Befürworterseite befanden sich zwar die SP, die FDP und die CVP; bei den ersteren war die Zustimmung aber nicht unumstritten. Einzig der Bundesrat setzte sich ernsthaft für die Reform ein. Die Ablehnung in der Volksabstimmung vom 9.6.1996 fiel mit einem Nein-Stimmenanteil von 60% deutlich aus.

Wenige Monate später präsentierte der Bundesrat eine neue Botschaft für ein Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Dieses verzichtete auf die Schaffung von Staatssekretärstellen und enthielt nur noch die unbestrittenen Elemente der in der Volksabstimmung abgelehnten Vorlage (teilweise Übertragung von Organisationskompetenzen vom Parlament auf den Bundesrat und Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung von neuen Methoden zur Verwaltungsführung (NPM, siehe dazu unten, Verwaltung)). Das Parlament stimmte dieser neuen Vorlage zu, wobei die Linke vergeblich gegen die Einführung von NPM-Methoden opponierte. Der Grund dafür lag in ihrer Befürchtung, dass damit politische und ökologische Überlegungen von den rein betriebswirtschaftlichen Aspekten der Verwaltungsführung in den Hintergrund gedrängt würden.

Mit dieser Gesetzesrevision war aber nach Ansicht des Parlaments die Regierungsreform keineswegs abgeschlossen. Der Nationalrat überwies eine Motion seiner SPK, welche vom Bundesrat bis spätestens 1998 Vorschläge für eine Reform des Regierungsorgans auf Verfassungsebene verlangte. Der Bundesrat beauftragte eine vom inzwischen emeritierten Staatsrechtsprofessor Eichenberger beratene interdepartementale Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von zwei Modellen: eines soll die Stellung des Bundespräsidenten verstärken (unter Beibehaltung des Kollegialsystems mit gleichberechtigten Bundesräten), das andere die Regierung als zweistufiges Gremium konzipieren. Die 1998 durchgeführte Vernehmlassung dazu fiel eher negativ aus. Die Variante mit einem gestärkten Bundespräsidenten fand bei den grossen Parteien keinen Anklang, da sich dessen Rolle nicht mit dem weiterhin vorgesehenen Kollegialitätsprinzip würde vereinbaren lassen. Der Bundesrat beschloss, das zweistufige Modell mit Bundesräten als Regierungskollegium und ihnen unterstellten Fachministern weiter zu verfolgen. Ende 2001 legte er dem Parlament seinen Antrag vor. Er schlug vor, dass in jedem Departement ein Delegierter Minister (DM) eingesetzt wird. Diese DM würden vom Bundesrat auf Antrag der Departementvorsteher gewählt und vom Parlament en bloc bestätigt. Sie sollen klar definierte Aufgabenbereiche erhalten, im Parlament und international als Regierungsmitglieder gelten, und bei Bundesratssitzungen über das Antrags-, nicht aber über das Stimmrecht verfügen.

Zauberformel

Die Fortführung der sogenannten Zauberformel, d.h. der seit 1959 unveränderten parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrats wurde während der ganzen Berichtsperiode diskutiert. Zu einer Änderung kam es aber auch dann nicht, als sich 1999 das für die Sitzzuteilung als Richtschnur geltende Kräfteverhältnis im Nationalrat massiv zugunsten der SVP und zuungunsten der CVP verschoben hatte. Die aus den Wahlen als wählerstärkste Partei hervorgegangene SVP versuchte anlässlich der Bestellung der Landesregierung für die Legislaturperiode 1999-2003 zuerst einen der beiden CVP-Sitze zu erobern. Als sie dafür keine Unterstützung fand, propagierte sie ebenso vergeblich, den beiden anderen bürgerlichen Regierungsparteien den Rauswurf der SP aus dem Bundesrat schmackhaft zu machen. Die FDP gestand zwar zu, dass eine rein bürgerliche Regierung nicht ohne Reiz wäre, gab aber zu bedenken, dass die bestehenden Volksrechte die Regierungspolitik lähmen könnten und der SP ihre Oppositionsrolle zu einfach machen würden. Erfolglos blieb aber auch die Retourkutsche der SP im Jahr 2000, als sie anlässlich des Rücktritts von SVP-Bundesrat Ogi versuchte, den SVP-Sitz der FDP zukommen zu lassen. Die CVP, welche am meisten vom Wählerschwund betroffen war, hatte während der 90er Jahre mehrmals vergeblich versucht, die Bundesratsparteien auf ein verbindliches Regierungsprogramm zu verpflichten.

Volkswahl des Bundesrates

Die nach der Nichtwahl der sozialdemokratischen Bundesratskandidatin Brunner enttäuschte Linke reichte 1993 parlamentarische Initiativen für eine Volkswahl des Bundesrates mit einer Quotenregelung für die Sprachregionen und die Geschlechter ein, welche aber vom Nationalrat abgelehnt wurden. 1998 nahm der Zürcher Nationalrat Blocher (svp) die Idee wieder auf. Als Begründung gab er an, dass die Regierung dann verpflichtet wäre, den „Volkswillen“ nicht mehr zu „missachten“. Die Delegiertenversammlung der SVP befasste sich im Juli 1998 mit dem Anliegen. Dieses wurde namentlich von Abgeordneten der Berner SVP als populistisch und zudem als gefährlich für den Zusammenhalt der Schweiz bekämpft. Die Delegierten verschoben einen Entscheid. Anfang 2000 reaktivierte die SVP das Projekt und stellte ein Modell vor, das nach dem Vorbild des bernischen Wahlrechts einen einzigen Wahlkreis, aber Garantien für die Berücksichtigung der nichtdeutschsprachigen Regionen vorsah. Das Versprechen der Parteileitung, die Volkswahlinitiative auf jeden Fall noch im Jahr 2000 zu lancieren, wurde nicht eingehalten.

Kantonsklausel für Bundesratswahl

Die Verfassungsvorschrift, wonach nicht zwei Bundesräte aus dem selben Kanton stammen dürfen, hatte oft zu einer starken Einschränkung der Zahl der zugelassenen Kandidierenden geführt. Bei der Behandlung diverser Vorstösse zur Revision dieses Artikels kam die SPK des Nationalrats zum Schluss, dass dieses Problem sofort gelöst werden sollte. Sie reichte 1993 eine parlamentarische Initiative für die ersatzlose Streichung der Bestimmung ein. Im Parlament ergab sich 1995 ein Patt. Der Nationalrat stimmte zu, der Ständerat lehnte hingegen deutlich ab. Nachdem sich das Vorhaben im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung nicht realisieren liess (der Ständerat lehnte diesmal mit dem Argument ab, dass diese Neuerung über die angestrebte Verfassungsnachführung hinausgehen würde), reaktivierte der Nationalrat seine parlamentarische Initiative. Der Ständerat war nun mit einer Streichung der Kantonsklausel ebenfalls einverstanden, nahm aber neu die Bestimmung auf, dass die Bundesversammlung bei der Wahl auf die „angemessene“ Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen Rücksicht zu nehmen habe. Volk und Stände gaben am 7.2.1999 mit deutlichem Mehr (75%) ihre Zustimmung. Einzig die Kantone Wallis und Jura lehnten die neue Verfassungsbestimmung ab.

Verwaltung

Leistungslohn, Beamtenstatus

Im Anschluss an die Beratung der Besoldungsrevision hatte das Parlament 1991 eine Motion für eine Totalrevision des Beamtengesetzes überwiesen mit dem Ziel einer grösseren Flexibilität bei der Gestaltung der Anstellungs- und Entlohnungsverhältnisse. Nach Verhandlungen mit den Personalverbänden gab der Bundesrat 1998 den Vorentwurf für ein neues Bundespersonalgesetz in die Vernehmlassung. Als wichtigste Neuerung war die Aufhebung des Beamtenstatus vorgesehen. Die Beschäftigten des Bundes würden in Zukunft wie bereits in vielen Deutschschweizer Kantonen mit einem kündbaren öffentlich-rechtlichen Anstellungsvertrag eingestellt, der sich weitgehend am Obligationenrecht (OR) orientiert, aber gegenüber diesem längere Kündigungsfristen und einen stärker ausgebauten Kündigungsschutz bietet. Für die Post und die SBB waren zwingend der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags mit den Angestelltenorganisationen vorgeschrieben. In Lohnfragen blieb der Entwurf relativ offen und wollte dem Bundesrat, den SBB und der Post damit mehr Flexibilität hinsichtlich der Einführung von Leistungslohnen und Anpassungen an die Arbeitsmarktlage geben.

Die Gewerkschaften des Bundespersonals sowie der SGB und die SP äusserten heftige Kritik. Die Möglichkeit, Anstellungsverhältnisse aus betrieblichen und wirtschaftlichen Gründen aufzulösen, lehnten sie ebenso ab wie den Vorschlag, wichtige Kompetenzen namentlich bei der Lohnpolitik an die SBB und die Post abzutreten. Für die SVP und die Unternehmerverbände hingegen enthielt das bundesrätliche Projekt immer noch zu viele einengende Vorschriften. In seinem definitiven Entwurf hielt der Bundesrat grundsätzlich am Vernehmlassungsprojekt fest, ging aber doch in einigen Punkten auf die Forderungen der Gewerkschaften ein. So nahm er die Bestimmung auf, dass der Bundesrat Minimallöhne sowie Höchstarbeitszeiten und die minimale Feriendauer für alle Beschäftigten (also auch diejenigen der SBB und der Post) festlegen kann.

Die parlamentarischen Verhandlungen über das neue Bundespersonalgesetz wurden in der Frühjahrssession 2000 abgeschlossen. Nachdem praktisch alle ihre Streichungs- und Änderungsanträge abgelehnt worden waren, votierten die Fraktionen der SP und der Grünen dagegen. Der VPOD reichte, unterstützt vom SGB und der SP, das Referendum ein. Gegen die Reform kämpften auch die Grünen, die SD und die PdA. Die Gewerkschaftsfront war aber nicht geschlossen: der CNG und der Bundespersonalverband sprachen sich für eine Annahme des Gesetzes aus, welches ihrer Meinung nach eine modernere Personalpolitik des Bundes erlaubt. Die Volksabstimmung vom 26.11.2000 ergab eine 66%-Mehrheit für das neue Gesetz. Einzig in den Kantonen Jura und Tessin überwogen, allerdings knapp, die Neinstimmen. Die Vox-Analyse ergab, dass auch eine Mehrheit der Sympathisanten der SP und des SGB dem neuen Gesetz zugestimmt hatte.

Dezentralisierung

Von der ursprünglich breit angelegten Dezentralisierung der Bundesverwaltung war 1991 schliesslich noch die Verlegung von drei Bundesämtern übrig geblieben. Das Parlament genehmigte 1992 den Antrag des Bundesrats, das Bundesamt für Wohnwirtschaft nach Grenchen (SO), dasjenige für Wasserwirtschaft nach Biel und dasjenige für Statistik nach Neuenburg zu verlegen. Als Hauptgründe für diese von den Personalverbänden bekämpfte Dislozierung gab die Regierung das knappe Angebot an Büroräumen in der Region Bern und regionalpolitische Erwägungen an.

Zudem erhoffte sie sich von Standorten, die näher an der Sprachgrenze liegen, Vorteile für die Rekrutierung französischsprachigen Personals.

Organisation und NPM

Nicht zuletzt die schlechte Lage der öffentlichen Finanzen hatte in der Mitte der 90er Jahre zu einer Verbesserung der Realisierungschancen für neue Modelle der Organisation der staatlichen Verwaltungstätigkeit geführt. Im Vordergrund der Diskussionen stand dabei das in den USA entwickelte und in Europa zuerst in der niederländischen Stadt Tilburg erprobte sogenannte "New Public Management" (NPM). Dieses setzt nicht auf die Privatisierung bisher vom Staat wahrgenommener Aufgaben und wurde deshalb anfänglich gerade von der politischen Linken und den Gewerkschaften positiv beurteilt. Sein Hauptelement besteht in der Aufteilung der Verwaltung in dezentrale Einheiten, welche sich als bürgernahe Dienstleistungszentren verstehen und im Rahmen von Leistungsverträgen und Globalbudgets eigenverantwortlich handeln. In der Schweiz beschloss als erste die von einer rot-grünen Mehrheit regierte Stadt Bern, ab 1995 konkrete Erfahrungen mit diesem Modell zu sammeln.

Ähnliche Bestrebungen bestanden auch auf Bundesebene. Der Bundesrat beantragte 1994 dem Parlament die Umwandlung des Bundesamtes für geistiges Eigentum in eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte öffentlichrechtliche Anstalt. Im Parlament war bloss umstritten, ob das Personal öffentlich- oder privatrechtlich angestellt werden soll. Mit dem Argument, dass ein Institut, das sich auf dem Markt bewähren wolle, in seiner Personalpolitik flexibel sein müsse, setzte sich die von der bürgerlichen Mehrheit bevorzugte privatrechtliche Anstellung durch. Dies hatte zur Folge, dass die SP und die GP in der Gesamtabstimmung der Vorlage nicht mehr zustimmten. Mit der um die umstrittenen zusätzlichen Staatssekretärstellen abgespeckten zweiten Ausgabe des neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (siehe oben, Regierung) schuf sich der Bund 1997 die gesetzlichen Grundlagen für eine an den Prinzipien des NPM ausgerichtete Verwaltung. Gestützt auf diese neue Kompetenz beschloss der Bundesrat, das Bundesamt für Landestopographie und die Schweizerische Meteorologische Anstalt nach diesen Prinzipien zu führen.

Parlament

1990 rationalisierte der Nationalrat den Ratsbetrieb durch eine Staffelung der Geschäfte – und ihrer Behandlungsweise und -zeit – nach Bedeutung. Noch im selben Jahr gab das Parlament zwei parlamentarischen Initiativen der Freisinnigen Rhinow (BL) und Petitpierre (GE) für eine Fortsetzung der Parlamentsreform Folge. Sie regten darin insbesondere eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Abgeordneten durch die Zurverfügungstellung von wissenschaftlichem und administrativem Hilfspersonal an. Zusätzlich zu diesen eher graduellen Veränderungen wollten die Initianten noch drei grundlegende Neuerungen überprüft sehen: 1) Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an parlamentarische Kommissionen bei zweitrangigen Geschäften, wobei im Plenum nur noch die Schlussabstimmung durchgeführt würde; 2) die volle Entlohnung für diejenigen Parlamentsmitglieder, welche ihr Mandat im Vollamt ausüben wollen; 3) die differenzierte Behandlung von gewissen Geschäften durch die beiden Ratskammern.

Bereits im Mai 1991 konnte eine Nationalratskommission ein erstes Paket von Reformvorschlägen präsentieren. Damit das Parlament die Sachkenntnisse seiner Mitglieder besser nutzen kann, sollten ständige Parlamentskommissionen geschaffen werden. Zudem wurde eine massive Erhöhung der Entschädigungen beantragt und gefordert, jedem Ratsmitglied einen Kredit von jährlich

60 000 Fr. zur Einstellung von persönlichen Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen. Bei einer Realisierung all dieser Vorschläge wären die Kosten für das Parlament (inkl. Parlamentsdienste) von gegenwärtig rund 30 auf 74 Mio Fr. pro Jahr gestiegen. Gegen den Widerstand der SVP stimmte das Parlament den Reformen zu, nahm allerdings bei der Erhöhung der Entschädigungen und den Ausgaben für persönliche Mitarbeiter wesentlich Abstriche vor. Die vorgenommenen Reduktionen genügten aber nicht, um das Referendum rechtsbürgerlicher Kreise gegen alle drei Gesetze zu verhindern. Das Abstimmungsresultat vom 27.9.1992 fiel deutlich aus: Zwar stimmte das Volk der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (u.a. Schaffung von ständigen Kommissionen) mit 58% zu, die beiden anderen Vorlagen (Entschädigung und Mitarbeiter) wurden jedoch klar abgelehnt (72% resp. 69% Nein).

Gerichte

Zugangsbeschränkungen zur Entlastung des Bundesgerichts wurden am 1.4.1990 in einer Referendumsabstimmung vom Volk mit 53% Nein-Stimmen verworfen. Im Zentrum der Argumente der Revisionsgegner (SP, GP sowie Gewerkschaften, Mieter- und Konsumentenverbände), hatte die Erhöhung der Streitwertgrenze für zivilrechtliche Fälle von 8000 Fr. auf 30 000 gestanden. Ein Jahr nach dieser Niederlage präsentierte der Bundesrat einen neuen Vorschlag, der auf die Erhöhung der Streitwertgrenze und auf Vorprüfungsverfahren verzichtete. Die Schwerpunkte lagen bei organisatorischen Massnahmen, wie etwa der Verallgemeinerung der Dreier- anstelle der Fünferbesetzung oder der Vereinfachung von Verfahren. Zudem sollte das Bundesgericht im Bereich der Verwaltungsrechtspflege durch einen Ausbau der richterlichen Vorinstanzen auf Bundes- und Kantonsebene entlastet werden. Beide Parlamentskammern hiessen diese Vorschläge ohne jegliche Opposition und praktisch unverändert gut.

1996 schlug der Bundesrat in der Botschaft zu Totalrevision der Bundesverfassung vor, eine Verfassungskompetenz zum gesetzlichen Erlass von Zugangsbeschränkungen bei Rechtsfragen von nicht grundsätzlicher Bedeutung einzuführen sowie eine Vereinheitlichung des kantonalen Zivil- und Strafprozessrechts vorzunehmen. Das Parlament beriet die Justizreform ab 1998, wobei die Einführung einer beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit besonders umstritten war und schliesslich abgelehnt wurde. Ebenfalls viel zu reden gaben die von der Linken erfolgreich bekämpften restriktiveren Zugangsbeschränkungen. Volk und Stände hiessen am 12.3.2000 mit sehr deutlichem Mehr (86%) die Justizreform gut. Keine nationale Partei hatte die Nein-Parole ausgegeben. Im Rahmen der Umsetzung dieser Justizreform schlug der Bundesrat die Schaffung eines Bundesstrafgerichts und eines Bundesverwaltungsgerichts als neue erste Instanzen bei Delikten vor, die unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen. Ihr Standort wird in Aarau resp. Freiburg sein. Der Ständerat hiess diese neuen Gerichte Ende 2001 gut.

Volksrechte

Behandlungsfristen für Volksinitiativen

Von den verschiedenen Reformvorhaben im Bereich direkte Demokratie wurde in den 90er Jahren nur die Verkürzung der Behandlungsfrist für Volksinitiativen realisiert. Nachdem er vom Nationalrat dazu aufgefordert worden war, hatte der Bundesrat 1993 einen entsprechenden Vorschlag präsentiert. Bundesrat und Parlament sollten bei ausformulierten Begehren innert drei statt vier Jahren über die Empfehlung beschliessen. Das Parlament präzisiert dazu auch noch die maximale Zeit bis zur Volksabstimmung und setzte eine Frist von insgesamt drei Jahren und drei Monaten

fest. Die 1996 verabschiedete Reform brachte auch eine Verlängerung der Frist für das Sammeln von Unterschriften für Referenden von 90 auf 100 Tage, wobei die Möglichkeit der nachträglichen Beglaubigung der Unterschriften abgeschafft wurde.

Der Chef der Detailhandelskette Denner AG, Karl Schweri, hatte sich mehrmals über die zögerliche Behandlung seiner Volksinitiativen beschwert und reichte deshalb 1997 eine Volksinitiative für eine "Beschleunigung der direkten Demokratie" ein. Diese verlangte, dass die Volksabstimmung über ausformulierte Volksinitiativen spätestens zwölf Monate nach deren Einreichung stattfinden muss. Der Bundesrat lehnte das Begehren ab, da die verlangte Frist für eine gründliche Beurteilung durch Regierung und Parlament und eine seriöse Meinungsbildung in der Bevölkerung zu kurz sei. Das Parlament schloss sich dieser Sichtweise an. Am 12.3.2000 verwarfen die Stimmberechtigten diese Volksinitiative mit einem Neinstimmen-Anteil von 70%. Das Begehren war von den Rechtsausserparteien FP, SD und Lega unterstützt worden. Die Delegiertenversammlung der SVP hatte, gegen den Willen des Vorstands und der Fraktion, ebenfalls die Ja-Parole ausgegeben. Zehn mehrheitlich dem traditionellen SVP-Flügel zuzuordnende Kantonalsektionen empfahlen jedoch ein Nein.

Mit dem Ziel einer noch radikaleren Verkürzung der Behandlungsfristen (auf sechs Monate zwischen Einreichung und Volksabstimmung) lancierte 1999 ein aus den Parteipräsidenten von SVP, SD und FP und weiteren prominenten Politikern dieser Parteien (u.a. Blocher) gebildetes Komitee eine Volksinitiative. Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments, wie die Abgabe einer Empfehlung, die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags oder die Ungültigkeitserklärung wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie oder wegen Widerspruchs zu zwingendem Völker- und Menschenrecht wären nicht mehr erlaubt gewesen. Obwohl nach Angaben der Initianten genügend Unterschriften gesammelt worden waren, wurde sie angesichts der deutlichen Ablehnung der oben erwähnten „Beschleunigungsinitiative“ in der Volksabstimmung nicht eingereicht.

Konstruktives Referendum

Die SP und 1992 auch die SPK des Nationalrats schlugen die Einführung des konstruktiven Referendums vor. Dieses neue Volksrecht würde es den Gegnern eines Parlamentsentscheides erlauben, diesen mit einem Referendum zu bekämpfen, gleichzeitig aber einen eigenen Gegenvorschlag einzubringen. Der Kanton Bern hatte dieses Instrument 1993 als erster Kanton eingeführt. Nachdem der Bundesrat angekündigt hatte, dass er das konstruktive Referendum nicht in die Verfassungsreform aufnehmen werde, reichte die SP 1997 eine Volksinitiative ein. Der Bundesrat und das Parlament lehnte diese ab. Neben dem Hinweis auf mögliche abstimmungstechnische Probleme wurde die Ablehnung auch mit dem Argument begründet, dass mit der Möglichkeit, einzelne Elemente aus einer Gesamtvorlage herauszupflücken, die Bemühungen der Regierung und des Parlaments um optimale Kompromisslösungen vereitelt würden. In der Kampagne zur Volksabstimmung vom 24.9.2000 sprachen sich neben der SP auch die Grünen, die EVP und die Gewerkschaften für die Neuerung aus. Das Volk lehnte sie mit Zweidrittelmehrheit ab.

Gültigkeit von Volksinitiativen

Die Volksinitiative der Schweizer Demokraten "für eine vernünftige Asylpolitik" bot 1994 Anlass, sich über die Gültigkeit von Initiativen mit völker- und menschenrechtswidrigem Inhalt auseinanderzusetzen. Verlangt wurde von der Initiative unter anderem die unbedingte Rückschaffung von illegal eingereisten Ausländern, ohne Rücksicht auf eine eventuelle existentielle Gefährdung. Der Bundesrat plädierte für Ungültigkeit. Er stützte sich in seiner Beurteilung auf die neueren Ansich-

ten der schweizerischen und internationalen Rechtslehre, die besagen, dass in einem Rechtsstaat die Verfassung "zwingendes Völkerrecht" nie verletzen darf. Nur sehr wenige zentrale Normen gehören zu diesem zwingenden Völkerrecht, namentlich das Genozid- und Folterverbot sowie das – von der SD-Initiative in Frage gestellte – "Non-refoulement-Prinzip". Beide Parlamentskammern übernahmen diese Argumentation. In der totalrevidierte Bundesverfassung wurde die Ungültigkeit von Initiativen, die zwingendem Völkerrecht widersprechen, explizit festgehalten. Der Entscheid darüber im konkreten Anwendungsfall wurde nicht an das Bundesgericht übertragen, sondern bei der Bundesversammlung belassen.

Unterschriftenzahlen

Der 1995 in die Vernehmlassung gegebene Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung enthielt mehrere Vorschläge zur Neugestaltung der Volksrechte. Mit der Begründung der angewachsenen Zahl der Stimmberechtigten sah er auch eine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum vor. In seiner im November 1996 vorgestellten Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung hatte der Bundesrat daran festgehalten. Für Referenden beantragte er eine Verdoppelung auf 100 000, für Volksinitiativen eine Erhöhung auf 150 000 (statt wie ursprünglich vorgesehen auf 200 000). Während sich die FDP und die CVP hinter die vorgeschlagenen Neuerungen stellten, bekräftigten SP, SVP, GP und SD ihren Widerstand gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen. Die vorberatende nationalrätliche Kommission sprach sich 1998 mit deutlicher Mehrheit gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen aus. Sie beantragte dem Plenum Nichteintreten auf die ganze Vorlage, da sich in ihren Reihen keine tragbare Lösung für den von der Regierung beabsichtigten Ausbau der Volksrechte bei gleichzeitiger Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen habe finden lassen. Nachdem der Nationalrat Nichteintreten beschlossen hatte, gab auch der Ständerat auf, dessen Kommission eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen befürwortet hatte. Die anderen in diesem Reformpaket „Volksrechte“ enthaltenen Vorschläge (namentlich die Einheitsinitiative) sollten aber weiterverfolgt werden (siehe unten).

Übrige Reformen der Volksrechte

Ein Dauerthema der Reformbestrebungen der Volksrechte bildete auf Bundesebene, wo im Gegensatz zu den Kantonen keine Gesetzesinitiative besteht, die Einführung der Einheitsinitiative. Bei dieser entscheidet das Parlament, ob das Anliegen einer Volksinitiative auf der Verfassungs- oder der Gesetzesstufe behandelt werden soll. 1991 lehnte der Nationalrat dieses neue Instrument als in der Praxis zu kompliziert ab. Der Bundesrat nahm die Idee jedoch in seinem 1996 vorgestellten Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung wieder auf (neben der Einführung eines Verwaltungsreferendums für wichtige Ausgabenbeschlüsse (z.B. Rüstungskäufe) oder Bewilligungen (z.B. für Kernkraftwerke) und dem Ausbau des Staatsvertragsreferendums). Die Verfassungskommissionen beider Räte stimmten diesen Neuerungen zuerst zu. Als sich aber in der Frage der Heraufsetzung der Unterschriftenzahlen in der nationalrätlichen Kommission keine Einigung erzielen liess (siehe oben), fanden sich auch für die neuen Instrumente keine Mehrheiten mehr. Auf Antrag seiner Kommission beschloss der Nationalrat 1999 Nichteintreten. Im folgenden Jahr entschieden sich die damit befassten Subkommissionen der SPK beider Räte, die Idee der Einführung der nun „allgemeine Volksinitiative“ genannten Einheitsinitiative weiter zu verfolgen. Der Ständerat stimmte 2001 dem Antrag seiner SPK auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative zu. Die erforderliche Unterschriftenzahl wurde auf 1000 000 festgelegt. Auf Antrag des Bundesrat beschloss die kleine Kammer zudem, dass analog zum Referendumsrecht auch eine Volksinitiativen (inkl. die neue allgemeine Volksinitiative) von acht Kantonen eingereicht werden kann. Ende 2001 beantragte der Bundesrat dem Parlament die rechtlichen Grundlagen für kanto-

nale Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe (via Internet) zu schaffen.

Föderalismus

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Aufgabenverteilung

Der Bundesrat hatte 1988 das zweite Paket von Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vorgelegt. Das erste war 1981 von der Regierung präsentiert, bis 1985 unter anderem mit verschiedenen Volksabstimmungen bereinigt und in den folgenden Jahren in Kraft gesetzt worden. Die mit dem ersten Paket gemachten Erfahrungen und die Kritiken anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens führten dazu, dass das zweite Massnahmenpaket noch magerer ausfiel als das erste. Da der Bundesrat auf einige von der Expertenkommission vorgeschlagene Massnahmen verzichtet hatte, und er die Aufgabenentflechtung in den Bereichen Landwirtschaft, Gewässerschutz und Forstwirtschaft in die laufenden Revisionen der entsprechenden Gesetze integrierte, reduzierte sich die Anzahl der betroffenen Gebiete von ursprünglich 14 auf 7. Die angestrebten Neuerungen beschränkten sich weitgehend auf administrative und organisatorische Belange und verfolgten keine finanzpolitischen Ziele mehr. Nachdem beschlossen worden war, das Hochschulförderungsgesetz separat zu behandeln, verabschiedete das Parlament 1991 die verbleibenden sechs Erlasse.

Im Rahmen der Neukonzeption des Finanzausgleichs hatte der Bundesrat 1996 auch eine recht umfassende Neuordnung der Bundes- und Kantonskompetenzen angekündigt. Von den 50 Aufgabenbereichen, in welchen Bund und Kantone gemeinsam tätig sind, wollte er 29 entflechten. Im Frühjahr 1999 gab der Bundesrat einen konkreten Expertenentwurf für das Projekt „Neuer Finanzausgleich“ (NFA) in die Vernehmlassung. Insgesamt wurden rund 2000 Änderungsanträge eingereicht. Einer der Hauptkritikpunkte von Seiten der Kantone war die Berechnungsformel für den sogenannten Ressourcenindex, welcher die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons ausdrückt und über die Bemessung des Finanzausgleichs entscheidet. Verlangt wurde insbesondere, dass darin die Zentrumslasten der Städte grösseres Gewicht erhalten. Grundsätzliche staatspolitische Kritik kam von der SP, den Grünen und dem Gewerkschaftsbund, welche sich gegen Kompetenzverlagerungen vom Bund zu den Kantonen aussprachen. Im November 2001 veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft. Im Rahmen der Aufgabenverteilung sollen neu vierzehn Bereiche den Kantonen übertragen werden, für sieben soll nur noch der Bund zuständig sein und zwölf sollen weiterhin als Verbundaufgaben behandelt werden. In neun Bereichen werden die Kantone gesetzlich zur Zusammenarbeit verpflichtet. Auf eine neue Basis gestellt werden soll auch der Finanzausgleich zwischen den Kantonen. Dieser würde nicht mehr auf der Finanzkraft der Kantone, sondern auf einem sogenannten Ressourcenindex beruhen, welcher vom fiskalisch ausschöpfbaren Steuerpotential der Kantone ausgeht. Beim Ausgleich stärker berücksichtigt werden als bisher sollen die soziodemografischen Lasten, welche vor allem die grossen Städte zu tragen haben.

Kompetenzen der Kantonsregierungen

Der beschleunigte Gang der Gesetzgebungstätigkeit im Zusammenhang mit Eurolex und Swisslex und die daraus entstehenden Vollzugsprobleme hatten anfangs der 90er Jahre bei verschiedenen Kantonsregierungen den Wunsch nach einer effizienteren Interessenvertretung gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung hervorgerufen. Zusätzlich zu dem von der Landesregierung im Rahmen der EWR-Vorbereitung geschaffenen Kontaktgremium gründeten sie 1993 eine Konferenz der Kantonsregierungen. Diese neue Organisation besteht aus einer Plenarkonferenz, in

welche jeder der 26 Kantone und Halbkantone ein Regierungsmitglied abordnen darf, und einem "leitenden Ausschuss" aus sieben bis neun Regierungsräten.

Die Aushandlung des EWR-Vertrags hatte auch das Interesse der Kantone einerseits an der Mitgestaltung der Aussenpolitik und andererseits an einer engeren grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit geweckt. Als Antwort auf diverse 1993 vom Parlament überwiesene Vorstösse legte der Bundesrat 1994 einen Bericht zu diesem Thema vor. Dieser hielt insbesondere fest, dass die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit von der Initiative der Kantone, Gemeinden und weiterer regionaler öffentlicher und privater Institutionen abhängt. Es gelte deshalb für diese Körperschaften, den ihnen durch die grosszügige Auslegung von Art. 9 und 10 BV eingeräumten Spielraum noch vermehrt zu nutzen; beispielsweise könnten Kantone in Politikbereichen für die sie zuständig sind (Bildung, Regionalverkehr, Abfallbeseitigung etc.) mit ausländischen Staaten oder Regionen Verträge abschliessen.

1997 veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft zu einem neuen "Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes", welches er gemeinsam mit den Kantonen ausgearbeitet hatte. Der Entwurf hielt fest, dass der Bund die Kantone namentlich dort, wo durch den Abschluss internationaler Verträge ihre Kompetenzen oder ihre Rolle als Vollzugsorgan berührt werden, rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben informiert und sie bereits in der Vorbereitungsphase von Verhandlungen anhört. Im Parlament, welches die Vorlage 2000 verabschiedete, kam die Kritik von Abgeordneten aller Lager, welche das Gesetz als überflüssig betrachteten, da dessen Kerngehalt bereits in der neuen Bundesverfassung (Art. 55) enthalten sei.

Städte

1994 verlangte der Städteverband nach grösseren Einflussmöglichkeiten der Städte auf die Bundespolitik. Eine Rücksichtnahme auf deren Interessen müsste im Rahmen der Totalrevision zwingend in der Bundesverfassung verankert werden. Diese Forderung wurde 1997 bei den Beratungen der parlamentarischen Kommissionen über die Totalrevision der Bundesverfassung teilweise aufgenommen. Die Nationalratskommission beschloss, den Gemeindeartikel mit dem Zusatz zu ergänzen, dass Bund und Kantone auf die besondere Lage der Städte und Agglomerationen Rücksicht nehmen sollen. Die Ständeratskommission ging weniger weit. Gemäss ihrer Version soll nur der Bund zu solcher Rücksichtnahme verpflichtet sein, und diese würde zudem nicht nur für Städte, sondern auch für Berggemeinden gelten. Diese Version konnte sich 1998 in den Plenumsberatungen durchsetzen. Ende 2001 legte der Bundesrat seine Strategien für eine künftige Agglomerationspolitik dar. So soll die zu Jahresbeginn gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) die vertikale Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen ausbauen und der Bund insbesondere die Zusammenarbeit innerhalb von Agglomerationen fördern.

Territoriale Fragen

Jurafrage

In der Jurafrage galt das Interesse zwei Aspekten. Zum einen ging es darum, gewisse Folgeprobleme der Gründung des Kantons Jura bezüglich Kantonzugehörigkeit von einzelnen Gebieten zu regeln. Zum andern ging es darum, die Position des bernisch gebliebenen Südjuras innerhalb des Kantons Bern aber auch in seinem Verhältnis zum Kanton Jura zu definieren.

Nachdem 1991 Baselland in einer Volksabstimmung die Aufnahme des bisher bernischen Laufentals beschlossen hatte, beantragte der Bundesrat die Sanktionierung dieses Kantonswechsels. Das Parlament und am 26.3.1993 auch das Volk stimmten mit klaren Mehrheiten zu. Am 1. Januar 1994 wurde der Übertritt vollzogen.

Die Berner Regierung beschloss 1993, unverzüglich und ohne Vorbedingungen die Grundlagen für den Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat zu schaffen, die nach den Plebisziten als einzige gegen ihren Willen beim Kanton Bern bleiben musste. Im Gegensatz zu früheren diesbezüglichen Vorschlägen verzichtete Bern jetzt darauf, das Schicksal von Vellerat mit demjenigen von Ederswiler, der einzigen deutschsprachigen Gemeinde des Kantons Jura, zu verknüpfen. In der Folge akzeptierten Parlament und Volk des Kantons Bern den Wechsel der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura. 1995 beantragte der Bundesrat dem Parlament, den Kantonswechsel zu sanktionieren. Beide Parlamentskammern gaben ohne Diskussion ihre Zustimmung. Mit einem Ja-Stimmenanteil von 92% wurde in der Volksabstimmung vom 10.3.1996 der Kantonswechsel gutgeheissen und bereits am 1. Juli wurde er offiziell vollzogen.

Diese Kantonswechsel des Bezirks Laufen und des Dorfs Vellerat hatten das Bedürfnis nach einer allgemeinen Neuregelung des Verfahrens wieder geweckt. Bereits 1977 hatten die Kantone Bern und Neuenburg mit Standesinitiativen die Schaffung verfassungsrechtlicher Vorschriften über Gebietsveränderungen verlangt. Das Parlament hatte 1980 den Bundesrat mit einer Motion beauftragt, im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung entsprechende Vorschläge zu machen. Im Revisionsentwurf fehlte dann jedoch ein entsprechender Vorschlag, da der Bundesrat die materiellen Revisionen auf die Bereiche Volksrechte und Justiz beschränkte. Die Verfassungskommissionen beider Räte waren damit nicht zufrieden und beschlossen, dass bei Gebietsveränderungen zwischen Kantonen in Zukunft nur noch die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der beteiligten Kantone sowie die Genehmigung durch die Bundesversammlung erforderlich ist. Eine obligatorische eidgenössische Volksabstimmung müsste hingegen nicht mehr durchgeführt werden. 1998 hiessen das Parlament und 1999 auch Volk und Stände dieses vereinfachte Verfahren im Rahmen der Verfassungsreform gut.

Der Bundesrat konkretisierte 1992 seine Ankündigung, im Jurakonflikt, wie von den Kantonsregierungen Berns und des Juras gewünscht, vermehrt vermittelnd auftreten zu wollen. Er ernannte eine vom ehemaligen Zürcher Stadtpräsidenten Widmer präsierte Konsultativkommission, welcher er die Aufgabe übertrug, die zwischen den Kantonen Jura und Bern hängigen Probleme zu prüfen und Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Die Vorschläge dieser Kommission zielten auf eine Vereinigung der drei bernischen Bezirke mit dem Kanton Jura ab. Da diese Lösung von der Bevölkerung des Berner Juras aber klar abgelehnt wurde, sollte zuerst eine paritätische Kommission mit Mitgliedern aus dem Kanton Jura und dem Berner Jura einen Dialog aufnehmen. Ziel dieser Gespräche wären die Ausarbeitung von Garantien zugunsten des Berner Juras nach einer Vereinigung mit dem Kanton Jura. Unter dem Patronat des Bundesrats einigten sich 1994 die Regierungen der Kantone Bern und Jura, einen solchen Dialog in Form einer "Assemblée interjurassienne" zu institutionalisieren. Auf die von der Kommission Widmer postulierte Zielsetzung eines Anschlusses des Berner Juras an den Kanton Jura, gegen welche der Kanton Bern und Vertreter des bernischen Juras heftig protestiert hatten, wurde aber verzichtet.

Parallel dazu rief Bern mit einem Regionalrat die in der neuen Kantonsverfassung vorgesehene neue Körperschaft zur Vertretung der Interessen der drei französischsprachigen Bezirke und Biels ins Leben. Diese Tendenz in Richtung einer konkreten Teilautonomie des Berner Juras mit eigenen Kompetenzen und finanziellen Mitteln verstärkte sich im Jahr 2000, als sowohl dieser Regionalrat als auch die "Assemblée interjurassienne" diesbezügliche Projekte vorlegten.

Kantonsfusionen

Ab 1997 traten in der französischsprachigen Schweiz prominente Politiker, darunter die zwei ehemaligen Regierungsräte Pidoux (fdp, VD) und Bernard Ziegler (sp, GE), mit Vorschlägen für eine Fusion der Kantone Genf und Waadt an die Öffentlichkeit. Entsprechende kantonale Volksinitiativen wurden 1999 (Waadt) resp. 2000 (Genf) eingereicht. Die Regierungen der beiden Kantone beantragten ihren Parlamenten, diese Initiativen zur Ablehnung zu empfehlen. Eine Fusion der beiden grössten Westschweizer Kantone würde ihrer Ansicht nach das Gleichgewicht in der Romandie, aber auch in der gesamten Schweiz empfindlich stören.

2. AUSSENPOLITIK, AUSSENWIRTSCHAFT UND SICHERHEITSPOLITIK

Aussenpolitik

- 1992 *Der Bundesrat reicht bei der EU ein Beitrittsgesuch ein. Linke und Rechte versuchen, mittels zweier Volksinitiativen die Integrationspolitik zu beeinflussen. Volk und Stände lehnen beide Begehren 1997 bzw. 2001 ab.*
- 1992 *Volk und Stände lehnen die EWR-Vorlage ab. In der Folge nimmt der Bundesrat bilaterale Verhandlungen mit der EU auf, die 1999 abgeschlossen werden. Diese gewähren der Schweiz gleichberechtigten Zugang zum Gemeinsamen Markt der EU in den sieben Bereichen Forschung, Personenfreizügigkeit, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaftsprodukte sowie Strassen- und Luftverkehr. 2000 stimmen Volk und Stände den Verträgen zu.*
- 1994 *Die Stimmbevölkerung lehnt das Gesetz über die Schaffung von UNO-Friedenstruppen (Blauhelme) ab. 2001 ermöglicht die Revision des Militärgesetzes die Bewaffnung von Schweizer Truppen im Ausland.*
- 2001 *Bundesrat und Parlament empfehlen die Annahme der Volksinitiative für den Beitritt der Schweiz zur UNO, über die im März 2002 abgestimmt wird.*

Sicherheitspolitik

- 1989 *Volk und Stände lehnen die Armeeabschaffungsinitiative der GSoA ab. In der Folge nimmt der Bundesrat Reformen der Armee in Angriff (Armee 95 und Armee XXI). 2001 wird auch die zweite Armeeabschaffungsinitiative der GSoA verworfen.*
- 1992 *Volk und Stände stimmen der Einführung eines Zivildienstes zu, nachdem sie ein Jahr zuvor bereits die Entkriminalisierung der Dienstverweigerer gebilligt haben. 1995 verabschiedet das Parlament das Zivildienstgesetz.*
- 1995 *Das Parlament erklärt die Initiative der SP, welche eine Halbierung der Militärausgaben verlangt, für ungültig. Die in der Folge lancierte Umverteilungsinitiative wird von Volk und Ständen 2000 abgelehnt.*

Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik

Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz in den neunziger Jahren war geprägt vom Ende des Kalten Krieges und dem sich daraus ergebenden Wandel in den internationalen Beziehungen. Das Ende der bipolaren Welt mit den USA als allein verbliebener Supermacht stellte die Schweiz vor besondere Herausforderungen, wie der zweite Golfkrieg, die Auflösung der Sowjetunion und der Balkankonflikt zeigten: Auf internationaler Ebene galt es, sich als neutraler Kleinstaat, in wirtschaftlicher Hinsicht als mittlere Macht neu zu positionieren. Kern der Auseinandersetzung bildete die Entscheidung zwischen einem vermehrten internationalen oder auch regionalen Engagement und einem weiteren Abseitsstehen. Auf internationaler Ebene standen der Beitritt zu den Bretton Woods-Organisationen, die GATT/WTO-Verhandlungen und die Wiedererwägung eines UNO-Beitrittes im Zentrum. In Bezug auf Europa war die Klärung des Verhältnisses zur Europäischen Union, die sowohl qualitativ als auch quantitativ wuchs, zentral.

In der Sicherheitspolitik musste sich die Schweiz auf internationaler Ebene entscheiden, ob sie das Angebot "Partnerschaft für den Frieden" der USA annehmen wollte. Zunächst hielt sie sich wegen der anstehenden Blauhelm-Abstimmung zurück, um sich dann doch noch zur Teilnahme zu entschliessen. Innenpolitisch führten der internationale Wandel und die Auseinandersetzung mit der geänderten Bedrohungslage zu einer vertieften Debatte über die Rolle und die Aufgaben der Armee. In der Folge wurden Armeeangehörige vermehrt auch mit zivilen Aufgaben betraut, bspw. bei der Betreuung von Flüchtlingen, der Sicherung öffentlicher Gebäude und der Bewältigung von Naturschäden.

Leitlinien zur schweizerischen Aussenpolitik

Das Ende des Kalten Krieges, die Beschleunigung der europäischen Integration und die Haltung der Schweiz während des Golfkrieges entfachten nach der UNO-Abstimmung 1986 eine erneute Debatte über die Aussenpolitik der Schweiz und die Neutralität. 1991 hatte der Bundesrat auf Verlangen des Parlaments einen Bericht über die zukünftige Bedeutung der schweizerischen Neutralität in Auftrag gegeben. Die Autoren des Berichts (der als Anhang zum Aussenpolitischen Bericht 93 publiziert wurde) hielten zwar am Kerngehalt der Neutralität fest, vertraten jedoch die Ansicht, dass angesichts des grundlegenden internationalen Wandels eine Neuorientierung angebracht sei. Die Wahrscheinlichkeit klassischer zwischenstaatlicher bewaffneter Konflikte habe sich verringert, und gegen die neuen Bedrohungen wie den Einsatz von ABC-Waffen, die Umweltzerstörung oder Naturkatastrophen biete die Neutralität nur wenig Schutz. Aufgrund der wachsenden Interdependenz zwischen den Staaten spiele die internationale Zusammenarbeit für die Sicherheit eines jeden Landes eine immer wichtigere Rolle. Für die Schweiz bedeute dies, dass sie ihre Interessen am besten verteidigen könne, wenn sie konstruktiv am Aufbau neuer Sicherheitsstrukturen mitarbeite. Das Neutralitätsstatut stelle kein Hindernis für einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft und zur Europäischen Union des Maastrichter Vertrages dar.

1993 veröffentlichte der Bundesrat seinen Bericht über die Aussenpolitik der 90er Jahre, in dem er die Leitlinien für die künftige Aussenpolitik der Schweiz festlegte. Basierend auf einer Analyse des internationalen Umfelds und im Hinblick auf die schweizerischen Interessen nannte der Bericht fünf Schwerpunkte: die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, die Verteidigung der Menschenrechte, die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und des sozialen Zusammenhalts und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Mit der Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses und der zunehmenden Globalisierung von Wirtschaft und Politik kommt den verschiedenen internationalen Organisationen und Formen der Zusammenarbeit eine immer wich-

tigere Rolle zu. Eine grosse Zahl nationaler Probleme könne nur noch durch Massnahmen auf internationaler Ebene gelöst werden. Diese Änderungen machten die traditionelle Trennung zwischen Innen- und Aussenpolitik obsolet. Der Bundesrat betonte, dass die Abwesenheit der Schweiz in den wichtigen internationalen Entscheidungsgremien mittel- und langfristig der Verteidigung ihrer Interessen schade. Wolle die Schweiz ihre Unabhängigkeit bewahren, müsse sie vermehrt mit anderen Staaten zusammenarbeiten und in den wichtigsten internationalen Organisationen vertreten sein. Der Wille zur Öffnung und zur Beteiligung an Entscheidungen auf internationaler Ebene bildete denn auch den Leitfaden des Berichts: In der Legislatur 1991-95 stünden auf europäischer Ebene die bilateralen Verhandlungen mit der EU im Zentrum. Der Beitritt zur Europäischen Union bilde jedoch das strategische Ziel der schweizerischen Integrationspolitik. Auf internationaler Ebene gehe es darum, den Beitritt zur UNO in die Wege zu leiten. Hinsichtlich der Aussenwirtschaft geniesse der Abschluss der Uruguay-Runde im Rahmen des GATT Priorität. Ungeachtet der weitreichenden internationalen Veränderungen bekräftigte der Bundesrat, dass er an den Prinzipien der schweizerischen Aussenpolitik – Neutralität, Universalität, Solidarität und Disponibilität – festhalte, indem er sie an die neuen Begebenheiten anzupassen gedenke.

Im Zentrum der ausgiebigen parlamentarischen Debatten zum aussenpolitischen Bericht stand die Europafrage, genauer das strategische Ziel eines EU-Beitritts, und die Neutralität. Die Positionen widerspiegelten einmal mehr die tiefe Spaltung zwischen den EU-Befürwortern und Vertretern einer Neudefinition der Neutralität einerseits und den Gegnern einer Integration und einer Anpassung der Neutralitätspolitik andererseits. Die FDP teilte weitgehend die Meinung der Regierung. Die Mehrheit der SVP hingegen hielt einen Beitritt zur EG und zur UNO nicht für vereinbar mit der schweizerischen Neutralität. Ein Beitritt schade der Wirksamkeit schweizerischer Aktionen zugunsten des Friedens, bspw. der Wahrnehmung Guter Dienste oder der Arbeit des IKRK.

Im Jahr 2000 veröffentlichte der Bundesrat einen neuen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz. Dieser betonte die Kontinuität der bundesrätlichen Politik seit 1993, insbesondere den multilateralen Charakter der schweizerischen Aussenpolitik und die Wichtigkeit einer schweizerischen Beteiligung im Rahmen von internationalen Organisationen. Deshalb stehe der Beitritt zur UNO im Zentrum der kommenden Legislatur. Als wichtigste Ziele der schweizerischen Aussenpolitik nannte der Bundesrat die Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker, die Wahrung der schweizerischen Interessen im Ausland und die Anwendung ethischer Prinzipien, um die Auswirkungen auf die Umwelt und die Lebenssituation der Ärmsten zu berücksichtigen. Im Bereich der Entwicklungshilfe bekräftigte der Bundesrat einmal mehr das Ziel, 0,4% des BIP zu erreichen. Schliesslich gab er seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Schweiz einst der EU beitrete. Das Parlament nahm den Bericht zur Kenntnis.

Nachdem der Balkan-Konflikt 1999 zu einer Wiederbelebung der Neutralitätsdiskussion geführt hatte, beauftragte Bundesrat Deiss eine Arbeitsgruppe mit der Überarbeitung und Anpassung des Neutralitätskonzepts. Die Arbeitsgruppe sollte den völkerrechtlichen Handlungsspielraum der Schweiz aufzeigen, dies vor allem in Bezug auf Operationen im Rahmen der NATO und der UNO.

UNO

1990 veranlasste der Konflikt am persischen Golf die Schweiz, sich zum ersten Mal in ihrer Geschichte vorbehaltlos an Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates zu beteiligen. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die Verhängung von Wirtschaftssanktionen in diesem Fall nicht der schweizerischen Neutralitätspolitik widerspreche. Denn der Irak habe wissentlich Völkerrecht verletzt, und die Völkergemeinschaft habe ihn fast einhellig verurteilt. In diesem Kontext dürfe die Schweiz nicht

abseits stehen, da ein solches Verhalten als stillschweigende Billigung der irakischen Politik interpretiert werden könne. Bezüglich der Kriegshandlungen hielt die Schweiz an ihrer neutralen Haltung fest und verbot Überflüge über ihr Territorium. Den Vergleich mit Österreich lehnte der Bundesrat ab, da dieses Mitglied der UNO sei.

Seit dem Golfkrieg mehrten sich die parlamentarischen Vorstösse, die eine Neubeurteilung der Beziehungen der Schweiz zur UNO forderten. Schliesslich verlangte eine Motion Gysin (fdp, BL) den Beitritt der Schweiz. 1998 bestätigte der Bundesrat in seinem Bericht über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der UNO, dass er das Ziel eines Beitrittes möglichst rasch realisieren möchte. Denn bereits heute unterhalte die Schweiz zahlreiche Beziehungen zu den Vereinten Nationen: So schliesse sich die Schweiz in der Friedenspolitik seit 1990 autonom den Sanktionen der UNO an; ausserdem stelle sie verschiedentlich Personal und Material für Friedensoperationen zur Verfügung. In Bezug auf die Menschenrechte habe die Schweiz die wichtigsten Konventionen ratifiziert. Und hinsichtlich der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und des Abbaus von sozialer Ungleichheit unterstütze die Eidgenossenschaft die humanitären UNO-Hilfsprogramme. Schliesslich habe die Schweiz ihre Präsenz in verschiedenen UNO-Organisationen zum Schutz der natürlichen Umwelt verstärkt. Ausserdem hielt der Bundesrat fest, dass die Schweiz mit dem Beobachterstatus, den sie seit 1948 innehatte, ihre Interessen nicht mehr genügend wahren könne. Nur noch der Heilige Stuhl und einige kleine Pazifikstaaten verfügten über denselben Status. Der Bericht schloss mit der Feststellung, dass die Ziele der UNO mit jenen der Schweiz übereinstimmten und dass die Schweiz sie im Rahmen der UNO besser verfolgen könne. Immerhin übernehme die Eidgenossenschaft jetzt schon die meisten Verpflichtungen eines Mitglieds, ohne jedoch von den entsprechenden Rechten profitieren zu können.

Zur gleichen Zeit lancierte ein Initiativkomitee, an dem sich namentlich auch Parlamentarier der FDP, der CVP und der SP engagierten, ein Volksbegehren für einen Beitritt der Schweiz zur UNO, welches 2000 zustande kam. Seit der ersten UNO-Abstimmung hatten sich die Positionen der Parteien nicht geändert: Einzig die SVP sprach sich gegen einen Beitritt aus. Die Wirtschaftsverbände hingegen befürworteten nun – im Gegensatz zu 1986 – einen Beitritt. Nachdem der Bundesrat und das Parlament die Initiative zu Annahme empfohlen haben, wird im März 2002 das Volk darüber entscheiden.

UNO-Blauhelmtruppen

Wie im Legislaturprogramm 1992-95 angekündigt, veröffentlichte der Bundesrat 1992 einen Gesetzesentwurf, der die Schaffung schweizerischer Friedenstruppen vorsah. Die Möglichkeit, solche Truppen zur Verfügung zu stellen, entspräche dem Willen von Bundesrat und Parlament, sich intensiver an den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft bei der friedlichen Streitbeilegung zu beteiligen. Die Friedenstruppen sollten EDA und EMD gemeinsam unterstellt und aus 600 Freiwilligen zusammengesetzt sein, die die Rekrutenschule absolviert haben. 1993 stimmten die Räte der Schaffung von UNO-Blauhelmen zu. Gegen diesen Entscheid ergriffen rechtsnationale Kreise sowie mehrere Persönlichkeiten des Freisinns und der SVP das Referendum. Sie befürchteten, dass die Einrichtung von Blauhelm-Truppen zwingend einen UNO-Beitritt der Schweiz nach sich ziehen würde und deshalb nicht mit der schweizerischen Neutralität vereinbar sei. Ausserdem stellten sie die Wirksamkeit von Blauhelmtruppen in besonders konfliktgeladenen Situationen wie bspw. in Ex-Jugoslawien oder Angola in Frage, und schliesslich wurde auch das Argument der Kosten bemüht. Die zahlreichen Befürworter der Vorlage betonten den Unterschied zwischen der Schaffung von UNO-Blauhelmen und einer UNO-Mitgliedschaft. Die Annahme der Vorlage führe zu keiner grundlegenden Änderung der schweizerischen Aussenpolitik, sondern stelle vielmehr

eine moderne Version der schweizerischen Politik der Guten Dienste dar.

Das Bild einer auf sich selbst bezogenen Schweiz nach der Ablehnung des EWR, die schwierige Situation der Blauhelme in Bosnien-Herzegowina und die Hypothek eines erneuten Scheiterns des Bundesrates bei einer aussenpolitischen Vorlage und eines weiteren Auseinanderdriftens zwischen Deutsch- und Westschweiz befrachteten die Vorlage. SVP, Schweizer Demokraten, Lega, Freiheitspartei und AUNS sowie Denner-Chef Schweri argumentierten, dass die Schaffung von Blauhelmtruppen einen entscheidenden Schritt Richtung UNO-Beitritt bedeute und damit die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität beeinträchtige. Die extreme Linke lehnte die Vorlage ebenfalls ab, begründete ihr Nein jedoch damit, dass die Teilnahme schweizerischer Blauhelmtruppen an von der UNO bestimmten Interventionen keine Basis für eine Friedenspolitik darstellen könne. Die übrigen Parteien und Verbände sowie karitative und kirchliche Organisationen sprachen sich für die Vorlage aus, denn diese stärke die internationale Solidarität. Obschon die Wirtschaftsverbände die Vorlage finanziell unterstützten, überwogen die Ausgaben der Gegner dank des finanziellen Engagements von Denner-Chef Schweri. Trotz einer ausführlichen Informationskampagne seitens des Bundesrates lehnten 53% der Stimmenden und alle nicht französischsprachigen Kantone die Vorlage am 12. Juni 1994 ab.

Zwar kann die Schweiz aufgrund der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage keine eigentlichen Friedenstruppen zur Verfügung stellen. Dennoch kommen Schweizer Soldaten bei Friedensaktionen im Ausland zum Einsatz, u.a. in Namibia, in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Da sie unbewaffnet sind, müssen Armeeangehörige anderer Staaten für ihre Sicherheit sorgen. 1999 legte Bundesrat Ogi dem Parlament einen Gesetzesentwurf vor, der die Bewaffnung von Armeeangehörigen im Auslandeinsatz ermöglichen sollte. Die AUNS betrachtete die Bewaffnung Schweizer Soldaten im Ausland als weiteren Schritt Richtung NATO-Beitritt. Die GSoA, die Grünen und die Frauen für den Frieden sprachen sich für eine schweizerische Beteiligung an internationalen Friedensaktionen aus, wollten diese aber auf zivile Aufgaben beschränken und nichtmilitärische Aktionen unter der Führung der NATO ausschliessen. Im Jahr 2000 hiessen National- und Ständerat die zwei Revisionen des Militärgesetzes betreffend die Bewaffnung von Schweizer Soldaten im Ausland gut. Sowohl die AUNS als auch die GSoA ergriffen das Referendum. Das Volk stimmte den Vorlagen am 10. Juni 2001 mit 51% knapp zu.

Europäische Integration

Der Europäische Wirtschaftsraum

1989 hatte Kommissionspräsident Delors den EFTA-Staaten eine Art Assoziation zwischen der EG und der EFTA vorgeschlagen und die Absicht der Gemeinschaft betont, mit einer gestärkten EFTA auf multilateraler Ebene zu verhandeln. Die beiden Organisationen kamen überein, Verhandlungen über einen gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) aufzunehmen. Drei Ziele sollten erreicht werden: 1) die Freizügigkeit von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital; 2) die Stärkung und Ausweitung der flankierenden Politiken Forschung, Umwelt, Bildung, Konsumentenschutz, Tourismus; und 3) die Linderung der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen des EWR. Ausserdem wollten die Verhandlungspartner ein Verfahren ausarbeiten, das bei der Weiterentwicklung des EWR die Berücksichtigung der jeweiligen Standpunkte erlaubte.

Im Juni 1990 begannen die offiziellen Verhandlungen zwischen der EG und der EFTA. Die EFTA-Staaten forderten von der EG Ausnahmen für den Schutz vitaler Interessen, Mitbestimmung und

ein gemeinsames Schiedsorgan sowie die Verbindung zwischen dem Ausbau des *acquis communautaire* und der institutionellen Organisation des EWR. Dies entsprach im wesentlichen der Position, die der Bundesrat in der Ergänzung zum Integrationsbericht 1989 vertreten hatte.

Anderthalb Jahre nach Aufnahme der Beratungen konnten die EWR-Verhandlungen im Oktober 1991 erfolgreich abgeschlossen werden. Gleichzeitig wurde auch der Alpen transit-Vertrag zwischen der Schweiz und der EG unterzeichnet (siehe dazu unten, Verkehrspolitik). Der EWR-Vertrag sicherte den EFTA-Staaten die Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum zu. Er schuf einen einheitlichen europäischen Markt zwischen den neunzehn beteiligten Staaten mit den vier Grundfreiheiten Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Während den Verhandlungen hatte die Schweiz beträchtliche Zugeständnisse u.a. bei der Mitentscheidung im Rahmen des EWR und beim individuellen Opting-out machen müssen.

Im allgemeinen nahmen Parteien und Verbände den EWR-Vertrag positiv auf: Mehrere Wirtschaftsverbände (Vorort, Bankiervereinigung, Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie) sahen im EWR eine Etappe hin zur EG-Mitgliedschaft, da die institutionelle Mitbestimmung der Schweiz langfristig nur ungenügend sichergestellt sei. Konsumentenverbände, Gewerkschaften und Bauernverband äusserten sich grundsätzlich positiv, der Gewerbeverband und Umweltverbände bekundeten Skepsis. Die AUNS hingegen lehnte den Vertrag als Angriff auf die Volksrechte und den Föderalismus ab. Von den Regierungsparteien äusserten sich ausser der SVP alle positiv.

Nachdem ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofes die Unvereinbarkeit zwischen der Schaffung eines EWR-Gerichtshofes und den Römer Verträgen festgestellt hatte, zogen sich die nötigen Nachverhandlungen bis in den Frühling hin, so dass der revidierte EWR-Vertrag erst Ende April 1992 unterzeichnet werden konnte. In dieser letzten Verhandlungsphase kam es zu einer breiten Diskussion in der Presse, den Parteien und sogar im Bundesrat über die zukünftige Strategie der Schweiz gegenüber der Europäischen Gemeinschaft. Bereits im Mai 1991 hatte der Bundesrat festgehalten, dass die Aussicht einer EG-Mitgliedschaft an Bedeutung gewonnen habe und dass sie eine Option darstelle, die man prioritär prüfen müsse. Und anlässlich der feierlichen Vertragsunterzeichnung im Oktober hatten die Bundesräte Delamuraz, Felber und Ogi darauf hingewiesen, dass das Resultat der EWR-Verhandlungen eine ideale Ausgangslage bilde für eine zukünftige Mitgliedschaft in der EG. Nun stand die Frage im Raum, wann der Bundesrat ein Beitritts gesuch der Schweiz zur EG einreichen sollte: bevor oder nachdem das Schweizer Volk über den EWR-Vertrag abgestimmt hatte. Die Bundesräte Felber und Delamuraz sowie die EWR-Verhandlungsleiter sprachen sich für ein rasches Vorgehen aus. Dieses ermögliche es der Schweiz, gemeinsam mit den anderen drei neutralen EFTA-Staaten Österreich, Finnland und Schweden über die Erweiterung der EG zu verhandeln und den weiteren Ausbau der Gemeinschaft mitzubestimmen. Nach einer allfälligen Ablehnung des EWR-Vertrages sei die Einreichung eines Beitritts gesuches nicht mehr möglich. Die Gegner hingegen argumentierten, die Einreichung eines Beitritts gesuches zu diesem frühen Zeitpunkt beeinträchtige die Chancen für einen günstigen Ausgang der EWR-Abstimmung. Nach eingehenden Debatten entschied der Bundesrat mit einer Stimme Mehrheit am 18. Mai 1992, bei der EG ein Gesuch um die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu deponieren. Gleichzeitig mit der Einreichung des Beitritts gesuches veröffentlichte er auch seinen Integrationsbericht, in dem er die Gründe aufführte, die ihn zu diesem Schritt veranlasst hatten: 1) die Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses; 2) die Stärkung der Rolle der EG in Europa und in der Welt; 3) die Perspektive der Erweiterung der EG durch neue Staaten; 4) die Lehren aus den Verhandlungen zum EWR-Vertrag; 5) die Wahlfreiheit. Der Entschluss des Bundesrates rief geteilte Reaktionen hervor: Die FDP und die CVP äusserten sich sehr kritisch und beurteilten den Schritt als taktischen Fehler, da er die Bevölkerung bezüglich des

Stellenwerts des EWR-Vertrages verunsichere. Die Linke hingegen und der Vorort begrüßten den Entscheid als Klärung der bundesrätlichen Integrationspolitik.

Mit dem EWR-Vertrag musste die Schweiz rund zwei Drittel des *acquis communautaire* der EG übernehmen, was die Anpassung von über 60 Bundesgesetzen an die Regeln der EG (Eurolex) erforderte. Aus Zeitgründen verzichtete der Bundesrat auf eine Vernehmlassung und beschränkte sich auf die Information der interessierten Kreise. Das Parlament nahm die Genehmigung des EWR-Vertrages und der Anpassungen des Bundesrechts in zwei Sondersessionen im Spätsommer 1992 vor. Zu besonderen Diskussionen Anlass gab das Verfahren, das der Bundesrat für die Gesetzesanpassungen vorgeschlagen hatte. Dieses sah eine Delegation an das Parlament vor für alle Änderungen, die anfangs 1993 in Kraft treten sollten. Das Referendum sollte ausgeschlossen sein. Das Parlament beschloss jedoch, für diesen Spezialfall ein nachträgliches Referendum einzuführen.

Die Abstimmungskampagne zur EWR-Vorlage war von grossem Engagement und starken Emotionen geprägt. Der Bund startete eine Informationskampagne, und fast alle Kantonsregierungen, Parteien, verschiedene Organisationen und Komitees sprachen sich für den EWR aus. In den Medien und der Bevölkerung kam es zu zahlreichen und vertieften Diskussionen. Einer breiten Front von Befürwortern stand eine kleine, aber schlagkräftige Gegnerschaft gegenüber bestehend aus Parteien der extremen Rechten und der überwiegenden Mehrheit der SVP, angeführt von der Zürcher Kantonssektion, die ihre Parole vor der schweizerischen Mutterpartei gefasst hatte. Finanziell unterstützt wurden sie von der AUNS, die mit ihren Inseraten ein Gegengewicht zur Pro-Tendenz im redaktionellen Teil der Zeitungen setzen konnte. Ebenfalls gegen den EWR engagierte sich ein Komitee aus Umwelt- und sozialen Kreisen, das die Gegenkampagne nicht allein der Rechten überlassen wollte. Am 6. Dezember 1992 lehnten das Volk und die Stände den EWR-Vertrag bei einer Stimmbeteiligung von 79% ab. Dem knappen Volksnein von 50% stand ein deutliches Nein der Kantone gegenüber: Einzig die französischsprachigen Kantone und die zweisprachigen Stände Freiburg und Wallis sowie die beiden Basel hatten dem EWR zugestimmt.

Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages beschloss der Bundesrat ein dreistufiges Vorgehen, um allfälligen Diskriminierungen der Schweiz zu begegnen: 1) bilaterale Verhandlungen mit der EU; 2) die Wiederaufnahme von 27 Gesetzesänderungen des Eurolex-Paketes, nun umbenannt in Swisslex; und 3) ein Programm zur Verbesserung des schweizerischen Wirtschaftsstandorts. Der Bundesrat betonte zwar die Priorität der bilateralen Verhandlungen mit der EU, doch hielt er für später auch andere Optionen (Teilnahme am EWR oder EU-Beitritt) offen, um eine Isolierung der Schweiz zu vermeiden. Nach ausgiebiger Debatte stimmte das Parlament den Gesetzesänderungen der Swisslex zu. In den Beratungen kamen neben den unterschiedlichen Positionen der Parteien auch deren Ansichten zur Zukunft der Schweiz in Europa zum Ausdruck: Die Mehrheit der FDP und der SVP räumte den bilateralen Verhandlungen ausschliessliche Priorität ein, die meisten CVP- und SP-Parlamentarier sowie die Grünen und die Liberalen favorisierten eine möglichst rasche zweite Volksabstimmung über den EWR oder gar die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen. 1995 billigte das Parlament in grosser Einhelligkeit auch das neue Gesetz über die Vermeidung von technischen Handelsbarrieren. Dieses bildete zusammen mit dem revidierten Kartellgesetz und dem neuen Binnenmarktgesetz eine der Stützen des Revitalisierungsprogrammes für die schweizerische Wirtschaft (siehe dazu unten, Allgemeine Wirtschaftspolitik).

Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

Während die letzten beiden Punkte des bundesrätlichen Programms, Swisslex und Wiederbele-

Massnahmen für die schweizerische Wirtschaft, relativ rasch umgesetzt werden konnten, erwiesen sich die Verhandlungen über die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU als langwieriger Prozess. Betroffen waren sieben Bereiche: Forschung, Personenfreizügigkeit, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaftsprodukte sowie Strassen- und Luftverkehr.

Die Vorbereitungsphase nahm rund zwei Jahre in Anspruch, und die eigentlichen Verhandlungen dauerten weitere vier Jahre: Schon die Festlegung der Mandate gestaltete sich schwierig, und die Annahme der Alpeninitiative im Februar 1994 führte zu einem mehrmonatigen Unterbruch, in dem die Parteien die Lage im zentralen Verkehrsdossier neu beurteilen mussten. Kurzfristig war sogar die Aufnahme der Verhandlungen an sich gefährdet. Schliesslich konnten die Beratungen in fünf Bereichen im Januar 1995 beginnen; der Start beim Verkehrsdossier war im Frühling geplant, was durch das Open-Sky-Abkommen zwischen den USA und der Schweiz kurzfristig in Frage gestellt wurde (siehe dazu unten, Verkehrspolitik).

Schon bald gerieten die Verhandlungen ins Stocken. Zwar erzielten die Partner erste konkrete Resultate in den "technischen" Dossiers Forschung, technische Handelshemmnisse und öffentliches Beschaffungswesen, doch verhinderten divergierende Anschauungen in den heiklen Bereichen Freier Personenverkehr und Strassenverkehr einen Fortschritt. Zum inhaltlichen Interessenkonflikt hinzu kam die ständige Referendumsdrohung, der die Schweizer Verhandlungsdelegation unter der Leitung von Staatssekretär Kellenberger Rechnung tragen musste und die ihren Handlungsspielraum stark beeinflusste. Die Weigerung der Stimmbürgerschaft, den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland zu erleichtern (zur Lex Friedrich siehe unten, Raumplanung und Wohnen) sowie die bevorstehenden Wahlen schufen ein Klima, das ein gegenseitiges Entgegenkommen nicht gerade erleichterte. Als Ausweg aus der Sackgasse schlugen der Bundesrat und die Europäische Kommission wiederholt ein Vorgehen in zwei Phasen vor: Sie beabsichtigten, zunächst ein Minipaket mit den weniger heiklen Dossiers zu schnüren, um anschliessend die umstrittenen Fragen zu behandeln. Die EU-Mitgliedstaaten lehnten dieses Verfahren jedoch ab. Sie beharrten auf einer Globallösung und hielten am Prinzip der "angemessenen Parallelität" fest. Dieses zu Beginn der Verhandlungen vereinbarte Prinzip sollte sicherstellen, dass in den sieben Bereichen gleichmässig Fortschritte erzielt wurden. Das hatte zur Folge, dass die Dossiers nicht einzeln, sondern nur als Ganzes verabschiedet werden konnten.

Im Dezember 1998 konnten die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU nach vier Jahren zäher Verhandlungen endlich abgeschlossen werden. Die formelle Unterzeichnung des rund 4000 Seiten umfassenden Dokuments fand nach der Ausräumung der letzten strittigen Details im Juni 1999 statt.

Das erste Abkommen betrifft die Forschung. Hier soll sich die Schweiz künftig zusammen mit den EU-Staaten an den Rahmenprogrammen der Union beteiligen können. Im Gegenzug können europäische Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen an schweizerischen Forschungsprojekten mitarbeiten. Ausserdem dürfen Schweizer Experten und Vertreterinnen die Tätigkeit der Komitees in den Rahmenprogrammen als Beobachter verfolgen (siehe dazu unten, Forschung).

Das zweite Übereinkommen regelt die Personenfreizügigkeit: Während einer ersten Phase von fünf Jahren werden die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen von EU-Bürgern in der Schweiz verbessert. Nach zwei Jahren fallen die Bevorzugung der in der Schweiz wohnhaften EU-Arbeitskräfte sowie die diskriminierenden Arbeitsvertragskontrollen weg. Gleichzeitig geniessen Schweizer Bürgerinnen und Bürger in der EU die volle Personenfreizügigkeit. In dieser Phase behält die

Schweiz ihr System der Kontingente bei, ohne den EU-Staatsangehörigen eine Ausnahme zu gewähren. In einer zweiten Phase gesteht die Schweiz den EU-Bürgern die Personenfreizügigkeit zu. Bei einer massiven Zuwanderung kann sie die Kontingentierung jedoch wieder einführen. Nach Ablauf von zwölf Jahren wird der freie Personenverkehr definitiv wirksam. Eine Vertragskündigung oder die Anrufung einer allgemeinen Schutzklausel ist nur im Ausnahmefall zulässig. Der Vertrag über die Personenfreizügigkeit gilt vorerst für eine Frist von sieben Jahren und wird anschliessend auf eine unbefristete Zeit verlängert. Er enthält auch Bestimmungen über die gegenseitige Anerkennung der Diplome und der Berufszeugnisse, über die Anrechnung von Sozialleistungen und über den Immobilienerwerb (siehe dazu unten, Sozialversicherungen und Soziale Gruppen).

Der dritte Vertrag betrifft das öffentliche Beschaffungswesen. Die Schweiz und die EU gewähren einander, auch auf Gemeindeebene, gegenseitig Zugang zu den Ausschreibungen gemäss GATT-Regeln. Das vierte Abkommen über die technischen Handelshemmnisse vereinfacht den Handel von Industrieprodukten. Die fünfte Vereinbarung betreffend Landwirtschaftsprodukte erleichtert den Austausch gewisser Konsumgüter wie Milchprodukte, Fleisch, Früchte und Gemüse. Vorgesehen sind u.a. die Aufhebung oder der Abbau von Zöllen, die Verbesserung der tierärztlichen Kontrollen und der gegenseitige Schutz von Herkunftsbezeichnungen bei Weinen und Spirituosen (zu den einzelnen Bereichen siehe unten, Allgemeine Wirtschaftspolitik).

Die letzten beiden Abkommen betreffen den Luft- und den Strassenverkehr und stellen die Grundlage dar, auf welcher die EU und die Schweiz ihre Politiken im Verkehrsbereich künftig aufeinander abstimmen sollen. Kern des Strassenverkehrsabkommens bildet die schrittweise Erhöhung der Abgaben für die 40-Tonnen-Lastwagen bis 2005 auf einen Betrag von rund 300 Fr. für die Strecke Basel-Chiasso. Das Nachfahrverbot bleibt bestehen, gewisse Zollformalitäten werden jedoch gelockert. Das Luftverkehrsabkommen gewährt den Schweizer Fluggesellschaften Zugang zur Bedienung neuer Flugrouten (siehe dazu unten, Verkehrspolitik).

Zwei Tage nach der Unterzeichnung veröffentlichte der Bundesrat im Juni 1999 seine Botschaft, in welcher er die Zustimmung zum Vertragswerk empfahl. Alle konsultierten Organisationen sprachen sich für die Verträge aus. Um die Gefahr eines Referendums zu bannen, verlangten SP und Gewerkschaften flankierende Massnahmen. Bedenken bezüglich des höheren Verkehrsaufkommens des alpenquerenden Verkehrs äusserten neben den Umwelt- und Alpenschutzverbänden auch die Kantone. Das Parlament befasste sich anlässlich einer Sondersession mit den bilateralen Abkommen und hiess sie mit grosser Mehrheit gut. Aufgrund verschiedener flankierender Massnahmen verzichteten die Linke ebenso wie die SVP und die Umweltschutzverbände darauf, das Referendum zu ergreifen, nicht jedoch die Schweizer Demokraten und die Lega, welche die nötige Anzahl Unterschriften einreichten. Wegen der Bedeutung der Vorlage engagierte sich der Bundesrat aktiv und geschlossen für die Bilateralen. Alle Regierungsparteien und massgebenden Verbände unterstützten die Vorlage. Bei der SVP gaben allerdings mehr als die Hälfte der Kantonal-sektionen (darunter auch die Zürcher SVP) die Nein-Parole aus. Die Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 erreichte bei einer relativ hohen Stimmbeteiligung von 48% ein komfortables Mehr von 67%. Einzig die Kantone Schwyz und Tessin lehnten die bilateralen Verträge ab. 2001 haben alle EU-Mitgliedstaaten die bilateralen Verträge ratifiziert, sie sind jedoch nach wie vor nicht in Kraft.

Im Anschluss an die Volksabstimmung sondierte Bundesrat Couchepin bei der EU die Möglichkeit einer neuen Runde bilateraler Verträge. Diese beträfen vor allem jene Bereiche, die zuvor ausgeklammert worden waren, nämlich Information, Medien, Steuer- und Zollbetrug sowie Zusammenarbeit in der Justiz und der inneren Sicherheit (v.a. Schengen). Das Bankgeheimnis jedoch wollte der Bundesrat von allfälligen Verhandlungen ausklammern. In einem Grundsatzentscheid erklärte

sich die EU am 25.6.2001 zur Aufnahme von bilateralen Verhandlungen über alle angestrebten Bereiche bereit.

Europa-Initiativen

Während die Schweiz nach dem EWR-Debakel mit der EU um den Zugang zum Gemeinsamen Markt verhandelte, versuchten verschiedene Kreise, mittels Volksinitiativen auf die Integrationspolitik des Bundesrates Einfluss zu nehmen: Die Lega und die Schweizer Demokraten erhofften sich mit ihrem 1992 lancierten Volksbegehren, den Bundesrat zum Rückzug seines EU-Beitrittsgesuches bewegen zu können, indem sie das Volk über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen entscheiden lassen wollten. Die Bewegung "Geboren am 7. Dezember", in der sich überwiegend junge Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als Reaktion auf das EWR-Debakel zusammengeschlossen hatten, beabsichtigte hingegen eine Beschleunigung der schweizerischen Integrationspolitik hin zur EU. Die ebenfalls 1992 lancierte Initiative "Für unsere Zukunft im Herzen Europas" verlangte einen Beitritt zum EWR, das Volksbegehren "Ja zu Europa", 1996 eingereicht, forderte die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

1995 nahm der Bundesrat zu den ersten beiden Europa-Initiativen Stellung und lehnte sie ohne Gegenvorschlag ab. Er betonte, dass die Verfassung explizit die Exekutive mit der Führung der Aussenbeziehungen betraue und dass es demnach ihr zukomme, über die Eröffnung von Verhandlungen zu entscheiden. Die Annahme der Initiative "Für unsere Zukunft im Herzen Europas" hätte zur Folge, dass sich Parlament, Volk und Kantone nicht mehr zu einem Abkommen äussern könnten, dessen Inhalt seit 1992 massiv geändert und ergänzt worden sei. Das Parlament folgte der Argumentation des Bundesrates und empfahl die beiden Initiativen 1995 und 1997 zur Ablehnung. Die bilateralen Verhandlungen sollten als erste Etappe auf dem Weg der Schweiz hin zu Europa absolute Priorität geniessen. Darauf zog die Bewegung "Geboren am 7. Dezember" ihre Initiative zurück. Die Initiative "EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk" wurde am 8. Juni 1997 nach einem angesichts des kontroversen Themas erstaunlich ruhigen Abstimmungskampf deutlich verworfen. Bei einer Stimmbeteiligung von lediglich 35% erzielte die Initiative nur 26% Ja-Stimmen; sie erreichte in keinem einzigen Kanton eine Mehrheit.

1999 präsentierte der Bundesrat den lange erwarteten Integrationsbericht 1999, der als Diskussionsgrundlage für die nachfolgende parlamentarische Debatte über die Initiative "Ja zu Europa" dienen sollte. Darin sprach er sich längerfristig für einen Beitritt zur Europäischen Union aus. Die Entwicklungen der letzten Jahre hätten gezeigt, dass eine Vollmitgliedschaft in der Union im vorrangigen Interesse der Schweiz sei. Für die schweizerische Wirtschaft sei ein Beitritt von Vorteil. Verschiedene für die Schweiz wichtige Fragen wie Sicherheit, Sozialsysteme, Steuerwettbewerb oder die institutionelle Ausgestaltung der EU seien noch nicht geregelt. Ein Beitritt ermögliche es der Schweiz, hier mitzubestimmen. Die Strategie des Bundesrates bestehe darin, den Integrationsprozess zu unterstützen und den Zugang zum gemeinsamen europäischen Markt für schweizerische Exportgüter zu verbessern. Priorität geniessen jedoch die bilateralen Verträge. Solange diese nicht in Kraft seien, habe der Bundesrat nicht die Absicht, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Basierend auf diesen Ausführungen empfahl der Bundesrat die dritte Europa-Initiative "Ja zu Europa" zur Ablehnung. Obschon er das Anliegen an sich unterstützte, sah er den Zeitpunkt, sofort Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, noch nicht für gekommen. Insbesondere wollte die Regierung eine Vermischung mit den bilateralen Verträgen vermeiden. Für die Legislaturperiode 2003-2007 kündigte sie jedoch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen der Schweiz zur Europäischen Union an und präsentierte dem Parlament so einen indirekten Gegenvorschlag, welcher nicht dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Das Parlament schloss sich der Meinung des

Bundesrates an und lehnte die Initiative nach angeregter Debatte ab, ohne sich seinerseits auf einen für alle akzeptablen, im Zeitplan verbindlicheren Gegenvorschlag einigen zu können. Die Initianten beurteilten den Gegenvorschlag des Bundesrates als zu wenig verbindlich und hielten an ihrer Initiative fest. Am 4. März 2001 lehnten Volk und Stände nach einem ruhig verlaufenen Abstimmungskampf die von der SP unterstützte Initiative mit einem Neinstimmenanteil von 77% ab.

Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik

Aufgrund des Druckes der Konferenz der Kantonsregierungen erhielten die Kantone 1996 offiziell das Recht, an der Ausübung der Aussenpolitik des Bundes teilzuhaben. Obschon die Botschaft für das entsprechende Gesetz noch nicht vorlag, hatte der Bundesrat den Kantonen zugesichert, dass er entsprechend der Vereinbarung handeln würde, welche die Kantonsregierungen ihm Ende 1995 unterbreitet hatten. Diese offizielle Anerkennung bestätigte eine Praxis, die sich seit 1992 etabliert hatte, als die kantonalen Behörden an den EWR-Verhandlungen beteiligt worden waren. 1997 legte der Bundesrat dem Parlament ein Gesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik vor. Das Gesetz sah keine Änderung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen vor, beabsichtigte aber, sie zu stärken und zu konkretisieren, indem es die Stände an den aussenpolitischen Entscheidungen des Bundes beteiligte, falls ihre Kompetenzen oder ihre essentiellen Interessen betroffen wären. Vorgesehen waren drei Formen von Zusammenarbeit: Information, Konsultation und Beteiligung bei der Ausarbeitung von Verhandlungsmandaten. Das Parlament stimmte dem Gesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes 1999 zu. Mit der Annahme der neuen Bundesverfassung wurde die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes auch auf Verfassungsebene verankert.

Aussenwirtschaft und Entwicklungspolitik

GATT/WTO

Seit 1986 berieten 117 Staaten die achte Verhandlungsrunde des GATT, die in Punta del Este in Uruguay initiiert worden war. 1990 hätte die Runde abgeschlossen werden sollen. Der Golfkrieg, die deutsche Wiedervereinigung und Probleme in Ost- und Mitteleuropa verschoben die Prioritäten der Verhandlungspartner. Haupthinderungsgrund bildete jedoch die Blockierung der Verhandlungen im Landwirtschaftsdossier durch die traditionell exportorientierten USA und die Gruppe der Cairns-Staaten, die ein vollständiges Verbot staatlicher Preisstützung verlangten, einerseits, und der EG, der EFTA, Japan und Korea, die ihre Landwirtschaft nicht den Marktkräften allein aussetzen wollten, andererseits. 1993 kamen die Verhandlungen schliesslich erfolgreich zum Abschluss und konnten im April 1994 unterzeichnet werden. Die wichtigsten Bereiche betreffen den industriellen Sektor, die Landwirtschaft, die Dienstleistungen, das geistige Eigentum, internationale Investitionen und das öffentliche Beschaffungswesen. In Bezug auf die Institutionen des GATT beschloss die Verhandlungspartner, die aktuelle Struktur durch eine ständige internationale Organisation zu ersetzen und 1995 in eine Welthandelsorganisation (WTO) überzuführen.

Der Bundesrat beschloss, die GATT/WTO-Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Damit die Schweizer Wirtschaft möglichst rasch profitieren könne, sah der Bundesrat einen sehr gedrängten Zeitplan für die Ratifikation vor. Die kurze Vernehmlassung ergab, dass kaum ein Referendum drohte, da alle Parteien und wichtigen Verbände ausser den Schweizer Demokraten sich für die Ratifikation der Übereinkommen aussprachen. Die Vertreter der Landwirtschaft – einem Bereich, in dem die Schweiz Konzessionen hatte eingehen müssen – hielten fest, dass sie

ihre Kräfte auf die Erreichung von Kompensationszahlungen konzentrieren wollten (siehe dazu unten, Allgemeine Wirtschaftspolitik). Die Botschaften des Bundesrates über die Genehmigung der GATT/WTO-Verträge und über die notwendigen Anpassungen des nationalen Rechts (GATT-Lex) erschienen im Oktober 1994. Der Bundesrat betonte die grosse Wichtigkeit der Verhandlungsergebnisse für die Schweiz. Sollte die Schweiz die Ratifikation verweigern, riskiere das Land, praktisch alle im Rahmen des GATT seit 1947 erreichten Errungenschaften einzubüssen. Die Räte stimmten im Winter den Abkommen zu. Bedenken äusserten einzelne Parlamentarier einzig in Bezug auf die Vernachlässigung der Interessen der Entwicklungsländer. Trotz des breiten Konsenses ergriffen linke politische Kreise das Referendum. Da es aber von keiner wichtigen politischen Kraft unterstützt wurde, erreichte es die nötige Anzahl Unterschriften nicht. Der Bundesrat beschloss, die 16 Gesetze der GATT-Lex auf den 1. Juli 1995 in Kraft zu setzen. Zugleich wurde die Schweiz auch offizielles Mitglied der WTO.

Bretton Woods Institutionen

1990 reichten die schweizerischen Behörden ein Gesuch um Aufnahme in den beiden Bretton Woods-Institutionen Währungsfonds und Weltbank ein. Der Bundesrat begründete den Entscheid wie folgt: Nach dem Umbruch in Europa und auf internationaler Ebene Ende der achtziger Jahre müsse die Schweiz ihre Rolle im internationalen Umfeld überdenken. Ihr Abseitsstehen von den wichtigsten internationalen Institutionen drohe, sie immer mehr zu marginalisieren. Die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen führe zudem dazu, dass die Bretton Woods-Institutionen (BWI) bei der Aufrechterhaltung einer stabilen Währungsordnung und eines liberalen Systems des Zahlungsverkehrs eine immer wichtigere Rolle einnehmen. Ein Land wie die Schweiz, das auf Exporte angewiesen sei und das über eine starke Währung verfüge, habe ein grosses Interesse an der Mitgliedschaft in Währungsfonds und Weltbank.

Das Parlament stimmte dem Beitritt ohne grosse Opposition zu. Dagegen ergriffen sowohl Linke, die der Dritte Welt-Bewegung nahe standen, als auch isolationistische Kreise das Referendum. Die linke und ökologische Gegnerschaft des BWI-Beitritts kritisierte die sozialen und ökologischen Auswirkungen, welche die Strukturanpassungsprogramme auf Staaten der Dritten Welt haben. Ausserdem bestritten sie, dass die Schweiz Einfluss nehmen könne auf die Ausrichtung der beiden Organisationen. Die rechte Gegnerschaft betonte einmal mehr die hohen Kosten eines internationalen Engagements der Schweiz. Nach einer bewegten Kampagne stimmten am 17. Mai 1992 56% der Stimmenden dem Beitritt zu. Dank der Tatsache, dass zugleich mehrere Länder aufgenommen wurden, gelang es der Schweiz, einen Sitz im Exekutivrat zu erhalten. Ausserdem übernahm sie die Leitung einer Stimmrechtsgruppe bestehend aus Polen, Aserbaidschan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und Kirgisien.

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Seit dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa engagierte sich die Schweiz auch in dieser Region, und das Parlament genehmigte mehrere Kredite. Ein Grossteil der Unterstützungsleistungen verschob sich bald in die Staaten der ehemaligen Sowjetunion, wo vor allem die mit der Eidgenossenschaft in den BWI zusammengeschlossenen Länder Aserbaidschan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und Kirgisien von den Beiträgen profitierten.

Anlässlich des 700. Geburtstages der Eidgenossenschaft reichten die Hilfswerke eine Petition ein, welche die Entschuldung der ärmsten Länder der Welt forderte. Rund 250000 Personen hatten das Begehren unterzeichnet. Darauf stimmte das Parlament der Errichtung eines Entschuldungs-

fonds im Betrag von 700 Mio Fr. zu, der die Entschuldungsmassnahmen finanzieren sollte.

1994 gab der Bundesrat seine Richtlinien der Nord-Südpolitik bekannt. In der Folge der Erschütterungen der letzten Jahre auf internationaler Ebene und der Globalisierung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme habe die Schweiz nicht nur ihre Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch die Gesamtheit ihrer Beziehungen zu den Staaten des Südens überdenken müssen. Die wachsende Armut, das Bevölkerungswachstum und die Landflucht verstärkten die Wanderungsbewegungen im Süden und gefährdeten den sozialen Frieden im Norden. Die zentralen Prinzipien der zukünftigen Entwicklungspolitik sollten sich an denselben Zielen orientieren wie die gesamte Aussenpolitik: an der Förderung von Sicherheit und Frieden, am Engagement zugunsten der Menschenrechte und der Demokratie, an der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und des sozialen Zusammenhalts sowie an der Bewahrung der natürlichen Umwelt.

Bei der Bewilligung eines Programmkredits für die Weiterführung der Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer richtete das Parlament 1996 die Instrumente der Zusammenarbeit vermehrt auf die Bedingungen des Weltmarktes aus. Vier Ziele, die eng miteinander verknüpft seien, gelte es zu verfolgen: 1) die Unterstützung von Strukturmassnahmen durch Zahlungsbilanzhilfen und Schuldenaufschub; 2) die Erleichterung der Integration in das multilaterale Wirtschaftssystem im Rahmen der Uruguay-Runde; 3) die Entwicklung produktiver Kapazitäten und der Infrastruktur durch Mischfinanzierungen, durch die Unterstützung von Investitionen und durch Technologietransfers; 4) die Abstimmung der beiden Ziele Wirtschaftswachstum und Bewahrung der natürlichen Ressourcen.

Ab 1999 entschied nicht mehr ein einzelnes Departement, sondern der Gesamtbundesrat über die Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit, wenn gewisse Staaten sich nicht an "elementare" Regeln wie die Menschenrechte, gute Regierungsführung oder den Demokratisierungsprozess hielten. Durch dieses Vorgehen hoffte die Regierung, ein kohärenteres Bild ihrer Politik nach aussen zu vermitteln. Die Schweiz bemühte sich auch um die Teilnahme am Stabilitätspakt für Südosteuropa, der auf Initiative der EU zwischen rund 30 Staaten und internationalen Organisationen im Juni 1999 ins Leben gerufen worden war. Mit der Demokratisierung des Kosovo und des Balkans bezweckt der Pakt, zur Befriedung der Region beizutragen. Bis anhin war die Schweiz nur als Beobachterin mit Meinungsäusserungsrecht zugelassen.

Ausfuhr von Kriegsmaterial

1993 reichten die "Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot", die SP und der Christliche Friedensdienst zwei Volksinitiativen "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (siehe unten, Militärausgaben) und "für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr" ein. Der Bundesrat empfahl das Begehren für ein Verbot der Rüstungsausfuhr zur Ablehnung. Er befürchtete negative Folgen für die nationale Verteidigung und für die Schlüsselsektoren der Exportindustrie sowie für die Rüstungsunternehmen der Eidgenossenschaft. Um jedoch bestehende Lücken zu füllen, unterbreitete die Regierung dem Parlament eine umfassende Revision des Kriegsmaterialgesetzes, die als indirekter Gegenvorschlag dienen sollte. Anstelle des Verbotsprinzips sah das Gesetz jedoch die Bewilligungspflicht für die Ausfuhr von Kriegsmaterial vor. Eine Verordnung sollte die bewilligungspflichtigen Güter auflisten. CVP und SP sowie Grüne, Liberale und Unabhängige unterstützten die Vorlage des Bundesrates; Wirtschaftsverbände, FDP und SVP äusserten Vorbehalte. 1995 lehnte das Parlament die Volksinitiative für ein Verbot der Rüstungsausfuhr ab; anschliessend verabschiedete es die Revision des Gesetzes über den Export von

Kriegsmaterial und ein neues Gesetz über den Export von sogenannten dual use-Gütern, d.h. Gütern, die sowohl zu friedlichen als auch zu militärischen Zwecken verwendet werden können (z.B. die P7- und P9-Flugzeuge der Pilatuswerke). Volk und Stände folgten der Argumentation der bürgerlichen Mehrheit und erteilten der Initiative "für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr" am 8. Juni 1997 mit 78% Nein eine Abfuhr. In der relativ angespannten Arbeitsmarktsituation hatte die ethisch fundierte Argumentation der Initiativbefürworter – SP, verschiedene Hilfswerke und Umweltverbände – keine Chance. Ein Jahr später trat das neue Kriegsmaterialgesetz in Kraft.

Landesverteidigung

Grundfragen und Grundlagen der Sicherheitspolitik

Nur zwei Wochen nach dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 äusserte sich die Schweizer Stimmbürgerschaft zu einer Initiative der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), welche die Abschaffung der Armee forderte. Volk und Stände lehnten die Vorlage ab, doch erreichte sie bei einer sehr hohen Stimmbeteiligung von 69% einen erstaunlich hohen Ja-Stimmenanteil von 36% und die Zustimmung der Kantone Genf und Jura.

Die Initiative der GSoA führte zu einer emotional geführten Grundsatzdiskussion über die Sicherheitspolitik der Schweiz im allgemeinen und die Rolle der Armee im besonderen. Die Kampagne der Initianten sprach nicht nur die Jugend (stop the army festival) an, sondern konnte auch auf die Unterstützung vieler Schweizer Künstler, unter ihnen Dürrenmatt, Frisch und Dimitri zählen. Ausserdem begünstigte der Wandel des internationalen Umfelds das Anliegen insofern, als mit der Auflösung des Warschauer Paktes der potentielle Feind verschwunden und ein neues Feindbild nicht in Sicht war. Regierung und Parlament hatten die Initiative abgelehnt. Die SP, die seit 1935 hinter der nationalen Verteidigung stand, war gespalten und beschloss Stimmfreigabe, während die Grünen keine Empfehlung abgaben.

Die Reaktionen auf das Resultat der Abstimmung fielen angesichts der unerwartet hohen Zustimmung unterschiedlich aus: Die Bürgerlichen interpretierten das Ergebnis einerseits als Bestätigung der bewaffneten Neutralität, andererseits aber auch als Ausdruck eines starken Bedürfnisses nach Reformen. Für die GSoA hingegen erhöhte die Weigerung, einer weiteren Militarisierung der Gesellschaft Vorschub zu leisten, die Chancen für die Einführung eines Zivildienstes.

Ein Jahr nach der Abstimmung unterbreitete der Bundesrat dem Parlament seinen Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik in einem gewandelten Umfeld. Dieser enthielt erste Hinweise auf eine Armeereform, welche die in der Abstimmungskampagne geäusserte Kritik aufnahm. Der Bericht stellte fest, dass die Bedrohungen nicht mehr allein militärischen Ursprungs seien und benannte als Ziele der Sicherheitspolitik: die Aufrechterhaltung des Friedens und der Handlungsfreiheit der Schweiz, den Schutz der Bevölkerung und ihrer Existenzgrundlagen, die Verteidigung des nationalen Territoriums und den Beitrag zur internationalen Stabilität, vor allem in Europa. Um diese Ziele zu erreichen, beabsichtigte die Regierung, die Armee beizubehalten, sie aber flexibler auszugestalten und die schweizerischen Aktionen zur Friedenserhaltung auf internationaler Ebene zu verstärken. Indem sie einen allfälligen Beitritt der Schweiz zu einem europäischen System kollektiver Sicherheit erwähnte, warf sie auch die Frage nach der Zukunft der schweizerischen Neutralität auf, ohne jedoch darauf einzugehen. Andererseits sprach sich der Bundesrat klar gegen eine professionelle Armee aus, da diese zu hohe Kosten mit sich bringe und das Risiko bestehe, eine militärische Kaste zu schaffen. Das Parlament nahm vom Bericht Kenntnis. Während die Bürgerlichen ihn positiv aufnahmen, warfen Linke und Grüne dem Bundesrat fehlenden Mut und mangelnde Voraussicht vor. Sie bedauerten, dass die Regierung der aktiven Friedenspolitik keinen höheren Stellenwert einräumte. Nicht zuletzt enthalte der Bericht sogar gefährliche Tendenzen, da er vorsah, die Armee mit der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit zu beauftragen und sie bei einer Zunahme von Flüchtlingen auch an der Grenze einzusetzen.

Ende der neunziger Jahre veröffentlichte die Kommission für strategische Fragen unter dem Vorsitz von Alt-Botschafter Brunner einen Bericht, der die neue Weltlage in Bezug auf Bedrohungen

der Sicherheit der Schweiz untersuchte und der als Vorbereitung für die neue Armee reform (Armee XXI) dienen sollte. Die Autoren betonten unter anderem, dass die Schweiz zwar immer noch auf die unwahrscheinliche Bedrohung eines bewaffneten Konfliktes zwischen europäischen Staaten gerüstet sei, nicht jedoch gegen wahrscheinliche Gefahren. Zudem verlangten nicht alle Bedrohungen eine militärische Antwort: Naturkatastrophen oder technologische Desaster, organisierte Kriminalität, Terrorismus, die Weiterverbreitung von ABC-Waffen, Störungen der Informatiksysteme, Desinformation, Aufruhr, innere Konflikte und Kriminalität machten nicht vor nationalen Grenzen Halt. Migrationsbewegungen stellten zwar keine eigentliche strategische Bedrohung dar, doch sei ihren Ursachen Rechnung zu tragen. Als Massnahmen schlug der Bericht eine vertiefte Kooperation der Schweiz auf internationaler Ebene vor. Die bewaffnete Neutralität müsse den neuen Begebenheiten durch eine flexible und pragmatische Interpretation angepasst werden und dürfe auf keinen Fall das Engagement der Schweiz für ihre Sicherheit behindern. Der Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) gebühre Vorrang. Die Kommission sprach sich für die Beibehaltung der Milizarmee aus, sie trage zum Zusammenhalt des Staates bei. Verbesserungen wie der Dienst am Stück oder die Schaffung professioneller Einheiten für spezielle Aufgaben seien angebracht. – Im Grossen und Ganzen stiess der Bericht bei den Parteien auf positives Echo. Einzig die SVP äusserte Vorbehalte bezüglich der internationalen Kooperation; die GSoA und die Gewerkschaften kritisierten die Übertragung von Polizeiaufgaben an die Armee.

Im Sicherheitsbericht 2000 mit dem Titel "Sicherheit durch Kooperation" übernahm der Bundesrat weitgehend die Analysen und Schlussfolgerungen des Brunner-Berichts. Der Bundesrat warnte vor dem täuschenden, sich auf die Neutralität stützenden Gefühl der Sicherheit, da Konflikte immer häufiger innerhalb von Staaten entstünden und nicht mehr zwischen Staaten. Ein Beitritt zur NATO sei zur Zeit nicht zwingend, und ein Beitritt zur EU werfe in Bezug auf die Sicherheitspolitik und die Neutralität keine Probleme auf. Vom sicherheitspolitischen Standpunkt aus sei eine Mitgliedschaft der Schweiz vor allem in der UNO wünschenswert. Als wichtigste militärische Änderungen schlägt der Bericht die Entsendung von Personal und Truppenkontingenten ins Ausland vor. Die Strategie der Kooperation löse damit die Strategie der Dissuasion ab. Die Milizarmee werde zwar aufrechterhalten, doch sei eine neue Reduktion des Bestands geplant. Ausserdem sei für gewisse Einheiten gemäss ihren neuen Aufgaben ein erhöhter Grad an Verfügbarkeit vorgesehen. Der Schlüsselbegriff für diese Reorganisation ist Interoperabilität. Die Armee müsse sich auf die Anforderungen einer Zusammenarbeit zwischen mehreren Staaten vorbereiten, vor allem im Rahmen der PfP. Die Dienstpflicht in der Armee oder im Bevölkerungsschutz bleibe bestehen, neu bestünde aber die Möglichkeit, den Dienst an einem Stück zu leisten. Für die spezifischen Aufgaben sieht der Bundesrat die Einführung von Zeitsoldaten vor. Das Parlament nahm zustimmend vom Bericht Kenntnis (zur Armeeorganisation siehe unten).

Zwölf Jahre nach der ersten Armeeabschaffungsinitiative hatten die Stimmberechtigten erneut die Gelegenheit, sich zum Thema zu äussern. 1999 hatte die GSoA zwei Volksbegehren eingereicht. Das erste verlangte eine Schweiz ohne Armee, das zweite die Errichtung eines freiwilligen zivilen Friedensdienstes. Bundesrat und Parlament empfahlen beide Initiativen zur Ablehnung. Das Stimmvolk folgte ihren Empfehlungen nach einer lauen Kampagne. Die Initiativen "für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee" und "Solidarität schafft Sicherheit: für einen echten freiwilligen zivilen Friedensdienst" konnten am 2. Dezember 2001 bei niedriger Stimmbeteiligung nur mehr 22% bzw. 23% Ja-Stimmen auf sich vereinen. Der negative Ausgang ist auch als Folge der Spaltung in den Reihen der Initianten zu betrachten. So hatte Nationalrat Gross (sp, ZH), Mitbegründer der GSoA, am Tag der Lancierung der beiden Initiativen seinen Austritt bekannt gegeben, weil er die Begehren aus taktischen Gründen für verfehlt hielt. Die SP hatte zur Armeeabschaffungsinitiative die Stimme freigegeben.

Partnerschaft für den Frieden

Unter dem Schlagwort "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) skizzierte US-Verteidigungsminister Aspin 1993 ein Modell für eine engere Zusammenarbeit der NATO mit den neutralen Staaten Europas sowie den Ländern des ehemaligen Warschauer Pakts. PfP beabsichtige, eine Art europäischen militärischen Raum zu schaffen, der v.a. auf der Aufrechterhaltung des Friedens beruhe und in den sich die Nicht-Mitglieder der NATO nach ihren Wünschen integrieren könnten. Bundesrat Villiger bekundete umgehend lebhaftes Interesse an einem Kooperationsvertrag zwischen der Schweiz und der NATO. Er begründete dies damit, dass dieses Projekt mit den ausserpolitischen Zielen der Schweiz kompatibel sei. Das vorgeschlagene Modell einer Zusammenarbeit "à la carte" erlaube es, das internationale Engagement der Schweiz im Bereich Sicherheitspolitik zu verstärken, vor allem in den Bereichen Friedenserhaltung, humanitäre Aktionen und Katastrophenhilfe, ohne dass die Schweiz auf ihre Neutralität verzichten müsse. Bei verschiedenen Gelegenheiten – so etwa bei einem Besuch bei seinem österreichischen Amtskollegen in Wien – plädierte Villiger für einen "strukturierten Dialog" der Schweiz mit militärischen Bündnissen wie der WEU oder der NATO, schloss jedoch einen Beitritt in absehbarer Zeit aus neutralitätspolitischen Überlegungen ausdrücklich aus.

Während die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Skandinavien schnell und positiv auf das Angebot der USA reagierten, zogen es die schweizerischen Behörden trotz anfänglicher Begeisterung vor, vorerst auf eine Stellungnahme zu verzichten und die Abstimmung über die Blauhelme abzuwarten. Die Ablehnung der Vorlage 1994 zögerte den Entscheid weiter hinaus. Erst 1996 kündigte der Bundesrat an, das Angebot der NATO für eine Beteiligung der Schweiz an der "Partnerschaft für den Frieden" annehmen zu wollen. Diese Bekanntmachung zeitigte vielfältige Reaktionen: Die FDP und die CVP billigten die Teilnahme, während die SVP und die äussere Rechte sie scharf verurteilten, da sie die Neutralität in Frage stelle. Die Mehrheit der SP zog die Nützlichkeit der PfP in Zweifel. Ihrer Ansicht nach müssten andere Fragen als die Zusammenarbeit mit der NATO Priorität geniessen, so die Ausländerpolitik, der Beitritt zur UNO und die bilateralen Verhandlungen mit der EU. Ausserdem käme es zu unnötigen polemischen Diskussionen bezüglich der Neutralität, welche ein wenig günstiges Klima für eine weitere Integration der Schweiz schaffen würden. Nachdem das Parlament die Unterstellung der PfP-Zusammenarbeit unter das fakultative Referendum abgelehnt hatte und zahlreiche Militärs ihre Unterstützung für das PfP-Projekt zum Ausdruck brachten, beschloss der Bundesrat eine schweizerische Beteiligung. Um jeden Zweifel auszuräumen, präzisierte er, dass die Schweiz getreu dem Prinzip der immerwährenden und bewaffneten Neutralität den Beitritt zur atlantischen Allianz ausschliesse und dass sich die Teilnahme der Schweiz auf diejenigen Bereiche beschränke, in denen sie über besondere Fähigkeiten verfüge, so die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, die Respektierung von Minderheiten, die Ausbildung im humanitären Völkerrecht und von Militärbeobachtern, die logistische Unterstützung von Massnahmen zur Friedensbewahrung oder die Katastrophenhilfe. 2000 weihte Bundesrat Ogi in Genf das Zentrum für die demokratische Kontrolle von Streitkräften ein. Damit konkretisierte sich einer der Schweizer Beiträge zum NATO-Projekt "Partnerschaft für den Frieden".

Reorganisation der Armee

Im Vorfeld zur Armeeabschaffungsinitiative hatte das EMD Ende der 80er Jahre eine Expertenkommission unter der Leitung von Ständerat Schoch (fdp, AR) beauftragt, in einem Bericht die verschiedenen Gründe für die Unzufriedenheit mit der Armee zu studieren und Reformen vorzuschlagen. Die Experten stellten die Prinzipien der Verteidigung, der Armee, des Milizsystems und der Dienstpflicht nicht in Frage, schlugen aber vor, die Dienstpflicht durch ein allgemeines Dienstobligatorium zu ersetzen. Der militärische und der zivile Dienst sollten gleich lang dauern,

die Art des Dienstes (Militär- oder Zivildienst) sollte frei wählbar und für Frauen freiwillig sein. Ausserdem sprachen sich die Experten für eine Reorganisation der Führung und Ausbildung in der Armee hin zu einem kooperativen und kommunikativen Stil aus. Die Militärgerichte sollten abgeschafft und ihre Fälle den kantonalen Gerichten übertragen werden. In Bezug auf die Sicherheitspolitik forderte die Kommission Schoch die Schaffung eines Instituts für Friedensforschung und eines beratenden Gremiums für Analyseaufgaben. Als Übergangslösung sollte ein Zivildienst für Gewissensverweigerer auf der Grundlage des Tatbeweises eingeführt werden. Die Regierungsparteien nahmen den Bericht tendenziell positiv auf, übten aber Kritik am Ersatz der Militärgerichtsbarkeit.

1992 legte der Bundesrat sein Reformkonzept zur "Armee 95" vor. Es basierte im wesentlichen auf dem Bericht 90 zur Sicherheitspolitik, trug den Anregungen der Arbeitsgruppe Schoch teilweise Rechnung und berücksichtigte auch den Zerfall der Sowjetunion und den Krieg in Jugoslawien. Kernpunkte bildeten die Umstrukturierung der militärischen Organisation und die neue Einsatzdoktrin. Die Armee würde verkleinert, die Anzahl Dienstage gesenkt, die Dauer der Rekrutenschule gekürzt sowie der Rhythmus und die Dauer der Wiederholungskurse gesenkt. Diese kleinere Armee müsse sich auf eine neue Einsatzdoktrin ausrichten: grössere Mobilität mit kurzen, präzisen Aktionen an Stelle eines Abnutzungskrieges bei der Verteidigung des gesamten Territoriums. Die bürgerlichen Parteien begrüsst das Programm, während Linke und Grüne es als oberflächlich und überholt kritisierten. 1994 stimmte das Parlament den rechtlichen Grundlagen für eine Umsetzung der Reform "Armee 95" zu. Bereits vor der Realisierung der "Armee 95" begann eine Debatte über zukünftige Reformen, der sich die nationale Sicherheit unterziehen müsse. Die Arbeitsgruppe Schoch schlug zunächst die Professionalisierung der Armee vor, da sie das neue Konzept der bewaffneten Verteidigung für veraltet und nur als Übergangslösung tauglich hielt und plädierte auch für die schrittweise Aufgabe des Prinzips der bewaffneten Neutralität. In Bezug auf mögliche Alternativen zum Militärdienst kam eine vom Bundesrat beauftragte Kommission Langenberger (fdp, VD) zum Schluss, dass ein obligatorischer Gemeinschaftsdienst für Männer und Frauen keine adäquate Lösung biete. Unter anderem sei es nicht angebracht, die Frauen zu einem obligatorischen Dienst zu verpflichten, solange ihre vielfältige Arbeit in der Kindererziehung, der Alterspflege usw. kaum anerkannt sei.

1998 skizzierte der Bericht Brunner die Leitlinien der neuen Armeereform "Armee XXI" vor, und nach der Zustimmung des Nationalrates zum Sicherheitsbericht 2000 präsentierte Bundesrat Ogi die Grundzüge der Armeereform: Die Armee XXI bleibt eine Milizarmee. Neu können Militärangehörige ihren Dienst an einem Stück innerhalb von zehn Monaten absolvieren; die Dauer der Rekrutenschule verlängert sich, bei gleichbleibender Anzahl Dienstage, von vier auf sechs Monate; die Zahl der Soldaten reduziert sich auf 120 000. Die zukünftige Armee soll aus Soldaten, die vertraglich auf eine gewisse Zeit eingestellt werden, aus Langzeitsoldaten, Berufsmilitär und Militärpersonen im WK bestehen. Die Reaktionen waren gespalten: Für die SP war die neue Armee zu teuer, für den Freisinn die Dienstage zu lang; einzig die CVP und die SVP konnten sich zu Lippenbekenntnissen im Sinne des VBS durchringen. Im Herbst 2001 verabschiedete der Bundesrat zuhanden des Parlaments das Armeeleitbild und die Botschaft zur Revision der Militärgesetzgebung.

Im Zusammenhang mit den Reformen "Armee 95" und "Armee XXI" kam es zu verschiedenen weiteren Anpassungen: Bereits anfangs der neunziger Jahre wurde der Hilfsdienst abgeschafft. Mit dem Inkrafttreten der Armee 95 verschwand auch der Militärische Frauendienst (MFD). Die weiblichen Militärs werden zusammen mit den Männern ausgebildet, sind aber von Kampfeinsätzen ausgeschlossen. Ebenfalls den neuen Anforderungen angepasst wurde 1994 das Zivilschutzgesetz, das den Personalbestand massiv verringerte. Im Rahmen der Armee XXI ist eine Totalre-

vision geplant, dabei geht es vor allem um eine Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes primär auf Katastrophen und Notlagen und lediglich sekundär auf bewaffnete Konflikte. Schliesslich beschloss das Parlament auch eine Neuregelung des Militärflichtersatzes für Behinderte.

In Bezug auf die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen kam es zu zwei Volksabstimmungen: 1996 weigerten sich die Stimmberechtigten, die Kompetenzen zur Beschaffung des persönlichen Armeematerials von den Kantonen an den Bund zu delegieren. Die Vox-Analyse zeigte, dass die Furcht vor Arbeitsplatzverlust der Grund für die Ablehnung war. Die Aufhebung des Pulverregals 1997 war unbestritten.

Dienstverweigerung und Zivildienst

Nachdem die Einführung eines Zivildienstes 1984 zum zweiten Mal an der Urne gescheitert war, beauftragte der Bundesrat eine Expertenkommission, im Rahmen der geltenden Verfassung nach Möglichkeiten zu suchen, die es erlaubten, Dienstverweigerer aus Gewissensgründen nicht mehr als Kriminelle zu behandeln. 1990 billigte das Parlament eine Revision des Militärstrafgesetzes (Reform Barras), die es Dienstverweigerern ermöglichte, anstelle einer Freiheitsstrafe einen Arbeitseinsatz von anderthalbfacher Dauer des verweigerten Dienstes zu leisten. Zwar fand weiterhin eine Verurteilung durch ein Militärgericht statt, doch hatte dies nicht mehr einen Eintrag ins Strafregister zur Folge. Eine links-grüne Gruppierung sowie nationalistische Kreise ergriffen das Referendum. Sie wurden im Abstimmungskampf von der SP und der Grünen Partei bzw. der Freiheitspartei und den Schweizer Demokraten unterstützt. Am 2. Juni 1991 stimmte das Volk bei einer Stimmbeteiligung von lediglich 33% einer Entkriminalisierung der Dienstverweigerung mit 56% zu. Die neue Bestimmung trat einen Monat später in Kraft. Damit war das Problem der Verweigerung aus Gewissensgründen jedoch nicht vom Tisch.

Mehrere Vorstösse aus Parlament und Militärkreisen (Arbeitsgruppe Schoch, Schweizerische Offiziersgesellschaft, Arbeitsgruppe Napf) verlangten die Einführung eines echten Zivildienstes. So arbeitete eine parlamentarische Kommission einen diesbezüglichen Vorschlag aus. Die Verfassungsänderung sah die Einführung eines Zivildienstes vor, doch sollte die Dienstpflicht beibehalten werden. Der Zivildienst bildete also die Ausnahme, eine freie Wahl war nicht möglich. Der Bundesrat anerkannte die Notwendigkeit einer Regelung und billigte den Vorschlag noch im selben Jahr, das Parlament mit grosser Einhelligkeit ebenfalls. Am 17. Mai 1992 stimmte das Volk der Einführung eines Zivildienstes mit einer Mehrheit von 83% und einem Ja aller Kantone zu. Praktisch alle Parteien und Verbände hatten die Vorlage unterstützt, so dass es während der Abstimmungskampagne kaum zu Diskussionen kam. Knapp vierzehn Monate nach dem deutlichen Ja des Souveräns zur Einführung eines Zivildienstes präsentierte der Bundesrat den Entwurf für ein Bundesgesetz über den Zivildienst. Als Zulassungskriterien sollten alle Gewissensgründe gelten, also nicht nur ethische, sondern auch politische; der Zivildienst dauerte, wie bereits in der Reform Barras geregelt, anderthalb mal so lang wie der nicht geleistete Militärdienst; schliesslich prüfte eine zivile, nicht eine militärische Kommission die Zulassung. Nach ausgiebiger Debatte verabschiedete das Parlament 1995 mit grosser Mehrheit das Gesetz über den Zivildienst – 92 Jahre, nachdem die erste Petition zu diesem Thema eingereicht worden war. Ein Jahr später traten auch die Ausführungsbestimmungen in Kraft. Im Herbst 2001 hat der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Zivildienstgesetzes verabschiedet. Die Hauptpunkte des Revisionsentwurfs sind: die Reduktion der Dauer des Zivildienstes von Faktor 1,5 auf 1,3 und eine klarere Regelung, unter welchen Voraussetzungen und nach welchem Verfahren jemand zum Zivildienst zugelassen ist (Festschreibung der geltenden Praxis im Gesetz).

Militärausgaben

Verschiedentlich versuchten armeekritische Kreise, die Militärausgaben einzuschränken oder den Ausbau der Armee zu verhindern:

1990 reichte die "Aktionsgemeinschaft zur Rettung von Neuchlen-Anschwilen" eine Initiative "40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär" ein. Der Initiativtext verlangte ein generelles Bauverbot von neuen Waffenplätzen in der Schweiz mit einer Rückwirkung seit dem 1. April 1990, was auch den Ausbau der Kaserne Gossau, die diejenige von St. Gallen hätte ersetzen sollen, verunmöglicht hätte. Die Initianten beriefen sich auf den Schutz der Umwelt, ausserdem verlangten sie eine Denkpause, um der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur und dem Konzept der "Armee 95" Rechnung zu tragen. In ihrer Stossrichtung erinnerte das Begehren an die Rothenthurm-Initiative, die 1987 mit 58% der Stimmen angenommen worden war. Bundesrat und Parlament empfahlen die Waffenplatzinitiative zur Ablehnung. Die Meinungen waren entlang des traditionellen Links-Rechts-Schemas geteilt. Die Volksabstimmung fand gemeinsam mit derjenigen über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge statt.

1991 hatte die Regierung dem Parlament die Anschaffung von 34 Kampfflugzeugen des Typs F/A-18 beantragt, das Parlament stimmte dem Kauf gegen den Widerstand der Linken im folgenden Jahr zu. Die GSoA focht diesen Entscheid mittels einer Volksinitiative an und sammelte in der Rekordzeit von nur knapp zwei Wochen die nötigen Unterschriften. Der Bundesrat sah jedoch keinen Grund, die Initiative beschleunigt zu behandeln und empfahl sie ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Das Parlament lehnte sie ebenfalls deutlich ab. In Übereinstimmung mit Bundesrat Villiger gelangte die Ratsmehrheit zur Ansicht, es gehe hier nicht eigentlich um die Verhinderung des bereits beschlossenen Kaufes von 34 Kampfflugzeugen vom Typ F/A-18, sondern – über das im Initiativtext enthaltene Flugzeugbeschaffungsmoratorium bis ins Jahr 2000 – um eine eigentliche Selbstentwaffnung der Schweizer Armee.

Am 6. Juni 1993 lehnten Volk und Stände die beiden Initiativen "für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge" und "40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär" mit 55% bzw. 57% Nein-Stimmen ab. Dieses Ergebnis wurde allgemein als grundsätzliches Ja des Schweizer Volkes zur Armee interpretiert. Dass dem Urnengang grosse gesamtgesellschaftliche wie individuelle Bedeutung beigemessen wurde, zeigte sich an der hohen Stimmbeteiligung von über 55%. Es gelang den Gegnern, eine Mehrheit der Stimmenden davon zu überzeugen, dass zwischen den beiden Initiativen ein innerer Zusammenhang bestehe, dass beide zu einer bedeutenden Schwächung der Armee führen würden und deshalb als gezielte und konzertierte "Armeeabschaffung auf Raten" anzusehen seien.

Ebenfalls anfangs 90er Jahre lancierten die "Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot", die SP und der Christlichen Friedensdienst neben der Initiative "für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr" (siehe oben) ein zweites Volksbegehren "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik". Dieses verlangte die Reduktion der Militärausgaben um jährlich 10%, bis die Hälfte des ursprünglichen Betrages erreicht war. Die eingesparte Summe sollte auf internationaler Ebene für die Friedensförderung und auf nationaler Ebene für die Stärkung der sozialen Sicherheit eingesetzt werden. 1994 empfahl der Bundesrat die "Halbierungsinitiative" zur Ablehnung. Dabei stellte sich die Frage, ob das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt sei, da zwischen nationaler Verteidigung und sozialer Sicherheit nach Ansicht des Bundesrates kein wirklicher Zusammenhang bestehe. Gegen die Meinung des EMD entschied der Bundesrat auf Druck des EJPD und gemäss der bisherigen Praxis, die Initiative für gültig zu erklären. Er empfahl sie den Räten jedoch zur Ablehnung. Das Parlament hingegen beschloss, die Initiative mangels Ein-

heit der Materie für ungültig zu erklären.

In der Folge der Ungültigkeitserklärung lancierte die SP eine neue Umverteilungsinitiative "Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze". Sie verfolgte das Ziel, die Militärausgaben im Vergleich zu 1987 um die Hälfte zu reduzieren. Die getätigten Einsparungen sollten der Friedensförderung und der zivilen Umwandlung militärischer Betriebe zugute kommen. Bundesrat und Parlament empfahlen die Initiative zur Ablehnung. Der Bundesrat betonte in seiner Botschaft, dass sich die Ausgaben für 2002 im Vergleich zu 1987 reell um 28% vermindert hätten; die nationale Verteidigung verliere an Glaubwürdigkeit und es seien Tausende von Arbeitsplätzen gefährdet. Die Abstimmungskampagne bewegte sich entlang der traditionellen Rechts-Links-Linie und war hauptsächlich geprägt vom Streit um die tatsächliche Höhe der Militärausgaben. Die Initiativbefürworter vertraten die Ansicht, sie seien 5 Mia. Fr. höher als vom VBS deklariert. Am 26. November 2000 lehnten die Stimmberechtigten mit 62% der Stimmen die Volksinitiative ab.

Zivile Armeeeinsätze

Verschiedene Ereignisse machten den Einsatz von Armeeangehörigen auch für nichtmilitärische Aufgaben nötig. Neben der traditionellen Unterstützung ziviler Kräfte bei Naturkatastrophen (Lothar) übernahmen Armeeeinheiten auch Polizeiaufgaben. Angesichts der erhöhten Anzahl von Flüchtlingen wurde die Armee für deren Betreuung mobilisiert. Das Festungswachtkorps unterstützte die Grenzwächter bei ihrer Aufgabe. Ausserdem unterstützten WK-Soldaten die Polizei bei der Sicherung öffentlicher Gebäude (v.a. Botschaften) und auf Anfrage des Kantons Graubünden während des Davoser Weltwirtschaftsforums 2000. Schliesslich soll die Armee für die Expo Ordnungsfunktionen übernehmen und, subsidiär zu den zivilen Ordnungskräften, für die Sicherheit sorgen. Der Einsatz der Armee für Polizeiaufgaben war sowohl bei der Linken als auch den Rechtsbürgerlichen umstritten.

3. WIRTSCHAFTSPOLITIK

- 1993 *Nach einigem Zögern stimmt die bürgerliche Parlamentsmehrheit der Forderung der SP nach einem Konjunkturförderungsprogramm zur Bekämpfung der stark angestiegenen Arbeitslosigkeit zu. 1997 wird auch eine Zweitaufgabe gutgeheissen. Beide Male willigte die SP im Sinne eines Gegengeschäfts einer unternehmerfreundlicheren Ausgestaltung des Steuersystems zu.*
- 1999 *Mit der neuen Bundesverfassung wird die Vorschrift der Golddeckung des Schweizer Francs aufgehoben und die Unabhängigkeit der Nationalbank explizit bestätigt.*
- 1995 *Das Parlament verabschiedet das totalrevidierte Kartellgesetz, welches der Bundesrat 2001 weiter verschärfen möchte.*
- 1995 *Trotz ordnungspolitischen Bedenken beschliesst das Parlament die Weiterführung der Finanzierungsbeihilfen für Unternehmen in strukturschwachen Regionen. Dieser Beschluss wird 2001 erneuert.*
- 1998 *In einem zweiten Anlauf findet die Abschaffung des Nachtarbeitsverbots für Frauen in der Industrie Zustimmung in einer Volksabstimmung.*
- 1993 *In mehreren Reformschritten wird die Arbeitslosenversicherung von einer passiven Unterstützungsmassnahme in ein aktives Arbeitsmarktinstrument umgewandelt.*
- 1997 *Die Strafbestimmungen gegen die Geldwäscherei werden auf den gesamten Finanzsektor ausgedehnt.*
- 1999 *Die bankenrechtliche Ausnahmestellung der Kantonalbanken wird abgeschafft.*
- 1996 *Ein neuer Verfassungsartikel legt die Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik in Richtung auf mehr Marktorientierung und nachhaltige Ressourcennutzung fest. Wesentlich zu diesem Wandel beigetragen haben das neue GATT-Abkommen und diverse Erfolge der Linken und der Umweltschutzorganisationen in Volksabstimmungen zur Agrarpolitik. Anstelle von staatlichen Preis- und Absatzgarantien treten vermehrt produktionsunabhängige Direktzahlungen.*

Allgemeine Wirtschaftspolitik

Wirtschaftssystem

Zu Beginn der neunziger Jahre häuften sich Analysen, welche einen zunehmenden ordnungspolitischen Zerfall der schweizerischen Wirtschaftspolitik konstatierten und nach Deregulierung und Privatisierung riefen. Einig war man sich, dass der Wirtschaftsstandort Schweiz infolge der Liberalisierungspolitik der meisten europäischen Staaten an Attraktivität eingebüsst hat. Ins Schussfeld der Kritik geriet dabei vor allem die Landwirtschaftspolitik und der weiter wachsende Staatsanteil am Bruttoinlandprodukt. Je nach Interessenlage wurden aber auch das Bau- und Mietrecht, der mangelnde Wettbewerb beim öffentlichen Beschaffungswesen, die Restriktionen bei der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, die staatlichen Umweltschutzvorschriften und der hohe Kartellierungsgrad der Privatwirtschaft an den Pranger gestellt. 1991 präsentierten namhafte Unternehmer ein gemeinsam mit Wirtschaftsprofessoren erarbeitetes umfassendes Deregulierungsprogramm. Auch der Bundesrat übte in seinem im Frühjahr 1992 publizierten Aussenwirtschaftsbericht 1991 massive ordnungspolitische Kritik an der schweizerischen Politik der letzten Jahre und bezeichnet – gerade angesichts der diesbezüglichen Bestrebungen in der EG – eine Verschärfung des Wettbewerbs als unabdingbar. Bundesrat Delamuraz hatte bei einer vom früheren Wirtschaftsdiplomaten David de Pury geleiteten "Arbeitsgruppe Ordnungspolitik" einen Bericht mit konkreten Handlungsvorschlägen in Auftrag gegeben. Die von den Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft empfohlenen Deregulierungsmassnahmen, welche entscheidend zu einer Revitalisierung des Wirtschaftsstandorts Schweiz beitragen könnten, erstreckten sich über neun verschiedene Bereiche. Einige dieser Massnahmen, namentlich bezüglich der Liberalisierung des Arbeitsmarktes hätten Teil des EWR-Vertrags gebildet. Nachdem es Delamuraz offensichtlich nicht gelungen war, seine Regierungskollegen von den Rezepten der Gruppe de Pury zu überzeugen, beschloss der Bundesrat im Frühjahr 1992, eine Kommission mit Vertretern aus allen Departementen einzusetzen, um ein erstes konkretes Massnahmenpaket auszuarbeiten.

Während diese Bestrebungen bei der SP auf Skepsis stiessen, wollten die bürgerlichen Parteien nicht abseits stehen. Die Fraktionen der FDP, der CVP, der SVP und der Liberalen arbeiteten gemeinsam Motionen für eine ordnungspolitische Erneuerung in den Bereichen Wettbewerbsrecht, Finanzpolitik, Arbeitsmarkt sowie Aus- und Weiterbildung aus, welche nach der Ablehnung des EWR-Beitritts durch das Volk vom Parlament überwiesen, zum Teil jedoch in Postulate umgewandelt wurden. Etwas weniger ambitiös war das vom Bundesrat anfangs 1993 vorgestellte Programm zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft. Darin kündigte er insbesondere eine Revision des Kartellrechts, aber auch Anpassungen an die EG-Regelungen in den Bereichen der technischen Normen, eine Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, einen freieren Marktzugang für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte, den Abbau von kantonalen Schranken bei der Anerkennung von Diplomen und Konzessionen sowie eine Vereinfachung von Baubewilligungsverfahren an. Als ersten, rasch realisierbaren Schritt legte er ein Swisslex genanntes Massnahmenpaket vor, welches 27 wenig umstrittene Beschlüsse aus der Eurolex enthielt. Die Unternehmerverbände forderten die politischen Instanzen wiederholt zu einer raschen Realisierung der in Aussicht genommenen Reformen auf. Die Linke hingegen zeigte sich in vielen Bereichen – allerdings nicht beim Kartellrecht – skeptisch, befürchtete sie doch von dem auch mit dem Schlagwort Deregulierung bezeichneten Prozess einen Abbau von sozialen Rechten und Schutzmassnahmen für die Arbeitnehmer.

In einer Zwischenbilanz stellte das Bundesamt für Konjunkturfragen 1995 fest, dass von den insgesamt 44 Vorschlägen, welche die Arbeitsgruppe "de Pury" im Jahre 1992 formuliert hatte, rund

zwei Drittel realisiert resp. auf dem Weg der Umsetzung seien. Allein 1995 hatte das Parlament das totalrevidierte Kartellgesetz sowie die beiden neuen Gesetze über den Binnenmarkt resp. über die Vermeidung von technischen Handelshemmnissen verabschiedet. Das eingeschlagene Tempo blieb allerdings weit hinter den Erwartungen prominenter Wirtschaftsführer zurück. Der Focus richtete sich nun über die eigentliche Wirtschaftspolitik hinaus und bezog auch eine Umgestaltung der Sozialversicherungen und die Deregulierung und Privatisierung der Infrastrukturleistungen (Kommunikation, Verkehr) mit ein. Dieses Konzept fand seinen Niederschlag in einem von de Pury und weiteren Wirtschaftsführern und Ökonomen Ende 1995 veröffentlichten sogenannten Weissbuch. Vor allem die von der politischen Linken als Provokation empfundenen Vorschläge für einen radikalen Umbau des Sozialversicherungssystems lösten in der Öffentlichkeit heftige Debatten aus.

Gemäss internationalen Erhebungen galt die Schweiz immerhin sowohl Mitte als auch Ende der 90er Jahre noch als einer der wirtschaftsliberalsten und wettbewerbsfähigsten Standorte Europas. In den jährlich veröffentlichten Studien über die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften im internationalen Vergleich stand die Schweiz im Jahr 2000 bei einer dieser Analyse (IMD) an 5. Stelle; in Europa wurden nur Finnland und die Niederlande besser bewertet. Laut einer anderen Studie (WEF) befand sie sich weltweit an zehnter, in Europa hinter Luxemburg, Niederlande, Irland, Finnland und Grossbritannien an sechster Stelle. Nicht zu übersehen war jedoch, dass sie infolge der Deregulierungen in den meisten anderen Staaten viel von ihrem früheren Vorsprung eingebüsst hatte. Besonders auffallend war ihr im internationalen Vergleich sehr niedriges Wachstumstempo, dass sich nicht allein mit den hohen Basiswerten erklären liess.

Ein guter Teil der im letzten Jahrzehnt vorgenommenen Deregulierungen war gegen den Widerstand der politischen Linken und der Gewerkschaften durchgesetzt worden. Im Sog der diesbezüglich besonders engagierten Gewerkschafts- und SP-Parteisektionen der französischsprachigen Schweiz ergriff der Gewerkschaftsbund (meist unterstützt von der nationalen SP) mehrmals Referenden gegen entsprechende Parlamentsbeschlüsse (Arbeitsgesetzrevision, Elektrizitätsmarktgesetz, Bundespersonalgesetz) oder drohte zumindest damit (Telekommunikationsmarkt, Freizügigkeit im Personenverkehr mit der EU). Die Linke war allerdings nicht durchwegs konkurrenzfeindlich. Massnahmen zur Verschärfung des Wettbewerbs zwischen privaten Unternehmen (z.B. Binnenmarkt- und Kartellgesetz) stand sie sehr positiv gegenüber.

Konjunkturpolitik

Obwohl die 90er Jahre einen heftigen Konjunkturinbruch mit seit den 30er Jahren nicht mehr gesehenen Arbeitslosenzahlen brachten, blieb die traditionelle, nachfrageorientierte Konjunkturpolitik im Hintergrund. Der Entwurf für eine Neufassung des konjunkturpolitischen Instrumentariums scheiterte bereits im Vernehmlassungsstadium. Konjunkturförderungsprogramme, wie sie die Linke forderte, kamen lediglich in einem Tauschgeschäft zustande, bei dem die bürgerliche Parlamentsmehrheit ihr Einverständnis abhängig machte vom Verzicht der Linken auf eine Bekämpfung der bürgerlichen finanzpolitischen Ziele. Die im Vergleich zu früheren Rezessionen stark angewachsene Skepsis gegenüber staatlichen Interventionen zur Belebung der Nachfrage wurde auch vom Volk geteilt: In verschiedenen Kantonen erlitten Volksinitiativen der Linken, welche mit einer Reichtumssteuer zu finanzierende Arbeitsbeschaffungsprogramme forderten, sehr deutliche Niederlagen.

Instrumentarium

Das EVD gab 1991 einen von Experten erarbeiteten Vorentwurf für ein Stabilitätsgesetz in die Vernehmlassung. Der als Rahmengesetz konzipierte Entwurf versuchte, den Konjunkturartikel der Bundesverfassung zu konkretisieren. Er orientierte sich am Primat der Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft und wollte die Aktivitäten des Bundes vor allem auf die Gewährleistung von günstigen Rahmenbedingungen und die Förderung der Innovations- und Anpassungsfähigkeit konzentrieren. Nur in aussergewöhnlichen Situationen sollte der Bund mit kurzfristigen Massnahmen wie z.B. Arbeitsbeschaffungsprogrammen und Sonderabgaben zur Abwehr drohender Gefahren oder zur Bekämpfung eingetretener Störungen eingreifen dürfen. Der Gewerbeverband und der Vorort kritisierten den Entwurf als überflüssig und warfen ihm vor, zuviel Spielraum für staatlichen konjunktur- und strukturpolitischen Aktivismus zu enthalten. Die Nationalbank schloss sich dieser Kritik an und warf dem Projekt zusätzlich vor, die Autonomie der Notenbank zu untergraben. Ähnlich wurde der Expertenentwurf von der FDP und der SVP beurteilt. Grundsätzlich positiv, wenn auch nicht ohne Kritik, waren die Reaktionen bei der CVP, der SP und dem SGB. Anlässlich der Diskussion über die Legislaturplanung 1991-95 stimmte der Nationalrat 1992 gegen den Widerstand der Linken einer Kommissionsmotion zu, welche forderte, dass dieses Gesetz aus den Richtlinien gestrichen, d.h. nicht prioritär behandelt wird. Seither ist es nicht mehr aus der Schublade gezogen worden.

Nationalbank

Im Konzept der schweizerischen Konjunkturpolitik kommt der Nationalbank als Garantin einer stetigen und an der Preisstabilität orientierten Wachstumspolitik spätestens seit den siebziger Jahren grosse Bedeutung zu. In den neunziger Jahren ging es darum, gewisse veraltete rechtliche Bestimmungen an die Realität anzupassen (Abschaffung der Golddeckung, de facto Unabhängigkeit von politischen Organen, explizite Formulierung der Zielsetzung der Notenbankpolitik). Da das Ganze allerdings mit der äusserst umstrittenen Frage der Verwendung der nicht mehr benötigten Goldreserven verquickt war, scheiterte ein Teil dieser Bestrebungen, nämlich die Zielsetzung.

Bis 1995 hatte der Bundesrat parlamentarische Vorstösse für eine gewinnbringendere Bewirtschaftung der Devisenreserven der Nationalbank und dabei insbesondere auch für eine Veräusserung resp. Neubewertung der Goldbestände der Nationalbank erfolgreich bekämpft. Ende 1996 kam dann eine aus der eidgenössischen Finanzverwaltung und der Nationalbank gebildete Arbeitsgruppe zum Schluss, dass die Anlagepolitik geändert werden sollte. Insbesondere müssten stille Reserven in Zukunft in Rückstellungen umgewandelt, die Anlagevorschriften gelockert und der Golddeckungssatz von 40% auf 25% reduziert werden. In seinem Entwurf für eine neue Bundesverfassung ging der Bundesrat dann noch weiter und strich die Vorschrift der Golddeckung des Schweizer Frankens. Mit der Annahme der neuen Bundesverfassung in der Volksabstimmung vom 18.4.1999 hiessen Volk und Stände auch den neuen Geld- und Währungsartikel (Art. 99 BV) gut. Die auf den Beginn des Jahres 2000 in Kraft gesetzte Bestimmung löste den Franken von seiner bisherigen verfassungsrechtlichen Bindung an das Gold und verankerte die Unabhängigkeit der Nationalbank.

Für die Verfassungskommission des Nationalrats war dieses Vorgehen aber zu langsam. Auf Antrag seiner WAK gab der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative Ledergerber (sp, ZH) Folge, welche in detaillierter Form eine vom Parlament auszuarbeitende entsprechende Totalreform der Währungsordnung (d.h. also auch des geld- und währungspolitischen Auftrags an die Nationalbank) verlangte. Als Reaktion auf diesen Druck aus dem Nationalrat kündigte der Bundesrat an, dass er anfangs 1998 eine eigene Vorlage präsentieren werde.

Eine zur Vorbereitung dieser Reform aus Vertretern des EFD, der SNB und der Wissenschaft gebildete Expertengruppe schlug die Aufhebung der Goldbindung des Frankens vor. Zudem sollten die Goldreserven durch eine marktnähere Bewertung aufgewertet werden. Im weiteren postulierten die Experten, dass die Preisstabilität als oberstes Ziel der Geld- und Währungspolitik in die Verfassung hineingeschrieben werden soll. Bei der Realisierung von anderen wirtschaftspolitischen Zielen wie Wachstum oder Vollbeschäftigung soll die Nationalbank den Bund soweit unterstützen dürfen, als damit die Erreichung des stabilitätspolitischen Hauptziels nicht beeinträchtigt wird. Diese Formel würde im Einklang mit der von der EU formulierten Zielhierarchie für die neue Europäische Zentralbank stehen. Die SP kündigte an, dass sie zusammen mit den Gewerkschaften einen so formulierten Verfassungsartikel in der Volksabstimmung bekämpfen werde. Der Bundesrat übernahm jedoch die Expertenvorschläge und beantragte im Frühjahr 1998 eine entsprechende Verfassungsrevision.

Beide Parlamentskammern stimmten diesen Neuerungen gegen den Widerstand der SP und der GP zu. In der Schlussabstimmung scheiterte die Vorlage dann aber am Veto des Nationalrats. Eine Allianz von SP, GP, FP und SVP brachte sie mit 86:83 Stimmen zu Fall. Die SP begründete ihre Ablehnung mit der ihrer Ansicht nach falschen prioritären Ausrichtung der Geldpolitik auf die Preisstabilität. Für die SVP war das Argument ausschlaggebend, dass mit der Delegation der Regelung der Verwendung der nicht mehr benötigten Goldreserven auf Gesetzesstufe verhindert würde, dass über die Einrichtung einer Solidaritätsstiftung eine obligatorische Volksabstimmung mit Volks- und Ständemehr durchgeführt werden muss (siehe dazu oben, Nationale Identität).

Konjunkturförderungsmaßnahmen

1991 überwies der Nationalrat zwar diskussionslos ein Postulat Leuenberger (sp, SO), welches den Bundesrat aufforderte, für den Fall einer Rezession Beschäftigungsprogramme vorzubereiten. Diese sollten den Hauptakzent nicht auf die traditionellen Aufträge in den Bereichen Strassenbau und militärische Ausrüstung legen, sondern – neben der Förderung der beruflichen Umschulung und Weiterbildung – beschäftigungswirksame Massnahmen in den Gebieten Energiesparen und öffentlicher Verkehr enthalten. Aber auch 1992 blieb die Konjunkturpolitik noch weitgehend Geldmengenpolitik. Nachdem bereits im Vorjahr die steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven der Unternehmen freigegeben und die Bundeskredite zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus aufgestockt worden waren, kam es – trotz der Forderungen der Gewerkschaften, der SP und der CVP nach Investitionsprogrammen zur Belebung der Bauwirtschaft – zu keinen neuen staatlichen Konjunkturstützungsmaßnahmen. Allerdings wirkte die öffentliche Hand insofern einer Verschärfung der Krise entgegen, als sie ihre realen Ausgaben sowohl 1992 wie auch im Budget für 1993 leicht ansteigen liess. Im Dezember 1992 ging die SP-Fraktion endgültig in die Offensive gegen die vom Bundesrat und vor allem von den bürgerlichen Parteien vertretene Strategie, die Krise allein mit Deregulierungsmaßnahmen zu überwinden. Sie reichte ein Paket mit fünf parlamentarischen Initiativen für die Ankurbelung der Konjunktur ein, das mit zusätzlichen Bundesausgaben von jährlich 600 Mio Fr. ein rund zehnmal grösseres Investitionsvolumen auslösen und Beschäftigung für 40-60 000 Personen sichern sollte.

Die anhaltende Rezession und vor allem die sich weiter verschlechternde Lage auf dem Arbeitsmarkt veranlassten 1993 das Parlament, der Linken nachzugeben und nun doch noch Massnahmen zur Wiederankurbelung der Wirtschaft zu beschliessen. Den Hintergrund dazu bildete ein Kompromiss zwischen den Vertretern der bürgerlichen Bundesratsparteien und der SP in der WAK des Nationalrats. Die SP hatte ihre Unterstützung für die Einführung der Mehrwertsteuer zu einem Satz von lediglich 6,5% von der Verabschiedung eines Konjunkturförderungsprogramms

abhängig gemacht. Die WAK übernahm wesentliche Elemente aus den im Dezember 92 von der SP-Fraktion eingereichten fünf parlamentarischen Initiativen in der Form von zwei eigenen Initiativen für den Erlass von zwei dringlichen Bundesbeschlüssen. Die eine verlangte einen Bonus (Zusatzsubvention) für vorgezogene Bauinvestitionen der Kantone, Gemeinden und öffentlicher Institutionen sowie zusätzliche Investitionen im Bereich der energietechnischen Sanierung von Gebäuden. Die andere forderte eine befristete Aufstockung der Mittel für die staatliche Unterstützung des Wohnungsbaus und des landwirtschaftlichen Hochbaus. Nicht berücksichtigt wurden von der WAK hingegen die Forderungen der SP nach Beihilfen für Risikokapital und nach finanziellen Ausbildungshilfen für jugendliche Arbeitslose. Gegen den Widerstand der Liberalen und der Auto-Partei stimmte das Parlament diesen Massnahmen zu. Die bereits im folgenden Jahr (1994) von der SP und der Bauwirtschaft gestellte Forderung nach einer Aufstockung und Verlängerung des Investitionsbonus' scheiterte vorerst am Veto des Ständerates. Später wurde dieses Anliegen auch von der Kommission für Konjunkturfragen aufgenommen und von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des Baugewerbes an einer gemeinsamen Pressekonferenz vertreten. In der Herbstsession 1996 stimmte im Nationalrat eine aus der Linken und der CVP gebildete Mehrheit einer SP-Motion für eine Neuauflage des Investitionsbonus' zu.

Nachdem sich der Bundesrat aus vorwiegend finanzpolitischen Gründen lange skeptisch gezeigt hatte, präsentierte er Ende März 1997 gleichzeitig mit seinen Anträgen für eine unternehmerfreundliche Unternehmenssteuerreform ein neues Massnahmenpaket zur Belebung der Konjunktur. Er schlug ein auf zwei Jahre verteiltes Investitionsprogramm im Umfang von 561 Mio Fr. zugunsten der Bauwirtschaft vor, welches ein Auftragsvolumen von etwa 2,4 Mia Fr. auslösen sollte. Dieses Programm setzte sich zusammen aus vorgezogenen Investitionen des Bundes zur Renovation der eigenen Liegenschaften (ca. 100 Mio Fr.), der befristeten Erhöhung von früher gekürzten Beitragssätzen im Nationalstrassenbau (ca. 150 Mio) und der Freigabe von (im Rahmen von Sparmassnahmen gesperrten) Krediten für andere Bundesinvestitionen (40 Mio) einerseits, sowie aus Beiträgen an Gemeinden und Kantone (200 Mio), die eigene Investitionen vorziehen (und bis Ende Juni 1999 abschliessen) andererseits. Weiter beantragte der Bundesrat Subventionen für energiepolitisch sinnvolle Projekte von Privaten zur Nutzung von erneuerbaren Energien (ca. 60 Mio Fr.).

Mit Ausnahme der SVP, welche das Programm als zu teuer, wirkungslos und überdies hemmend für notwendige Strukturanpassungen ablehnte, reagierten die bürgerlichen Parteien und die Unternehmerverbände mit verhaltener Zustimmung. Das Paket wurde vom Parlament in der Sondersession von Ende April 1997 gleichzeitig mit der Unternehmenssteuerreform und einer Liberalisierung der Lex Friedrich über Grundstückverkäufe an Ausländer beraten. Dieser Konnex war insofern von Bedeutung, weil die Zustimmung der SP zu einer unternehmerfreundlichen Steuerreform die politische Gegenleistung für das Eintreten der FDP auf das Konjunkturförderungsprogramm darstellte. Gegenüber den Regierungsanträgen wurde vor allem eine Änderung beschlossen: Der Betrag für die Renovationen von bundeseigenen Bauten wurde zugunsten von Massnahmen zur Lehrstellenförderung (60 Mio Fr.) und für die Technologieförderung (20 Mio Fr.) gekürzt.

Wettbewerb

Kartellrecht

Als indirekten Gegenvorschlag zu der 1987 von Konsumentinnenverbänden eingereichten zweiten Preisüberwachungsinitiative bei Kartellen und kartellähnlichen Organisationen beschloss das Parlament 1991 eine Revision des Preisüberwachungsgesetzes. Damit wurden Zinsen in kartellierten

oder wettbewerbsschwachen Märkten sowie administrierte, d.h. von der Verwaltung festgelegte oder genehmigte Preise, Prämien und Tarife ebenfalls der Preisüberwachung unterstellt. Da mit diesem indirekten Gegenvorschlag die Hauptanliegen der Volksinitiative erfüllt waren, wurde diese zurückgezogen.

Obwohl das inländische Kartellrecht vom EWR nicht berührt worden wäre, gingen von diesem Vertrag Impulse für eine intensivere Debatte über die schweizerische Wettbewerbspolitik aus. Dabei wurde verstärkt ein Systemwechsel von der bisherigen Missbrauchsgesetzgebung zu der in der EG herrschenden Verbotsregelung mit der Möglichkeit von volkswirtschaftlich begründeten Ausnahmen gefordert.

Im Anschluss an die negativ ausgegangene Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum EWR stellte der Bundesrat anfangs 1993 ein Revitalisierungsprogramm für die Schweizerische Wirtschaft vor. Ein wesentliches Element darin bildete die Ankündigung einer Revision des Kartellgesetzes. Ende Oktober 1993 gab der Bundesrat den Vorentwurf in die Vernehmlassung. Gestützt auf die Vorschläge einer Studienkommission wollte er Kartelle zwar nicht gänzlich verbieten, jedoch horizontale Absprachen – d.h. solche zwischen Unternehmen, die potentiell miteinander in Wettbewerb stehen – für die Bereiche Preise, Mengen und Gebietsaufteilungen als Behinderung des wirksamen Wettbewerbs erklären und deshalb im Normalfall nicht mehr zulassen. Zudem sprach er sich auch für die Einführung einer Genehmigungspflicht für Fusionen ab einer bestimmten Umsatzsumme aus. Auf organisatorischer Ebene schlug der Bundesrat die Schaffung eines Bundesamtes für die Durchführung von Marktuntersuchungen vor sowie die Umwandlung der bestehenden Kartellkommission in einen Wettbewerbsrat mit Entscheidkompetenzen. Der Gewerbeverband und der ihm angehörende Baumeisterverband sprachen sich gegen die beabsichtigte Verschärfung aus und warnten vor negativen Folgen für Klein- und Mittelbetriebe. Die Parteien äusserten sich grundsätzlich positiv. Gemeinsam mit dem Vorort, der Bankiervereinigung – beide begrüßten die Verschärfung des Kartellgesetzes – sprachen sich die drei bürgerlichen Bundesratsparteien allerdings gegen die vorgesehene Fusionskontrolle aus. Die Schaffung eines neuen Bundesamtes für Wettbewerb (anstelle einer verwaltungsunabhängigen Kommission) wurde von allen vier Regierungsparteien abgelehnt.

Ende 1994 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft für eine Revision des Kartellrechts. Er hielt dabei an den Leitlinien des Vernehmlassungsentwurfs fest. Das neue Gesetz richtete sich nicht nur gegen Kartelle, sondern auch gegen missbräuchliche Praktiken marktbeherrschender Unternehmen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite. An der Genehmigungspflicht für Fusionen hielt die Regierung ebenfalls fest. Sie berücksichtigte aber die Kritik des Vororts insofern, als dass sie die Kriterien für die Unterstellung unter die Genehmigungspflicht verstärkt auf die Verhinderung marktbeherrschender Stellungen auf dem Inlandmarkt ausrichtete. Im institutionellen Bereich wurde auf ein eigenes Bundesamt verzichtet. Für die Durchführung von Untersuchungen zuständig wird das Sekretariat der an die Stelle der Kartellkommission tretenden Wettbewerbskommission, welche ein Expertenausschuss bleiben soll. Als weitere Neuerung wurde vorgeschlagen, dass das neue Gesetz auch auf öffentliche Unternehmungen anwendbar ist, soweit in deren Tätigkeitsbereichen Wettbewerb vorgesehen ist; ist dieser nicht verlangt, wird die Kommission wie bisher nur Empfehlungen abgeben dürfen. Die Bestimmungen über Fusionen wurden dann im Parlament noch weiter gelockert. Nachdem die Bundesversammlung die Revision gegen den Widerstand eines Teils der SVP und der FDP verabschiedete hatte, konnte dieses auf 1996 in Kraft gesetzt werden.

Eine Untersuchung des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel gelangte 1997 zum Schluss, dass der Anteil der frei gebildeten Preise, gemessen an ihrem Anteil am Kon-

sumentenbudget, trotz der Auflösung einer Anzahl von Kartellen seit 1992 sogar abgenommen hat. Der Grund dafür liegt das grössere Gewicht der durch administrative Regelungen gelenkten Preise, welche rund 50% der Ausgaben ausmachen, wobei insbesondere die Wohnungsmieten und die Krankenkassenprämien von grosser Bedeutung sind. Die Studie gab allerdings zu bedenken, dass gerade in diesen beiden erwähnten Bereichen die staatliche Regulierung von den Konsumenten verlangt wird, um Preissteigerungen möglichst gering zu halten. Durch die ebenfalls in den neunziger Jahren erfolgte resp. eingeleitete Deregulierung wichtiger Märkte (Telekommunikation, öffentlicher Verkehr, Post; siehe dazu unten, Verkehrspolitik) ist bis Ende der 90er Jahre in einigen Bereichen mit bisher administrierten Preisen das Wettbewerbselement wirksam verstärkt worden.

Im Herbst 2000 gab der Bundesrat den Vorschlag für eine Teilrevision des Kartellgesetzes in die Vernehmlassung. Dabei hielt er fest, dass sich die 1996 vorgenommenen Änderungen bewährt hätten. Störendes Manko sei jedoch, dass unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen nicht wie in der EU oder den USA direkt, sondern erst bei Nichtbefolgung der nach einer Untersuchung erlassenen Anordnungen sanktioniert werden können. Dieses soll mit der vorgeschlagenen Änderung behoben werden. Im weiteren möchte der Bundesrat die Wettbewerbskommission zu einem ausschliesslich aus unabhängigen Experten gebildeten Gremium verkleinern. Letzterer Vorschlag stiess allerdings in der Vernehmlassung auf heftige Kritik, namentlich bei den bisher in der Kommission vertretenen Interessenverbänden. Ende 2001 legte der Bundesrat seine Botschaft vor. Er hielt an den direkten Sanktionen gegen harte Kartelle fest, schuf eine Art Kronzeugenregelung für Unternehmen, welche bei der Aufdeckung von Kartellen helfen und verzichtete auf die Umgestaltung der Wettbewerbskommission.

Im Sommer 2000 legte der Bundesrat den Entwurf für ein Fusionsgesetz vor. Damit sollen die rechtlichen Grundlagen für eine flexible Ausgestaltung von Unternehmenszusammenschlüssen und -trennungen (namentlich auch in Steuerfragen) geschaffen werden. In der Vernehmlassung war dies von den bürgerlichen Parteien und den Unternehmerorganisationen begrüsst worden. Die SP und die Gewerkschaften hatten das Fehlen von Schutzinstrumente für Arbeitnehmer (obligatorische Mitsprache und Sozialpläne bei Entlassungen) kritisiert. Der Ständerat hiess das neue Gesetz einstimmig gut.

Öffentliches Beschaffungswesen

Das ab dem 1. Januar 1996 geltende neue Welthandelsabkommen (GATT-WTO) brachte auch eine Liberalisierung des Submissionswesens. Es dehnte namentlich den Geltungsbereich auf staatliche Unternehmen im Bereich Energie-, Wasser- und Verkehrsinfrastrukturen (staatliche Bahn- und Telecom-Betriebe sind allerdings im WTO-Abkommen ausgeklammert) und auf die Kantone aus. Die nötigen gesetzlichen Anpassungen hatte das Parlament bereits 1994 mit der Verabschiedung eines neuen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes vorgenommen. Darin enthalten sind auch Bestimmungen über die einzuhaltenden Arbeitsbedingungen, um sozial negative Auswirkungen für die inländischen Arbeitnehmer und Konkurrenz Nachteile für schweizerische Firmen zu verhindern. Diese Bedingungen sollen den am Ort der Leistungserbringung üblichen arbeitsschutzrechtlichen, gesamtarbeitsvertraglichen und anderen Abmachungen entsprechen. Analoge, allerdings etwas detailliertere Vorschriften wurden 1999 auch als Begleitmassnahmen zum bilateralen Abkommen mit der EU über die Personenfreizügigkeit beschlossen.

Binnenmarkt

Der einheitliche schweizerische Wirtschaftsraum wurde im Prinzip im 19. Jahrhundert mit der Verlagerung der wirtschaftsrechtlichen Kompetenzen auf den Bundesstaat geschaffen. Wegen einiger im Rahmen der föderalistischen Grundstruktur bei den Kantonen verbliebenen Regelungskompetenzen konnten sich jedoch gewisse Wettbewerbs- und Mobilitätshindernisse bis ans Ende des 20. Jahrhunderts halten. So führte beispielsweise die kantonale Anerkennung von Fähigkeitsausweisen für bestimmte Berufe zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes, und der freie Wettbewerb für Anbieter von Gütern und Dienstleistungen wurde durch Wohnsitzanforderungen und andere Vorschriften in den kantonalen Submissionsordnungen behindert. Die im Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag geführte Diskussion über den europäischen Binnenmarkt hatte diese Wettbewerbshindernisse auf dem schweizerischen Markt verstärkt ins Bewusstsein gerückt und die Kantone zum Handeln veranlasst. Der Bundesrat war nach dem Nein zum EWR ebenfalls aktiv geworden. Er hatte 1993 eine Studienkommission eingesetzt und deren Vorschläge für die Beseitigung kantonaler Wettbewerbsschranken im Winter in die Vernehmlassung gegeben. Trotz den in der Vernehmlassung vorgebrachten Zweifeln an der Verfassungsmässigkeit dieser Intervention in die kantonale Souveränität legte der Bundesrat Ende 1994 seinen Vorschlag für ein Binnenmarktgesetz vor. Dieses definiert die Grundsätze für einen freien Marktzugang von in der Schweiz niedergelassenen Personen und Unternehmen. Insbesondere verankerte es das aus der EU bekannte "Cassis-de-Dijon-Prinzip", das von der Gleichwertigkeit der kantonalen Vorschriften für die Ausübung von Erwerbstätigkeiten ausgeht und damit die Diskriminierung ausserkantonaler Anbieter verbietet. Das Parlament nahm das Gesetz 1994 an. Versuche der Linken und von Gewerbevertretern, gleich wie beim Submissionsgesetz Schranken gegen ein mögliches Sozialdumping zu errichten, schlugen fehl. Allerdings kam die GPK-NR im Jahr 2000 aufgrund einer Evaluation zum Schluss, dass von diesem Rahmengesetz nur wenig Liberalisierungsimpulse ausgegangen seien und die Kantone keinen Eifer bei der Schaffung eines vollständigen Binnenmarktes gezeigt hätten.

Als dritten Schwerpunkt der Liberalisierung des Binnenmarktes neben der Kartellgesetzrevision und dem Binnenmarktgesetz stimmte das Parlament 1995 dem neuen Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse zu. Soweit die angestrebten Vereinheitlichungs- und Deregulierungsmassnahmen in den Kompetenzbereich des Bundesrates fallen, hatte er bereits im Anschluss an die EWR-Abstimmung von Ende 1992 entsprechende Beschlüsse gefasst.

Detailhandel

Der Bundesrat beantragte 1994 dem Parlament, im Rahmen einer Teilrevision des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb (UWG), die seit einiger Zeit als veraltet empfundenen Vorschriften über das Ausverkaufswesen aufzuheben. Damit dürfen neu sowohl Total- und Teilausverkäufe als auch Sonderverkäufe ohne Bewilligung und Einschränkungen in Bezug auf Datum und Häufigkeit durchgeführt werden. Die neuen Bestimmungen wurden vom Parlament ohne Widerspruch gutgeheissen und im Herbst 1995 in Kraft gesetzt. In vielen Kantonen wurde eine Liberalisierung der Vorschriften über die Ladenöffnungszeiten angestrebt. In einigen gelang dies, in anderen (St. Gallen, Freiburg und Solothurn) scheiterte das Vorhaben in Volksabstimmungen am Widerstand der linken Parteien und der Gewerkschaften.

Der Bundesrat hatte anfangs 1998 das EVD und das EFD beauftragt, einen Aktionsplan für die Förderung der Anwendung der diversen durch das Internet induzierten Neuerungen im Geschäftsleben auszuarbeiten und dabei auch die Frage der Notwendigkeit von neuen rechtlichen Grundlagen zu überprüfen. Bei der Behandlung einer 1999 als Postulat überwiesenen Motion

Leumann (fdp, LU) für die Gleichstellung der im elektronischen Handel verwendeten digitalen Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift wies der Bundesrat auf Probleme mit der Gewährleistung des Schutzes von schwächeren Vertragspartnern (z.B. Widerrufsrecht) hin. Mitte 2001 veröffentlichte der Bundesrat die Botschaft für ein Gesetz zur Einführung der elektronischen Signatur.

Konsumentenpolitik

Die Stellung der Konsumenten wurde 1991 mit der Zustimmung des Parlaments zu einem neuen Konsumenteninformationsgesetz und der Revision der Bestimmungen über Vertragsabschlüsse im Obligationenrecht verbessert. Gegen den Widerstand der SVP, der LP und eines Teils der Freisinnigen setzte sich der Einbezug der Dienstleistungen in die Deklarationspflicht sowie ein Widerrufsrecht von bestimmten, ausserhalb von Geschäftslokalen abgeschlossenen Verträgen durch. Die im Rahmen der Anpassungen an das EU-Recht geplante Einführung einer verschuldensunabhängigen Produkthaftpflicht für Hersteller wurde nach der Ablehnung des EWR-Beitritts als Teil der Swisslex eingeführt.

Anfangs der neunziger Jahre häuften sich die Vorstösse für ein Kleinkreditgesetz, nachdem ein erster Anlauf 1986 am Veto des Ständerats gescheitert war. Das Programm zur Anpassung des schweizerischen Rechts an dasjenige der EU (Eurolex, nach der EWR-Ablehnung Swisslex) sah die Schaffung eines Konsumkreditgesetzes vor. Dieses beschränkte sich freilich auf die durch EG-Richtlinien vorgegebenen Regelungen und schrieb im Wesentlichen eine klare Information des Kreditnehmers über die effektiven Kreditkosten vor. Es ging damit bedeutend weniger weit als die 1991 vom Parlament überwiesene Motion Affolter (fdp, SO), welche namentlich die Festlegung von Höchstzinssätzen und ein Verbot für die Aufnahme von mehreren Krediten (sog. Kettenverschuldung), wie sie seit 1986 in einigen Kantonen eingeführt worden waren, gefordert hatte. Mit der Überweisung von zwei Standesinitiativen und einer parlamentarischen Initiative drängte eine aus der Linken und der CVP gebildete Mehrheit auf den raschen Erlass von strengeren Bestimmungen. Ende 1998 präsentierte die Regierung ihre Vorschläge. Die wichtigsten Neuerungen waren das Rücktrittsrecht von einem abgeschlossenen Vertrag bis zum siebten Tag und die Verpflichtung, Konsumkredite nur an Personen zu gewähren, deren Einkommen eine Rückzahlung innerhalb von zwei Jahren erlaubt. Die Höchstzinssätze waren nicht wie von der Linken gefordert im Gesetz fixiert, immerhin wäre der Bundesrat verpflichtet gewesen, solche auf dem Verordnungsweg festzulegen. Im Gegenzug sollte den Kantonen der Erlass von strengeren Vorschriften untersagt werden. Diese letzte Bestimmung wurde von der Linken im Nationalrat vergeblich bekämpft. Es gelang ihr jedoch, zusammen mit der CVP, die gesetzliche Festlegung eines Höchstzinssatzes durchzusetzen. Diese gesetzliche Fixierung wurde dann vom Ständerat durch die Bestimmung ersetzt, dass der Höchstzinssatz in der Regel die 15%-Marke nicht überschreiten soll. In der Differenzbereinigung im Frühjahr 2001 gab die grosse Kammer in dieser Frage nach.

Strukturpolitik

Technologiepolitik

Der Bundesrat veröffentlichte im September 1992 einen Bericht über die "Technologiepolitik des Bundes". Gestützt auf die Empfehlungen einer Arbeitsgruppe sprach er sich darin gegen eine interventionistische Industrie- und Technologiepolitik aus und lehnte namentlich auch die Schaffung eines Bundesamtes für Technologie ab. Der Staat solle sich weiterhin mit einer subsidiären Rolle, namentlich in der Weiterbildung und bei der Förderung spezieller Forschungsbereiche (wie z.B.

mit den 1991 beschlossenen zeitlich beschränkten. Sondermassnahmen zur Förderung der Mikroelektronik) begnügen.

Risikokapital und KMU

Der zu Beginn der 90er Jahre einsetzende Abbau von Arbeitsplätzen veranlasste den SMUV und die SP, vom Bund Massnahmen zur Stützung der Innovations- und Risikobereitschaft der Industrie zu fordern und das 1985 vom Volk abgelehnte Projekt einer Innovationsrisikogarantie wieder ins Gespräch zu bringen. Mit einer vom Nationalrat als Postulat überwiesenen Motion zog die CVP 1993 nach. Vier Jahre später reichte die WAK des Nationalrats eine parlamentarische Initiative zur Förderung von Risikokapitalanlagen ein. Sie beantragte, Anlagen in Risikokapitalgesellschaften, welche mindestens 60% ihrer Mittel in neue schweizerische Unternehmungen mit innovativen Produkten investieren, steuerlich zu begünstigen. Eine Steuerprivilegierung dieser Firmen selbst sei hingegen nicht sinnvoll, da diese normalerweise in den Startjahren ohnehin kaum Gewinne ausweisen würden.

Der Bundesrat erklärte sich mit den vorgeschlagenen Massnahmen weitgehend einverstanden, und der Nationalrat stimmte in der Sommersession 1997 dem Bundesbeschluss ohne Gegenstimme zu. Nach Ansicht des Ständerates hatte sich aber bis zu seinem Verhandlungstermin Ende 1998 die Situation grundlegend verändert. Da inzwischen von der privaten Wirtschaft verschiedene Risikokapitalfonds und andere Beteiligungsgesellschaften geschaffen worden waren, dränge sich eine steuerliche Unterstützung der Kapitalgeber nicht mehr auf. Die beiden Räte einigten sich 1999 schliesslich auf eine Minimalvorlage, die Steuernachlässe für gewisse Investoren (sogenannte „business angels“) in neue innovative Unternehmen mit international vermarktbareren Produkten vorsieht. Mit einer Motion forderte das Parlament zudem Massnahmen für die Erleichterung von Unternehmensgründungen. Genannt wurden darin Erleichterungen im Steuerrecht (Besteuerung von Optionsrechten erst im Zeitpunkt der Ausübung), eine Reduktion des minimalen Nennwerts von Aktien und die Schaffung einer neuen Gesellschaftsform („limited partnership“). Die Forderung nach einer Reduktion des minimalen Aktiennennwerts (auf 1 Rp.) ist Ende 2000 vom Parlament im Eilverfahren erfüllt worden.

Forderungen nach der Schaffung einer neuen Gesellschaftsform für KMU waren bereits seit Beginn der 90er Jahre laut geworden. Nachdem das neue Aktienrecht 1991 verabschiedet und auf den 1. Juli des folgenden Jahres in Kraft getreten war, bemängelten vor allem Gewerbevertreter, dass dabei zu sehr die Aspekte der grossen Publikumsgesellschaften im Vordergrund gestanden hätten. Die von einer 1995 vom EJPD eingesetzten Arbeitsgruppe gemachten Vorschläge für eine attraktivere Gestaltung der gesetzlichen Bestimmungen über die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) wurden 1999 in die Vernehmlassung gegeben. Ende 2001 legte der Bundesrat dem Parlament die Gesetzesrevision vor.

Die bürgerlichen Bundesratsparteien hatten 1995 die Förderung von KMU zu einem ihrer Schwerpunktthemen für die Wahlen gemacht. Zwei Vorstösse von CVP-Abgeordneten für eine bessere Information der KMU über die Ergebnisse staatlich geförderter Forschung bzw. für steuerliche Anreize sowie Erleichterungen bei der Bildung von Risikokapitalfonds überwies das Parlament in Postulatsform. 1995 verabschiedete das Parlament zwei Bundesbeschlüsse für die Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz bzw. über die Teilnahme an internationalen Programmen zur Förderung der Koordination und Informationsbeschaffung für kleine und mittlere Unternehmen (sog. Euro-Info-Centres). Die 1997 vom Bundesrat vorgelegte und vom Parlament gutgeheissene Revision des Unternehmenssteuerrechts brachte eine Befreiung der ersten 250

000 Franken Aktienkapital einer neuen Firma von der Emissionsabgabe und einen einheitlichen proportionalen Steuersatz für Gewinne ohne den bisherigen Bezug auf das Eigenkapital. Letzteres begünstigt besondere junge, kapitalschwache Unternehmen.

1997 und 1998 hatte das Parlament eine Vielzahl von Vorstössen überwiesen, welche forderten, durch eine Straffung und Vereinfachung der Verfahrensvorschriften und Bewilligungen die Rahmenbedingungen für KMU zu verbessern. Der Bundesrat war inzwischen in der Frage der Konzentration und Beschleunigung des bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens bereits selber aktiv geworden. Im Februar 1998 unterbreitete er dem Parlament eine Botschaft mit einer Reihe von Gesetzesänderungen zu diesem Zweck. Diese wurden im folgenden Jahr vom Parlament gegen den Widerstand der Grünen, welche befürchteten, dass dabei die umweltschützerischen Belange unter die Räder geraten könnten, verabschiedet.

Im Frühjahr 2000 präsentierte der Bundesrat eine Modernisierung der bisherigen Exportförderung, welcher das Parlament zustimmte. Diese wird stärker als bisher informierend und beratend tätig sein und damit vor allem exportunerfahrenen KMU zugute.

Patentgesetz und Markenschutz

Nachdem das Parlament 1991 die Beratungen über die Revision des Patentgesetzes abgebrochen hatte, um zuerst die Entwicklungen im Bereich der Gentechnologie und den Volksentscheid zu diesbezüglichen Volksinitiativen abzuwarten, unternahm der Bundesrat 1993 einen neuen Anlauf. Dabei verschob er den Erlass von Regelungen zur Patentierung von gentechnologischen Erfindungen auf eine spätere Phase. Er übernahm eine Anzahl von technischen Regelungen aus dem seinerzeitigen Entwurf. Zudem schlug er die rechtliche Verankerung von sogenannten Schutzzertifikaten für Arzneimittel vor. Diese weitgehend von der EU übernommene Neuerung erlaubt eine zeitliche Ausdehnung der Patentschutzdauer. Diese Teilrevision des Bundesgesetzes über Erfinderpateente wurde 1995 verabschiedet.

Die vom Bundesrat 1990 vorgeschlagene Revision des Markenschutzgesetzes passierte das Parlament 1992 ohne grundlegende Änderungen. Es ging dabei um eine Anpassung der aus dem Jahre 1890 stammenden Bestimmungen an die Realitäten des heutigen Wirtschaftslebens und gleichzeitig um eine Harmonisierung mit dem EG-Markenrecht. Die wesentlichsten Neuerungen betreffen die Ausweitung des Markenbegriffs auf Dienstleistungen, die Einführung einer Garantimarkte und der Übergang vom bisherigen Gebrauchsrecht zur expliziten Registrierung von Marken.

Tourismusförderung

Spielbanken

Die Aufhebung des in der Bundesverfassung verankerten Spielbankenverbots war vor allem von Vertretern des Tourismusgewerbes gefordert worden, welche sich davon eine Attraktivitätssteigerung ihres Angebots versprachen. Anfang 1992 überwies der Nationalrat eine derart begründete Motion Cotti (cyp, TI). Die schlechten Aussichten für die Entwicklung der Bundesfinanzen hatten den Bundesrat etwa gleichzeitig veranlasst, seine bisher eher ablehnende Haltung zur Zulassung von Spielbanken zu korrigieren. Im Rahmen der "Sondermassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt" schlug er vor, Art. 35 BV in dem Sinn zu ändern, dass das Spielbankenverbot aufgehoben

und die Gesetzgebung – insbesondere auch über maximale Einsätze – und Konzessionierung zur Bundessache erklärt werden, wobei die Kantone für die Zulassung von Geldspielautomaten zuständig bleiben. Von den Bruttospielerträgen der Kasinos müssten 80% an den Bund abgeliefert werden, welcher sie zur Finanzierung der AHV zu verwenden hat. Beide Parlamentskammern stimmten diesem Vorschlag zu, der Nationalrat gegen die von Vertretern der SP, den Grünen, der LdU-EVP-Fraktion und der SD getragene und sozialpolitisch und ethisch begründete Opposition.

Am 7.3.1993 stimmte das Volk mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 72% der Aufhebung des in der Bundesverfassung verankerten Spielbankenverbots zu. Die Kampagne hatte keine hohen Wellen geworfen. Das gegnerische Komitee, das sich vor allem aus Vertretern der SP und der EVP zusammensetzte, begründete seine Haltung hauptsächlich damit, dass es verwerflich sei, wenn der Staat aus der Spielsucht Profit zu ziehen versuche, und dass zudem Spielbanken zur Geldwäscherei missbraucht würden. Die Befürworter legten das Schwergewicht ihrer Propaganda auf die Tatsache, dass spielfreudige Schweizer bisher ihr Geld in den zahlreichen grenznahen ausländischen Kasinos verspielten und dem Bund damit wichtige Einnahmen entgingen. Zudem begrüßten sie – mit dem Verweis auf Österreich – die Zulassung von Kasinos auch als wichtige Erweiterung des touristischen Angebots. Von den politischen Parteien unterstützten FDP, CVP, SVP, die AP, die LP und der LdU die Vorlage; die SP entschied sich ebenso für Stimmfreigabe wie die GP und die PdA, während die EVP und die SD Ablehnung empfahlen.

Ende Februar 1997 legte der Bundesrat seine Botschaft zu einem Gesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken vor. Als oberstes Ziel dieser Gesetzgebung wurden die Verhinderung von Kriminalität und sozial schädlichen Auswirkungen in Zusammenhang mit Geldspielen bezeichnet. Die Belebung des Tourismus und die Erschliessung neuer Einnahmequellen für den Bund zugunsten der AHV/IV – welche gemäss Vox-Analyse für die Stimmbürger die Hauptargumente für die 1993 erfolgte Aufhebung des Spielbankenverbots gewesen waren – wurden nur als zweitrangige Ziele bezeichnet. Bereits in der Vernehmlassung hatten der Vorort, der Gewerbeverband und die bürgerlichen Bundesratsparteien bemängelt, dass die vorgesehenen Regeln viel strenger seien als im angrenzenden Ausland und tendenziell eine Verhinderung von Kasinobetrieben bewirken würden. Nach langen Debatten, insbesondere um die Höhe der Gewinnsteuer, deren Überführung in die AHV-Kasse und die Beteiligung der Kantone daran, wurde das neue Gesetz in der Dezembersession 1998 vom Parlament verabschiedet. Im Oktober 2001 bewilligte der Bundesrat 7 Gesuche für Spielbanken mit einem umfassenden Angebot und 14 Gesuche für Kursäle.

Tourismusförderungsprogramme

1996 hatte der Bundesrat einen Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes publiziert. In der Lageanalyse stellte er unter anderem fest, dass mit der Globalisierung des Angebots seit den 80er Jahren die Konkurrenz sowohl für die Schweiz als Reiseziel als auch für deren meist kleingewerblich organisierte Betriebe enorm gewachsen sei. Immerhin lag die Schweiz 1995 in Bezug auf Exporterlöse aus dem Tourismus pro Kopf der Bevölkerung weltweit noch an vierter Stelle (hinter Singapur, Österreich und Hong Kong), hinsichtlich der Wertschöpfung je Mitarbeiter gar an der Spitze. Um die herrschende Stagnation zu überwinden und neue Chancen zu nutzen, rief der Bundesrat die interessierten Privatunternehmen in einem Bericht zu grösserer Aktivität auf, namentlich in den Bereichen Innovation des Angebots und partnerschaftliches Auftreten auf dem internationalen Markt. Gestützt darauf legte er dem Parlament Ende 1996 einen auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus vor. Mit einem Kredit von 18 Mio Fr. sollten Projekte begünstigt werden, welche überbetriebli-

che neue und qualitativ hochstehende Angebote entwickeln. Das Parlament verabschiedete, trotz ordnungspolitisch motivierter Kritik einiger Freisinniger, das Programm im folgenden Jahr. Im Jahr 2001 gab der Bundesrat den Vorschlag für eine Verlängerung der Massnahmen um weitere fünf Jahre in die Vernehmlassung.

Nach zäher Diskussion beschloss das Parlament 1996 eine auf fünf Jahre befristete Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für Hotelübernachtungen von 6,5% auf 3%. Dieser Beschluss hatte sich gegen einen Alternativvorschlag des Sozialdemokraten Ledergerber (ZH) durchgesetzt. Dieser hatte verlangt, auf die Steuerreduktion zu verzichten und statt dessen einen Fonds für die Unterstützung des Strukturwandels im Tourismus zu schaffen.

Auf Antrag des Bundesrats stimmte das Parlament 1999 einer Fortführung und Erhöhung um gut 10% der Finanzhilfe an den Schweizer Tourismus für die Jahre 2000 bis 2004 zu. Die SP verlangte vergeblich, dass die Auszahlung des Kredits vom Vorliegen eines Plans zur Aufwertung der Schweiz als Tourismusstandort mit einem Ausbildungskonzept zur Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen abhängig gemacht wird. Auf Antrag der WAK-NR beauftragte das Parlament den Bundesrat immerhin mit der Ausarbeitung eines Berichts über die von der SP geforderten Massnahmen zur Strukturverbesserung.

Regionalpolitik

Berggebiete

In einem 1994 veröffentlichten Bericht war die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle zum Schluss gekommen, dass eine Koordination der Regionalpolitik des Bundes weitgehend fehlt oder nicht funktioniert. Im selben Jahr überwies das Parlament eine Motion für eine umfassende Überprüfung der Regionalpolitik. 1996 veröffentlichte der Bundesrat eine Botschaft über eine Neuordnung der Regionalpolitik. Er schlug vor, dass die bundesstaatliche Unterstützung nicht mehr eine nachträgliche Finanzhilfe für ohnehin geplante lokale Infrastrukturvorhaben sein soll, sondern auf Projekte konzentriert wird, welche die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit einer Region verbessern. Die Vollzugskompetenz soll weitgehend in die Hand der Kantone gelegt werden. Im Rahmen eines vom EVD für die Kantone festgelegten Höchstbetrags können diese selbst über die eingereichten Gesuche entscheiden. Als Instrumente sollen nur noch zinsgünstige oder -freie Darlehen und keine Zinsverbilligungen und Bürgschaften mehr zum Einsatz gelangen. Um die Darlehensnehmer zum sparsamen Mitteleinsatz zu bewegen, ist vorgesehen, für die einzelnen Projekte nicht mehr einen fixen Anteil der Endabrechnung zu übernehmen, sondern einen im voraus festgelegten Pauschalbeitrag auszurichten.

Der Bundesrat hielt in dieser Botschaft auch an seinem in der Vernehmlassung kritisierten Vorschlag für ein neues Programm "Regio Plus" fest, mit welchem der Strukturwandel nicht nur in den Berggebieten, sondern zusätzlich auch im übrigen ländlichen Raum gefördert werden soll. Er begründete den Handlungsbedarf mit dem akzentuierten Strukturwandel in der Landwirtschaft, der für die nicht in den Bergen gelegenen ländlichen Gebiete neue Probleme schaffen könnte. Die in diesem Rahmen gewährte staatliche Unterstützung soll nicht Bauvorhaben oder einzelnen Betrieben zugute kommen, sondern innovativen Netzwerken. In Anlehnung an EU-Programme (namentlich LEADER) werden darunter organisatorische, konzeptionelle oder institutionelle Projekte verstanden, welche die Zusammenarbeit von lokalen Firmen und Institutionen zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit anstreben (z.B. gemeinsame Vermarktung von Produkten oder Bewerbung um Aufträge). Das Parlament hiess die Regierungsanträge 1997 gut. Von Abgeord-

neten der FDP und der SVP eingebrachte Nichteintretensanträge für das Programm Regio Plus blieben erfolglos.

Strukturschwache Regionen

Namentlich Parlamentarier aus der französischsprachigen Schweiz hatten sich zu Beginn der 90er Jahre dafür eingesetzt, dass der 1994 auslaufende Bundesbeschluss von 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (sog. Bonny-Beschluss) verlängert und in dem Sinn revidiert wird, dass nicht nur Regionen mit wirtschaftlichen Strukturproblemen davon profitieren können, sondern alle Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. In der 1993 vom Bundesrat durchgeführten Vernehmlassung war der Vorentwurf für eine Neufassung des Bundesbeschlusses namentlich von Unternehmerseite (Vorort und SGV), aber auch von der FDP und der SVP mit ordnungspolitischen Argumenten arg zerzaust worden. Der Bundesrat präsentierte im folgenden Jahr seine Botschaft über "Massnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Standortattraktivität der Schweiz" als Ersatz für den auslaufenden Bonny-Beschluss. Allgemein stellte er darin fest, dass im internationalen Vergleich das Ausmass der staatlichen Beihilfen an private Unternehmer in der Schweiz sehr niedrig ist. In den vergangenen 15 Jahren hatte der Bund insgesamt 54 Mio Fr. im Rahmen des Bonny-Beschlusses ausgegeben (25 Mio Fr. für Bürgerschaftsverluste und 29 Mio Fr. für Zinskostenbeiträge). Damit hatte er mehr als 500 Vorhaben mit einer Investitionssumme von rund 2,5 Mia Fr. gefördert.

Der örtliche Gültigkeitsbereich wurde neu definiert: Es sollen nicht mehr nur Regionen mit wirtschaftlichen Monokulturen – die es ohnehin praktisch nicht mehr gibt – von den Massnahmen profitieren, sondern sogenannte "wirtschaftliche Erneuerungsgebiete". Als Hauptkriterium zur Bestimmung dieser Gebiete dient wie in der EU die über eine längere Periode ausgewiesene Arbeitslosenquote; dazu kommen noch die Beschäftigungsentwicklung und das Pro-Kopf-Einkommen. Mit diesen beiden Zusätzen soll verhindert werden, dass Firmen in wirtschaftlich hoch entwickelten Grossstadttagglomerationen mit hohen Arbeitslosenraten unterstützt werden. Gegen den Widerstand eines Teils der Fraktionen von FDP und SVP stimmte das Parlament 1995 dem Bundesbeschluss zu.

Im Herbst 2000 schlug der Bundesrat eine Verlängerung und Modernisierung dieses Mitte 2001 auslaufenden Beschlusses vor. Diese Massnahmen sind gemäss Bundesrat um so wichtiger, als die Deregulierung wichtiger Infrastrukturmärkte (Post, Telekommunikation, öffentlicher Verkehr) für die strukturschwachen Regionen zusätzliche Probleme bringen könnten. Als neues Element soll die Förderung von überbetrieblichen und überregionalen Projekten und Institutionen aufgenommen werden. In der Vernehmlassung hatten sich die SVP sowie die Unternehmerverbände aus ordnungspolitischen Gründen gegen eine Verlängerung ausgesprochen. Das Parlament hiess das Geschäft 2001 gut. Dabei gab der Bundesrat bekannt, dass in Zukunft weniger die aktuelle Arbeitslosenzahl als vielmehr die Versorgung einer Region mit modernen Infrastrukturen ein Kriterium für die Begünstigung sein soll. Ein Versuch des Nationalrats, die Gewährung von Unterstützungen an die Bereitstellung von Lehrstellen zu koppeln, scheiterte am Veto des Ständerats.

Arbeitsmarktpolitik

Der bilaterale Vertrag mit der EU vom Jahr 2000 über den freien Personenverkehr war Anlass für eine neue Reglementierung des Arbeitsmarktes. Er hatte auf Arbeitnehmerseite zur Befürchtung Anlass gegeben, dass damit ein Lohn- und Sozialdumping verbunden sein könnte. Begleitet von Referendumsdrohungen der Gewerkschaften gegen die bilateralen Verträge stimmte das Parla-

ment deshalb flankierenden Massnahmen zu. Für Beschäftigte und Firmen, die vorübergehend in der Schweiz tätig sind, wurde – analog zur Regelung in der EU – ein Entsendegesetz geschaffen, welches Mindestgarantien betreffend Lohn- und Arbeitsbedingungen vorschreibt. Wenn bei einer Firma mit ständigem Sitz in der Schweiz eine missbräuchliche Unterschreitung der orts- und branchenüblichen Löhne festgestellt wird, kann eine tripartite Kommission (Vertreter der Sozialpartner und der Behörden) bestehende GAV erleichtert allgemeinverbindlich erklären oder – für Branchen ohne GAV – regionale Normalarbeitsverträge erlassen.

Arbeitszeit

Praktisch über die ganzen 90er Jahre hinweg zog sich die Kontroverse über die Lockerung des Nacht- und Sonntagsarbeitsverbots für Frauen in der Industrie. Von Anfang an kämpften die Gewerkschaften, kirchliche Kreise und ein Teil der Frauenorganisationen sowie die SP und die CVP gegen die vom Bundesrat 1989 in die Vernehmlassung gegebene Deregulierung. Nicht ohne Einfluss auf diese Debatte war die Entwicklung in der EU, wo 1991 der EG-Gerichtshof ein französisches Gesetz, das ein Nachtarbeitsverbot für Frauen vorsah, als unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter beurteilt hatte. Der Bundesrat vertrat die Ansicht, dass eine Beibehaltung des Nachtarbeitsverbots den Bestrebungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz zuwider laufen würde.

Anfang 1994 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament seine Vorschläge für eine Revision des Arbeitsgesetzes. Die Arbeits- und Ruhezeiten sollten künftig für Frauen und Männer die gleichen sein; mit bestimmten Schutzmassnahmen (z.B. Zeitzuschläge) sollten negative gesundheitliche Auswirkungen auf die Beschäftigten vermieden werden. In der Vernehmlassung hatte sich der SGB mit dem Entwurf knapp einverstanden erklärt, während ihn die SP kategorisch ablehnte. Die bürgerlichen Parteien und die Unternehmerverbände begrüßten die Liberalisierung, warnten aber vor einem Ausbau des Sozialschutzes. Gegen den Widerstand der SP, welche gar nicht auf die Vorlage eintreten wollte, stimmte das Parlament der Vorlage zu. Es strich zudem die von der Wirtschaft bekämpften gesetzlich vorgeschriebenen Zeitzuschläge für Nacht- und Sonntagsarbeit mit dem Argument, dass solche Regelungen von den Sozialpartnern auszuhandeln seien. Es beschloss im weiteren, dass Verkaufsgeschäfte künftig an jährlich höchstens sechs Sonn- oder Feiertagen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen können, falls die kantonalen Vorschriften über den Ladenschluss dies gestatten.

Der SGB hatte nach der Streichung der Sozialschutzbestimmungen das Referendum angekündigt und reichte dieses, unterstützt von SP, GP, PdA und den Gewerkschaften CNG und LFSA auch ein. Ebenfalls Unterschriften gesammelt hatte die religiös orientierte Kleinpartei EDU wegen der "Entheiligung" des Sonntags durch die erweiterten Ladenöffnungszeiten. In der Kampagne zur Volksabstimmung vom 1.12.1996 trat der seltene Fall ein, dass der Bundesrat auf eine Empfehlung verzichtete. Er begründete dies damit, dass das Parlament mit der Streichung der Zeitzuschläge für Nacht- und Sonntagsarbeit fundamental von seinen Vorschlägen abgewichen sei. Gegen das Gesetz kämpften nicht nur die linken Parteien und die Gewerkschaften, sondern auch die Kirchen und ihnen nahestehende Parteien wie die CVP, die EVP und die EDU. Deren Kritik galt vor allem der Lockerung der Bestimmungen über die Sonntagsarbeit. Wie die Vox-Analyse nach der Abstimmung ergab, sollte dieses Argument der wichtigste Grund für die deutliche Ablehnung der Vorlage mit rund 67% der Stimmen sein.

Der Bundesrat hielt eine Modernisierung des Arbeitsgesetzes im Interesse der Wirtschaft nach wie

vor für notwendig und zeitlich dringend. Ein Ausschuss aus Vertretern der Verwaltung, der Sozialpartner, der Kantone, der Wissenschaft und der Frauenorganisationen erhielt den Auftrag, in Anlehnung an den ursprünglichen Entwurf, aber unter klarer Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses, eine Neuauflage zu erarbeiten. Auf einen Kompromissvorschlag, Frau und Mann in Bezug auf die Arbeits- und Ruhezeiten gleichzustellen, aber auch Zeitzuschläge für regelmässige Nacharbeit einzuführen und auf die bewilligungsfreie Ladenöffnung an sechs Sonntagen pro Jahr zu verzichten, konnte sich das Gremium wegen der Opposition des Gewerbeverbandes nicht einig werden. Trotzdem übernahm der Bundesrat diese Leitlinien und empfahl sie der WAK-NR, welche sich mit zwei parlamentarischen Initiativen zur Revision des Arbeitsgesetzes befasste. Gegen den Widerstand der SVP, der FP und eines Teils von CVP und FDP setzte sich die neue Formel in der Bundesversammlung durch. Ohne Unterstützung des SGB und der SP ergriffen Gewerkschafter aus der Westschweiz auch dagegen das Referendum, da ihrer Ansicht nach der Sozialschutz immer noch zu wenig ausgebaut sei. Alle Parteien – mit Ausnahme von PdA und SD, die ablehnten, sowie der Grünen, welche uneins waren und Stimmfreigabe beschlossen –, aber auch die nationalen Gewerkschaften unterstützten die Vorlage; von den Kirchen kam diesmal keine Opposition mehr. Am 29.11.1998 hiess das Volk die Gesetzesrevision mit 63% Ja-Stimmen gut. Die Romanie zeigte sich dem neuen Gesetz gegenüber kritischer als die Deutschschweiz, war aber längst nicht mehr so negativ eingestellt wie 1996.

Der SGB lancierte 1998 mit Unterstützung durch die SP eine Volksinitiative „für eine kürzere und flexible Erwerbsarbeitszeit“ und reichte sie im November 1999 ein. Sie verlangt die sukzessive Senkung der maximalen Jahresarbeit auf 1872 Stunden, was im Mittel der 36-Stunden-Woche entspricht, wobei für die meisten Beschäftigten das Salär trotz geringerer Arbeitszeit nicht gekürzt werden soll. Die 1997 im Zeichen hoher Arbeitslosigkeit konzipierte Idee war von den Urhebern auch als Beitrag zur Erhaltung alter oder zur Schaffung neuer Arbeitsplätze verstanden worden; sie lag damit bei ihrer Behandlung durch den Bundesrat im Jahr 2000 schon ziemlich quer zur konjunkturellen Lage. Der Bundesrat und 2001 auch das Parlament empfahlen sie zuhanden der Volksabstimmung vom März 2002 ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung.

Arbeitslosigkeit

Die in den 90er Jahren einsetzende Arbeitslosigkeit nahm bald Ausmasse an, wie sie die Schweiz seit den 30er Jahren nicht mehr gekannt hatte. Der Bundesrat wollte diese Krise von Beginn an nicht mit konjunkturstützenden Beschäftigungsprogrammen, sondern mit einer Verbesserung der Arbeitslosenversicherung, aktiven Präventivmassnahmen (v.a. Beratung sowie Aus- und Weiterbildung) und der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Wirtschaft bekämpfen. Das Parlament zwang ihn dann aber ab 1993, seine Position teilweise zu revidieren (siehe oben, Konjunkturpolitik). Die aktiven Arbeitsmarktmassnahmen blieben allerdings auch bei den diversen Revisionen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) im Zentrum der Bemühungen. So kamen aufgrund der 1991 beschlossenen Revision bereits 1993 110 000 Personen in den Genuss von subventionierten Kursen zur Aus- und Weiterbildung sowie zur Umschulung. Innerhalb der 1993 vom Bundesrat vorgeschlagenen Revision des AVIG figurierte die Professionalisierung des Beratungs- und Vermittlungsangebots an prominenter Stelle.

Neben diesen nachhaltigen Neuerungen waren die sich laufend verschlechternde Situation auf dem Arbeitsmarkt und die daraus entstehenden finanziellen Probleme der Versicherungskasse auch Anlass für graduelle Reformen des AVIG. So musste einerseits der Beitragssatz in mehreren Schritten erhöht werden. Andererseits mussten angesichts der steigenden Anzahl von Langzeitarbeitslosen die Bezugsdauer für den Bezug der Versicherungsleistungen erhöht und zur Kompen-

sation die Taggelder reduziert werden. Letzteres wurde allerdings von den Gewerkschaften und den linken Parteien bekämpft. Gegen einen dringlichen Bundesbeschluss des Jahres 1993 für eine Erhöhung der Bezugsdauer von 300 auf 400 Tage mit gleichzeitiger Reduktion des Entschädigungssatzes (ausgenommen für die niedrigsten Lohnkategorien) ergriffen SP, GP und SGB das Referendum. Obwohl sich im Abstimmungskampf auch noch der Vorort und der Gewerbeverband gegen die Vorlage aussprachen (wegen der Verlängerung der Bezugsdauer), fand sie in der Volksabstimmung vom 26.9.1993 eine deutliche Mehrheit von 70%. Mit einem weiteren dringlichen Bundesbeschluss wurde auf Anfang 1995 der maximale Beitragssatz auf 3% erhöht. Diese Revision war allerdings im Parlament kritisiert worden, weil sie sich weitgehend auf die Finanzierung beschränke, jedoch weder neuen Ideen bringe noch eine angemessene Antwort auf die Situation der fast 200 000 Arbeitslosen darstelle. Die WAK des Nationalrats setzte deshalb eine Arbeitsgruppe ein, der auch Vertreter der Sozialpartner angehörten, mit dem Auftrag wegweisende Lösungen auszuarbeiten, um vorab die Wiedereingliederung der Arbeitslosen zu fördern.

Bei der Finanzierung folgte die WAK-NR in den grossen Linien dem Bundesrat. Neu war die Übernahme des Grundsatzes der IV, wonach Wiedereingliederung vor Rente kommt. Zu diesem Zweck sollte die Arbeitsvermittlung in neuen regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zusammengefasst und professionalisiert werden, damit die Versicherten intensiv betreut werden können. In der Absicht, aktive arbeitsmarktliche Massnahmen zu fördern, sollten bis zur Ausschöpfung der Rahmenfrist von zwei Jahren "besondere" Taggelder ausgerichtet werden, wenn der Arbeitslose einen Kurs besucht, an einem Beschäftigungsprogramm teilnimmt, einen Zwischenverdienst erzielt oder eine von der ALV unterstützte selbständige Arbeit aufnimmt. Das Plenum des Nationalrates folgte diesen Vorschlägen in den wesentlichen Punkten. Der Ständerat begrüsst diesen Systemwechsel von passiver Versicherung zur Förderung der Wiedereingliederungs- und Erwerbsfähigkeit ebenfalls.

Ende 1997 musste das eben revidierte AVIG bereits wieder mit einem dringlichen Bundesbeschluss abgeändert werden: Bei der Behandlung des Budgets 1997 beschloss das Parlament weitere Ausgabenkürzungen. Dabei wurden unter anderem die Taggelder um 3% (für niedrige Lohnkategorien um 1%) gekürzt. Kantonale Gewerkschaften und Arbeitslosenkomitees aus der Westschweiz reichten dagegen das Referendum ein. Sie fanden Unterstützung bei der SP und dem SGB. Diese hatten anfänglich gezögert, da sie nach der Abstimmungsniederlage von 1993 den Kampf für hoffnungslos hielten. Die im Vergleich zu damals wesentlich höhere Arbeitslosigkeit hatte aber bei den Bürgerinnen und Bürgern einen Stimmungswandel ausgelöst. Die hohen Nein-Überschüsse in der von der Krise besonders betroffenen französischsprachigen Schweiz führten zu einer knappen Ablehnung der an sich geringfügigen Abbaumassnahmen. Im Zeichen der massiv zurückgegangenen Arbeitslosigkeit und den schwarzen Zahlen bei der Arbeitslosenversicherung beantragte der Bundesrat 2001 dem Parlament eine weitere Revision der Arbeitslosenversicherung. Dabei sollte die 1995 vorgenommene Erhöhung des Beitragssatzes von 2 auf 3% wieder rückgängig gemacht werden, und die maximale Bezugsdauer von 520 auf 400 Tage gesenkt werden (mit Ausnahmen für ältere und invalide Arbeitnehmer). Das Parlament stimmte dem zu. Divergenzen bestanden zu Jahresende noch darüber, ob die ebenfalls in der Rezession eingeführte Sonderabgabe für Gutverdienende wie vom Bundesrat beantragt von 2 auf 1% gesenkt, oder wie vom Ständerat gewünscht, ganz abzuschaffen sei.

Finanzmarkt

Nachdem er den 1994 in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurf für eine Ausweitung der Bestimmungen gegen die Geldwäscherei auf den ganzen Finanzsektor überarbeitet hatte, legte der Bundesrat 1996 die Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vor. Dieses sollte Lücken im zur Zeit gültigen Gesetz schliessen, indem zusätzlich zu den Banken auch andere Leistungsanbieter des Finanzsektors einbezogen wurden. Damit wurde ein den ganzen Finanzsektor abdeckender einheitlicher Standard der Sorgfaltspflichten geschaffen, welcher insbesondere die Identifizierungs- und Ausweispflicht für Kunden sowie die Feststellung der effektiv wirtschaftlich berechtigten Person umfasst. Eine auch den Bankensektor betreffende Neuerung stellte eine Meldepflicht für Transaktionen dar, bei denen ein begründeter Verdacht auf Geldwäscherei besteht. Das Parlament verabschiedete 1997 das unbestrittene neue Gesetz.

Banken

Die im Rahmen der Eurolex beschlossene Revision des Bankengesetzes wurde vom Bundesrat 1993 im Rahmen der Swisslex erneut vorgelegt. Insbesondere ging es dabei um die Erleichterung der Gründung ausländischer Bankfilialen in der Schweiz und um die Übertragung der Bankenaufsicht an die Behörden des Stammsitzes dieser Filialen. Das Parlament stimmte zu. Im Grundsatz unbestritten waren auch die 1999 beschlossenen neuen gesetzlichen Bestimmungen über die grenzüberschreitende Aufsicht über Banken, Börsen und Effekthändler. Diese internationale Koordination der Aufsicht über die Akteure geschah vor dem Hintergrund der fortschreitenden Globalisierung der Finanzmärkte und der Tatsache, dass es keine supranationale Kontrollbehörde gibt und die nationalen Aufsichtsorgane oft nicht in der Lage sind, die Aktivitäten der in ihrem Land niedergelassenen Filialen von Konzernen zu beurteilen.

Immer mehr ins Blickfeld der Politik gerieten die Kantonalbanken, von denen einige auch mit erheblichen geschäftlichen Problemen zu kämpfen hatten. 1993 forderten die übrigen Banken die Abschaffung der Staatsgarantien, da diese nicht nur eine ungerechtfertigte Privilegierung der Kantonalbanken darstellten, sondern sich auch negativ auf das Risikobewusstsein ihres Managements auswirken würden. Im Rahmen der 1994 fertig beratenen Revision des Bankengesetzes beschloss das Parlament, dass sich auch die Kantonalbanken einer externen Revision unterziehen müssen, und sie sich der Aufsicht der eidgenössischen Bankenkommission unterstellen können. Als erste Kantonalbank wurde 1994 die in grossen wirtschaftlichen Schwierigkeiten steckende Bank des Kantons Solothurn privatisiert. Noch 1995 fand eine bernische Standesinitiative für die Möglichkeit der Beschränkung der Staatsgarantie bei den Kantonalbanken weder beim Bundesrat noch beim Parlament eine Mehrheit. Aber ein Jahr später schlug auch eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission vor, dass die Kantone in Zukunft wählen können, ob sie ihre Kantonalbank mit einer Staatsgarantie ausstatten wollen oder nicht. Die als privatrechtliche Aktiengesellschaften geführten Kantonalbanken sollten diesen Titel allerdings nur führen dürfen, wenn ihre Existenz auf einer gesetzlichen Grundlage beruht und sich mindestens 10% des Aktienkapitals in den Händen des Kantons befinden. In der Vernehmlassung meldeten einzig die SP und der Gewerkschaftsbund grundsätzliche Vorbehalte an. Gestützt auf diese Vorarbeiten präsentierte der Bundesrat 1997 seine Vorschläge für eine Neudefinition der Kantonalbanken. Als Kantonalbanken sollen künftig jene gelten, deren Existenz auf kantonalen Gesetzen beruht und an denen der Kanton mehr als ein Drittel des Kapitals und der Stimmen hält. Über eine Staatsgarantie müssen sie hingegen nicht mehr verfügen. Mit dieser begrifflichen Neubestimmung sollen gleichzeitig auch gewisse Privilegien der Kantonalbanken aufgehoben werden. Unabhängig davon, ob

sie über eine Staatsgarantie verfügen, sollen sie der Aufsicht der Bankenkommission unterstellt und in Bezug auf Reservenbildung und Verantwortlichkeitsbestimmungen den anderen Banken nahezu gleichgestellt werden. Gegen den Widerstand der SP verabschiedete das Parlament diese Reform 1999.

Der Nationalrat lehnte 1998 einmal mehr einen von einem guten Teil der SP-Fraktion unterstützten Vorstoss zur Abschaffung des staatlich sanktionierten Bankgeheimnisses ab. Gleichzeitig häuften sich die Forderungen der OECD, das Bankgeheimnis nicht nur bei Steuerbetrug, sondern bereits bei Steuerhinterziehung aufzuheben. Dieses ist mit den seit 1980 geschaffenen neuen Strafrechtsbestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, des organisierten Verbrechens, des Insiderhandels an den Börsen und der Korruption sowie mit der Verfahrensvereinfachung bei der internationalen Rechtshilfe in seinem Geltungsbereich ohnehin stark eingeschränkt worden. Parallel dazu liefen ähnliche Bestrebungen der EU. In einem „Steuerkompromiss des Europäischen Rates“ am Gipfel von Feira (Portugal) beschloss die EU im Sommer 2000, längerfristig einen obligatorischen Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden über Zinsauszahlungen an Bürger anderer EU-Staaten einzuführen. Als Übergangslösung kann an deren Stelle auch eine Zinsbesteuerung eingeführt werden. Wichtig für die Schweiz in diesem Zusammenhang ist, dass auf Verlangen von Staaten mit einem ähnlich verfassten Bankgeheimnis wie die Schweiz (Luxemburg und Österreich) beschlossen wurde, von wichtigen Nicht-EU-Staaten eine gleichwertige Regelung zu verlangen.

Börse

Gestützt auf die Vorarbeiten einer Expertenkommission beantragte der Bundesrat 1993 die Schaffung eines Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel, welches die bisherigen kantonalen Regelungen ablösen sollte. Dieses neue Gesetz war als Rahmenordnung konzipiert und sollte den Hauptzielen des Anlegerschutzes und der Funktionsfähigkeit der Märkte verpflichtet sein. Die Bewilligung zum Betreiben von Börsen und zur Ausübung des Effektenhandels wird vom Staat erteilt, die Organisation und Überwachung des Handels sowie die Zulassung von Effekten zum Handel soll hingegen der Selbstregulierung der Börsenbetreiber überlassen bleiben. Mit dem neuen Gesetz sollte auch die Offenlegung von wichtigen Beteiligungen an kotierten Gesellschaften vorgeschrieben und eine Regelung für Übernahmen geschaffen werden. Es ging dabei darum, dass ein einzelner Aktionär oder eine Aktionärsgruppe beim Überschreiten einer Beteiligungsgrenze von 33,3% den Minderheitsaktionären ein öffentliches Kaufangebot machen muss. Gegen den Widerstand des Bundesrates und der SP beschloss das Parlament, das Prinzip der Selbstregulierung der Börsen wesentlich stärker zu gewichten und die Regel- und Aufsichtskompetenzen des Bundesrates massiv einzuschränken. Insbesondere entschied es, dass die Beschwerdeinstanz von den Börsen selbst eingerichtet werden kann, und nur für die Oberaufsicht eine nicht private Instanz zuständig ist. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorschriften über öffentliche Kaufangebote wurden ebenfalls gelockert und an die liberaleren Bestimmungen der Londoner Börse angepasst.

Der schweizerische Finanzmarkt hatte in den achtziger Jahren wesentlich an Attraktivität auf dem internationalen Markt eingebüsst. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Deregulierungspolitik der meisten westeuropäischen Staaten. Dazu gehörte, namentlich in der EU, neben der Öffnung der Finanzmärkte auch der Abbau von steuerlichen Belastungen auf Finanzmarktgeschäften. Um die Position der Schweiz wieder zu stärken, stimmte das Parlament 1990 einem Abbau der Umsatzabgabe auf Börsengeschäften (Stempelsteuer) zu. Die Ablehnung der Neuordnung der Bundesfinanzen in der Volksabstimmung vom 2.6.1991 hatte jedoch zur Folge, dass auch die damit ge-

koppelte Revision des Stempelsteuergesetzes nicht in Kraft treten konnte. Die WAK des Nationalrats legte dem Parlament ohne Verzug mit einer eigenen parlamentarischen Initiative eine Neuaufgabe vor, die – sowohl in Bezug auf die Entlastungen als auch in Bezug auf die teilweise Kompensation durch neue Abgaben auf inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren – weitgehend den Parlamentsbeschlüssen von Ende 1990 entsprach. Gegen die Opposition der SP und der Grünen, welche einen Abbau der Finanzmarktsteuern ohne vollständige Kompensation durch neue Einnahmen ablehnten, hiess das Parlament die Vorschläge gut. Die von der Linken und dem SGB mit einem Referendum verlangte Volksabstimmung bestätigte den Parlamentsbeschluss 1992 mit einer Ja-Mehrheit von 62%.

Mit dieser Abschaffung der Stempelsteuer bei der Ausgabe von Fondsanteilen war ein Hauptgrund für die Abwanderung von Schweizer Anlagefonds ins Ausland, insbesondere nach Luxemburg, ausgeräumt worden. Um immer noch bestehende Wettbewerbsnachteile zu eliminieren, legte der Bundesrat 1992 eine Neufassung des Gesetzes über Anlagefonds vor. Die Totalrevision bezweckte eine Anpassung an die entsprechenden EU-Richtlinien. Sie sollte namentlich den Anlegern mehr Schutz durch verbesserte Transparenz garantieren und zudem einige neue Anlageformen auch in der Schweiz zulassen. Die Vorlage wurde vom Parlament ohne wesentliche Veränderungen übernommen und 1995 verabschiedet. Gegen den Willen des Bundesrates hiessen beide Räte auch eine Motion gut, welche verlangt, dass die Attraktivität der Schweiz als Standort für Anlagefonds mit zusätzlichen fiskalischen Massnahmen zu fördern sei. Insbesondere sei die Verrechnungssteuer an die viel tieferen resp. nicht vorhandenen Quellensteuern in den Staaten der EU anzupassen.

Trotz dem 1992 erfolgten teilweisen Abbau blieb die Umsatzabgabe auf Börsengeschäften (Stempelsteuer) mit der fortschreitenden Internationalisierung der Finanzmärkte und dem weiteren Abbau der fiskalischen Belastung insbesondere in London ein Konkurrenznachteil für die inländische Börse. Eine Aufhebung des Stempels für bisher noch nicht entlastete Transaktionen war vom Bundesrat im Rahmen eines Gesamtpaketes (zusammen mit der Reform der Familien- und der Hauseigentumsbesteuerung) und mit Kompensationen durch anderweitige Belastungen des Finanzmarkts geplant gewesen. Nach dem er anfangs 2000 mit parlamentarischen Vorstössen dazu aufgefordert worden war, brach er jedoch das Paket auf und legte einen separaten dringlichen Bundesbeschluss zur teilweisen Abschaffung der Stempelsteuer vor. Bei institutionellen Anlegern, die professionell agieren und grosse Umsätze tätigen und bei denen die Gefahr einer Abwanderung ins steuergünstigere Ausland deshalb besonders akut ist, wollte er die Umsatzabgabe auf Börsengeschäften vollständig und ohne Kompensation streichen. Dem Parlament ging diese sofortige und kompensationslose Entlastung um rund 500 Mio Fr. aber zu weit. Es beschloss in der Dezembersession 2000, mit diesem Dringlichkeitsbeschluss nur die besonders abwanderungsbereiten ausländischen institutionellen Anleger von der Abgabe zu befreien und die übrigen Entlastungen später auf dem normalen Gesetzgebungsweg vorzunehmen.

Versicherungen

Der Vorsteher des EJPD beauftragte 1998 das Bundesamt für Privatversicherungen, eine umfassende Revision der versicherungsrechtlichen Bestimmungen in die Wege zu leiten. Angestrebt wird eine Anpassung an das EU-Recht und damit eine weitere Deregulierung dieses Wirtschaftsbereichs. So soll unter anderem die im Krankenkassenzusatz- und Lebensversicherungsmarkt noch bestehende Genehmigungspflicht für Produkte und Tarife abgeschafft werden. Generell soll die staatliche Aufsicht von der Kontrolle der Angebote und Preise der Versicherer auf eine Überprüfung ihrer finanziellen Verhältnisse verlagert werden. Im September desselben Jahres ging ein

entsprechendes Vorprojekt in die Vernehmlassung.

Landwirtschaftspolitik

Grundsätze der Landwirtschaftspolitik

GATT

Nach harten Auseinandersetzungen über die Landwirtschaftspolitik konnten die 1986 eingeleiteten GATT-Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde erfolgreich abgeschlossen werden. Die wichtigsten agrarpolitischen Beschlüsse betrafen ein Verbot der Importkontingente und -verbote sowie den schrittweisen Abbau von Importzöllen, Preissubventionen und Exportbeihilfen. Uneingeschränkt zugelassen blieben die nicht produktionsabhängigen Direktzahlungen. Das Parlament stimmte 1994 den agrarpolitischen Teilen des neuen GATT-Abkommens deutlich zu.

Agrarartikel

Von der durch das wachsende Umweltbewusstsein und v.a. die laufenden GATT-Verhandlungen ausgehenden Neuüberprüfung der schweizerischen Landwirtschaftspolitik hatte sich auch der Bauernverband nicht unberührt gezeigt. 1990 reichte er eine Volksinitiative für einen neuen Verfassungsartikel über die Landwirtschaft ein. Dieser sollte eine leistungsfähige und umweltverträgliche Landwirtschaft garantieren. Während dabei der Bauernverband weiterhin an der Politik der Preis- und Abnahmegarantien festhalten wollte, lancierte eine breite Koalition von Parteien der Linken (SP, GP, LdU) und Umweltschutzorganisationen eine Volksinitiative für eine grundsätzliche Neuordnung der Landwirtschaftspolitik. Die 1991 eingereichte Initiative verlangte, dass der Staat die Landwirtschaft nur noch insoweit unterstützt, als dabei die Umwelt nicht beeinträchtigt wird. Konkret wurde die Ersetzung der Preisgarantien durch an ökologische Kriterien gebundene Direktzahlungen verlangt.

Der Bundesrat empfahl die beide Volksinitiativen zur Ablehnung und legte einen direkten Gegenvorschlag vor. Dieser verzichtete auf die nach Ansicht des Bundesrats nicht in die Verfassung gehörenden Detailvorschriften der beiden Initiativen und wies – dies als Neuerung – der Landwirtschaft explizit eine multifunktionale Aufgabe zu. Der Ständerat war mit der Ablehnung der beiden Volksinitiativen einverstanden, den Gegenvorschlag des Bundesrats bereicherte er um einige Präzisierungen an. So beschrieb er die Multifunktionalität als Garantie der Landesversorgung mit Lebensmitteln, den nachhaltigen Umgang mit Ressourcen, die Erhaltung und Pflege des Landschaftsbildes sowie die Sicherung einer dezentralen Besiedelung. Nachdem auch der Nationalrat diesen neuen Verfassungsartikel gutgeheissen hatte, zog der Bauernverband seine Volksinitiative zurück. Am 12.3.1995 lehnte das Volk jedoch den neuen Verfassungsartikel über die Landwirtschaftspolitik mit 51% Nein ab. Die französischsprachigen Kantone hatten z.T. deutlich zugestimmt, fast alle Deutschschweizer Kantone aber abgelehnt. Bekämpft worden war er von der politischen Linken, den Gewerkschaften, den Umweltschutzverbänden und der VKMB (Vereinigung kleiner und mittlerer Bauern), für welche die Ausrichtung zu wenig ökologisch war.

Wohl entscheidend für den Eindruck, dass die mit dem neuen Agrarartikel angepeilten Reformen in Richtung auf eine umweltschonendere Agrarpolitik zu zögerlich ausfallen würden, waren die beiden am gleichen Tag (12.3.1995) zur Abstimmung kommenden Parlamentsbeschlüsse über Solidaritätsbeiträge in der Landwirtschaft resp. die Liberalisierung der Milchwirtschaft. Beide wurden von der gleichen Gegnerschaft bekämpft und vom Volk ebenfalls abgelehnt. Die in Opposition zum Bauernverband stehende VKMB konnte damit gleich zwei Erfolge erzielen. Nachdem sie das

Referendum gegen Solidaritätsbeiträge aller Landwirte an die von den Bauernverbänden getragenen Vermarktungsgesellschaften ergriffen hatte, lehnte das Volk mit einer Mehrheit von 66% diese Zwangsabgabe ab. Gegen den Milchwirtschaftsbeschluss des Parlaments hatte sie 1994 das Referendum ergriffen, weil ihrer Meinung nach die dabei beschlossene Liberalisierung des Handels mit Milchkontingenten die Grossbauern bevorteilen würde, ohne diese zu einer tier- und umweltgerechten Produktion zu verpflichten. Das Volk sprach sich mit einer Mehrheit von 64% gegen den Milchwirtschaftsbeschluss aus. Die VKMB hatte bei beiden Vorlagen Unterstützung bei der politischen Linken, den Gewerkschaften und den Umweltschutzverbänden gefunden.

Diese Abstimmungserfolge der VKMB und der Linken bewogen das Parlament, der 1991 eingereichten Volksinitiative dieser Kreise doch noch einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Es nahm darin die unbestrittenen Teile des eben vom Volk abgelehnten Verfassungsartikels (die Multifunktionalität) auf und fügte die Bestimmung an, dass der Grossteil der Direktzahlungen an die Einhaltung ökologischer, qualitativer und tiergerechter Produktionsbedingungen geknüpft wird. Die Initianten zogen daraufhin ihr Begehren zurück und das Volk hiess die Zweitaufgabe für einen Agrarartikel am 9.6.1996 mit einer Mehrheit von 78% gut. Einzig die Freiheits-Partei hatte die Nein-Parole ausgegeben.

Noch im selben Jahr legte der Bundesrat dem Parlament Gesetzesrevisionen für eine Umsetzung der Ziele dieses neuen Agrarartikels vor (Landwirtschaftspolitik 2002). Konkret sollte insbesondere im Bereich der Milch- und Käsewirtschaft die bisherige staatliche Mengen- und Preisgarantie abgeschafft werden. Der durch diese Liberalisierung entstehende Einkommensausfall würde zum Teil (aber nicht vollständig) durch eine massive Erhöhung der Direktzahlungen kompensiert. Dabei würden diese und auch weitere Direktzahlungen an die Einhaltung gewisser ökologische Minimal-kriterien gebunden. Mit knappem Mehr stimmte der Nationalrat 1997 dem neuen Landwirtschaftsgesetz und den übrigen Gesetzes- resp. Verfassungsrevisionen (Getreideartikel) zur Realisierung der Landwirtschaftspolitik 2002 zu. Die meisten Anträge einerseits der Linken für strengere ökologische Auflagen, sowie andererseits einer Koalition der LP mit Westschweizer Parlamentariern der anderen bürgerlichen Parteien für weniger weit gehende umweltschutzpolitische Bestimmungen scheiterten. Nach der Zustimmung des Ständerats wurde das Reformpaket 1998 verabschiedet. Im Jahr 2001 gab der Bundesrat eine Vorlage mit dem Titel „Agrarpolitik 2007“ in die Vernehmlassung. Diese soll die eingeleiteten Reformen weiterführen und sich dabei insbesondere auf eine weitere Flexibilisierung des Milchmarktes konzentrieren.

Im Rahmen dieser Neuorientierung der Agrarpolitik verabschiedete das Parlament auch eine Revision des bäuerlichen Bodenrechts und eine Lockerung der Bau- und Nutzungsvorschriften in Landwirtschaftszonen. Siehe dazu unten, Raumplanung.

Die VKMB hatte 1994 eine eigene Volksinitiative für einen Agrarartikel eingereicht. Dieser sah einerseits eine weitgehende Öffnung der Grenzen für Agrarimporte und andererseits eine vollständige Umstellung der Unterstützung für die Landwirtschaft auf an eine umweltschonende Produktionsweise gebundene Direktzahlungen vor. Dabei sollten diese Direktzahlungen auf 50 000 Fr. pro Jahr limitiert werden. Der Bundesrat und 1997 auch das Parlament beschlossen, die Volksinitiative der VKMB "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" zur Ablehnung zu empfehlen. Das Volk verwarf die Initiative am 27.9.1998 mit einer komfortablen 77%-Mehrheit. Einzig die GP, die Lega und die SD hatten die Ja-Parole ausgegeben; die SP gab die Stimme frei.

In Ergänzung zu den bilateralen Verträgen mit der EU, welche im Agrarbereich eine gegenseitige schrittweise Liberalisierung der Einfuhren brachten (u.a. für den Milch- und Käsemarkt), hiess das

Parlament 1999 eine Änderung des Lebensmittelgesetzes sowie flankierende Massnahmen gut.

Da einzelne Detailregelungen der Landwirtschaftspolitik in der Verfassung stehen, musste sich das Volk in mehreren Abstimmungen zu an sich kaum bestrittenen Deregulierungsschritten äussern. Es stimmte 1994 und 1995 Vorlagen zur Aufhebung der Getreidepreisverbilligung und 1998 einem befristet geltenden neuen Getreideartikel zu. Letzterer schreibt im Rahmen der Landwirtschaftspolitik 2002 den Rückzug des Bundes aus diesem Sektor vor. Die Abschaffung der Verfassungsbestimmung über den Aufkauf von Alkohol und Brennhäfen durch den Bund wurde 1996 vom Volk gutgeheissen.

Direktzahlungen

Die 1986 aufgenommenen GATT-Verhandlungen über den Handel mit Agrarprodukten liefen klar darauf hinaus, die an die Produktion gebundenen Subventionen und die Exportbeihilfen abzubauen. Um den hochsubventionierten Schweizer Landwirten weiterhin ein ausreichendes Einkommen zu garantieren, rückte deshalb die Ersetzung der bisherigen garantierten Preise durch produktionsunabhängige Direktzahlungen in den Vordergrund. Das EVD hatte 1987 eine Expertenkommission zur Abklärung der mit der Einführung von Direktzahlungen verbundenen Probleme eingesetzt. Diese empfahl in ihrem 1990 vorgelegten Bericht, Direktzahlungen nicht generell, sondern als zusätzliches Instrument einer umweltschonenden Produktion einzusetzen. Das Instrument der Direktzahlungen war nicht neu, sondern, namentlich zur Unterstützung der Bergbauern bereits in beträchtlichem Mass namentlich in Form von Viehhalterbeiträgen eingesetzt worden (rund 500 Mio Fr. pro Jahr). Gestützt auf den Expertenbericht gab der Bundesrat im folgenden Jahr eine Revision des Landwirtschaftsgesetzes für die allgemeine Einführung von Direktzahlungen als Ergänzung zu den Preissubventionen in die Vernehmlassung. Die 1992 vom Parlament verabschiedete Gesetzesrevision sah zwei Typen von nicht an die Produktion gebundene Direktzahlungen vor: solche, welche als Ergänzung zu den Preissubventionen der Erhaltung eines ausreichenden bäuerlichen Einkommens dienen und solche, welche vertraglich abgesicherte ökologische Dienstleistungen belohnen (Verzicht auf Düngemittleinsatz, tiergerechte Haltung von Nutztieren etc.). Der Umfang dieser neuen Direktzahlungen sollte bei jährlich 2-300 Mio. Fr. liegen. Die 1998 vom Parlament verabschiedete Landwirtschaftspolitik 2002 verallgemeinerte den Einsatz von Direktzahlungen und knüpfte diese an die Einhaltung von umweltgerechten Minimalanforderungen (siehe dazu oben). Mit der schrittweisen Realisierung der Agrarreform erhöhten sich diese bis 2000 auf rund 2,3 Mia Fr. oder knapp 40 000 Fr. je Landwirtschaftsbetrieb.

Einzelne Produktionszweige

Die seit Ende der 80er Jahren aufgetretene Rinderkrankheit BSE wirkte sich sehr negativ auf die einheimische Viehzucht aus. Obwohl die Epidemie in der Schweiz bei weitem nicht die Grössenverhältnisse Grossbritanniens erreichte, war sie doch das auf dem Kontinent am stärksten betroffene Land. Viele einheimische Konsumenten und auch europäische Staaten boykottierten schweizerisches Rindfleisch. Trotz umfangreichen Notschlachtungen von potentiell gefährdeten Rindern und weiteren Anstrengungen zur Bekämpfung des Rinderwahnsinns blieb der von einer Reihe von Staaten ausgesprochene Boykott gegen schweizerisches Rindfleisch in einzelnen Ländern bis zum Jahr 2000 in Kraft.

Am 1.4.1990 lehnte das Volk mit einer Mehrheit von 53% einen Bundesbeschluss über den Rebau ab, der nach Ansicht der Gegner (GP, Konsumenten und Gewerkschaften, Detailhandel) noch viel zu sehr am bisherigen Protektionismus mit hohen Handelsschranken gegen Importe ausge-

richtet war. Massgebliche Träger der Nein-Kampagne waren die grossen Detailhandelsketten gewesen, welche gegen die Privilegierung gewisser Importeure bei der Vergabe der Kontingente kämpften. Der Bundesrat ersetzte aufgrund dieser Kritik die bisherigen Kontingente für Rotweimporte durch Zollzuschläge. 1995 hob er die individuellen Kontingente für Weissweimporte auf und kündigte ein Gesamtkontingent für Rot- und Weissweine ab dem Jahr 2001 an.

1991 verabschiedete das Parlament ein neue Waldgesetz. Dieses ersetzte das alte, aus dem Jahr 1902 stammende Gesetz, und legte zusätzlich zum bisherigen quantitativen Schutz der Wälder (Erhaltung der Waldfläche) das Gewicht auch auf qualitative Aspekte (ökonomische Nutzung sowie standortgerechte und vielfältige Zusammensetzung des Waldes).

4. FINANZPOLITIK

- 1992 *Volk und Stände billigen die Revision des Gesetzes über die Stempelsteuern. Das Parlament heisst 2000 eine weitere Reduktion der Stempelabgaben gut.*
- 1993 *Volk und Stände stimmen der Einführung der Mehrwertsteuer nach mehreren gescheiterten Anläufen zu. Damit die neue Steuerordnung möglichst rasch in Kraft treten kann, sind die Ausführungsbestimmungen zunächst auf Verordnungsstufe geregelt. 1999 verabschiedet das Parlament ein entsprechendes Gesetz.*
- 2001 *Der Bundesrat präsentiert ein umfassendes Steuerpaket, welches Familien steuerlich besser stellen, die Stempelsteuer teilweise abschaffen und die Wohneigentumsbesteuerung neu regeln will.*
- 2001 *Der Bundesrat veröffentlicht seine Botschaft zum Finanzausgleich. Neben der Neugestaltung des Finanzausgleichs ist auch eine Reorganisation der Aufgabenzuweisungen zwischen Bund und Kantonen vorgesehen.*
- 2001 *Volk und Stände stimmen der Einführung einer Schuldenbremse zu. Diese ersetzt die Ausgabenbremse aus dem Jahr 1995 und das Haushaltsziel 2001 als Steuerinstrument. Während das Haushaltsziel 2001 die Eindämmung des strukturellen Defizits zum Ziel hatte, soll die Schuldenbremse verhindern, dass der Bundeshaushalt erneut aus dem Gleichgewicht gerät.*
- 2001 *Volk und Stände lehnen die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer ab.*

Prägend für die Finanzpolitik der letzten zehn Jahre war der endlich geglückte Wechsel von der Warenumsatzsteuer (WUSt) hin zur Mehrwertsteuer (MWSt). Sowohl die Sozialdemokraten als auch die Bürgerlichen bemühten sich um eine gerechtere steuerliche Belastung: Die Linke scheiterte jedoch sowohl bei der Einführung einer Öko-Steuer als auch bei der Einführung einer Besteuerung von Kapitalgewinnen. Die Bürgerlichen mussten zwar einsehen, dass ein allgemeiner Steuerstopp in der jetzigen Lage keine Chancen hatte, doch konnten sie ihre Politik mehrheitlich durchsetzen. 2001 gab der Bundesrat einen Entwurf für eine neue Finanzordnung in die Vernehmlassung. Im Zentrum der Vorlage steht die Aufhebung der Befristung für die Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer. Die entsprechende Bundeskompetenz läuft Ende 2006 aus. Stellte der Bundesrat in seiner Legislaturplanung noch eine neue Finanzordnung im Zeichen einer ökologischen Steuerreform in Aussicht, musste dieses Ziel nach der Abstimmung über die Energievorlagen im September 2000 zurückgenommen werden. Mit dem Wegfall der Übergangsbestimmungen für die Mehrwertsteuer soll auch der Sondersatz für den Tourismus wieder aufgehoben werden (zu früheren Diskussionen über die Finanzordnung, siehe unten, Mehrwertsteuer). Einen weiteren Dauerbrenner bildeten die Bemühungen von Bundesrat und Parlament, die Bundesfinanzen zu sanieren. Die Debatten kreisten im wesentlichen um die Frage, welche Bereiche gekürzt und in welchem Ausmass dem Bund Mehreinnahmen zugestanden werden sollten. In Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen untereinander steht die Auseinandersetzung um die Neuregelung des Finanzausgleiches bevor.

Direkte Steuern

Familienbesteuerung

Anfangs der neunziger Jahre häuften sich die Bemühungen um eine familiengerechtere Ausgestaltung der direkten Steuern. So reichte die FDP 1987 ihre erste Volksinitiative auf Bundesebene "für ehe- und familiengerechtere Bundessteuern" ein, zog sie jedoch drei Jahre später mit der Begründung zurück, dass ihre Forderungen in der Zwischenzeit durch die Steuergesetzreform und die Sofortmassnahmen weitgehend erfüllt worden seien. Das zu Beginn des Jahres 1989 in Kraft getretene Sofortprogramm hatte für Familien mit mittleren Einkommen eine Entlastung bei der direkten Bundessteuer gebracht und durch die Einführung des Doppeltarifs für Ledige und Verheiratete den Abbau der vom Bundesgericht gerügten Vorteile für im Konkubinat lebende Paare. 1991 verlängerte das Parlament das ursprünglich bis Ende 1992 befristete Sofortprogramm. 1994 verlangte eine Motion Frick (cvp, SZ) familiengerechte Bundessteuern und eine gerechtere Besteuerung doppelverdienender Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren. Der Motionär berief sich auf ein Grundsatzurteil des Bundesgerichts, das Steuerunterschiede zu Lasten der Ehepaare spätestens ab 10% Mehrbelastung als verfassungswidrig bezeichnete. Bald darauf änderte das Gericht jedoch seine Praxis und erachtete eine ungleiche Behandlung "in der Grössenordnung von 10% (oder eventuell auch darüber)" nicht mehr als verfassungswidrig. Eine volle Gleichstellung sei im Rahmen des geltenden Rechts gar nicht möglich. Im Vordergrund stünde der Vergleich von Ehepaaren und Alleinstehenden mit vergleichbarem Einkommen, und erst in zweiter Linie habe der Gesetzgeber für eine Gleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren zu sorgen. Dennoch forderten die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) der beiden Räte den Bundesrat 1997 auf, einen Entwurf vorzulegen, der die strukturellen Mängel der direkten Bundessteuer namentlich bei der steuerlichen Ungleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren behebt; in den folgenden zwei Jahren behandelte das Parlament eine Reihe weiterer Vorstösse, die auf ein Splitting bei der Familienbesteuerung zielten.

Im März 2000 kündigte Bundesrat Villiger im Rahmen eines bundesrätlichen Steuerpakets Steuer-

ermässigungen für Familien mit Kindern an. Ebenso setzte sich die Landesregierung zum Ziel, Ehepaare bei der Besteuerung gegenüber Konkubinatspaaren gleichzustellen. Vier Varianten standen zur Wahl: Das "Vollsplitting ohne Wahlrecht", welches vom Bundesrat und den Finanzdirektoren favorisiert wurde, besteuert das gemeinsame Einkommen verheirateter Paare je hälftig. Aufgrund der Progression fällt so der Steuersatz bedeutend geringer aus. Bei der Variante "Vollsplitting mit Wahlrecht" kommen auch Konkubinatspaare zum Zug. Das Modell "Individualbesteuerung" hat die Steuerveranlagung jeder mündigen Person zur Folge. Beim Ansatz "Familiensplitting" werden alle Personen einzeln veranlagt, Ehepaare und Konkubinatspaare mit minderjährigen Kindern können allerdings vom Splitting profitieren. Ein fünftes Modell "Abbau der Progression" entstammt einer ständerätlichen Initiative. Es verfolgt eine Verflachung der Progressionskurve bei der direkten Bundessteuer, Korrekturen bei den Soziallasten und die steuerliche Gleichstellung von Ehe- und Konkubinatspaaren. Unabhängig von der Umsetzung dieser Modelle will der Bundesrat Einkommen unterhalb des Existenzminimums in Zukunft nicht mehr besteuern, Eltern einen höheren Kinderabzug gewähren und überdies einen Abzug für Betreuungskosten einführen.

Im Oktober 2000 fällte der Bundesrat seinen Grundsatzentscheid zugunsten einer Mischvariante: dem "Teilsplitting ohne Wahlrecht". Ehepaare sollen wahlweise entweder weiterhin gemeinsam besteuert oder separat auf der Basis eines durch 1,9 dividierten Gesamteinkommens veranschlagt werden. Mit den Einsparungen gegenüber dem Vollsplitting sollen höhere Kinderabzüge eingeführt werden. In der Vernehmlassung lehnten SP und Gewerkschaften diese Reform jedoch ab. Profitieren würden ihrer Meinung nach lediglich Paare mit hohem Einkommen. Die Kantone wehrten sich gegen den durch die Individualbesteuerung anfallenden Mehraufwand. FDP und SVP hielten am Vollsplitting fest, und die CVP favorisierte das Familiensplitting. Sukkurs erhielt das Familiensplitting ausserdem von den Wirtschaftsverbänden.

Ende Februar 2001 präsentierte der Bundesrat seine Botschaft zum Steuerpaket. Neben der Reform der Familienbesteuerung (Teilsplitting ohne Wahlrecht) sieht er einen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung (siehe unten, Raumplanung und Wohnen) und die Überführung des Dringlichkeitsrechts ins ordentliche Recht bei der Stempelsteuer (siehe unten, Indirekte Steuern) vor. Der Nationalrat nahm die Beratung in der Herbstsession in Angriff und beschloss massive Steuersenkungen.

Steuerhinterziehung

1993 hatte eine Motion Delalay (cvp, VS) den Bundesrat gegen seinen Willen beauftragt, gesetzliche Bestimmungen für eine generelle Steueramnestie auf Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern auszuarbeiten. Der Motionär machte geltend, dass eine Begnadigung zur Sanierung der Finanzlage beitrage und dass die Amnestien von 1945 und 1969 diesbezüglich positive Ergebnisse gezeitigt hätten. 1995 schickte der Bundesrat einen Entwurf zu einer generellen Steueramnestie in die Vernehmlassung. Der Entwurf sah zwar eine Entkriminalisierung der Steuerhinterzieher vor, verlangte aber, anders als die früheren Amnestien, eine Nachbezahlung der hinterzogenen Steuern samt Verzugszinsen sowie eine schriftliche Schuldanerkennung. Ausserdem wollte der Bundesrat die Einzelheiten der Amnestie in der Verfassung regeln, damit die Stimmbürger dazu Stellung nehmen könnten. Während sich die bürgerlichen Parteien eine grosszügigere Lösung wünschten, verlangten die Linke sowie 17 Kantone einen Übungsabbruch. Deshalb beantragte der Bundesrat dem Parlament die Abschreibung der Motion Delalay und damit den Verzicht auf die Amnestie. Der Ständerat, der den Entwurf als ungenügend erachtete und eine Verschleppungstaktik des Bundesrats befürchtete, schob 1995 eine parlamentarische Initiative Delalay (cvp, VS) für eine einmalige "echte" Steueramnestie nach und beauftragte seine Rechtskommission, einen

entsprechenden Entwurf auszuarbeiten. 1997 beantragte diese dem Rat jedoch die Abschreibung der Initiative, da eine Steueramnestie bei den Kantonen und der Bevölkerung auf Widerstand stossen würde. Dafür beschloss sie, eine Vorlage für eine individuelle Steueramnestie nach dem Prinzip der straflosen Selbstanzeige auszuarbeiten, die sowohl für den Bund als auch für die Kantone und Gemeinden gelten soll. Im Gegensatz zur allgemeinen Amnestie wäre diese individuelle Amnestie nicht an einen Zeitpunkt gebunden. Auch würden Erben für Steuerhinterziehungen des Erblassers nicht mehr bestraft. Die geplante Straflosigkeit für Steuersünder bei Selbstanzeige wurde von den bürgerlichen Parteien in der Vernehmlassung durchwegs positiv bewertet. Die SP hingegen wollte die Amnestie nur natürlichen Personen, nicht aber juristischen Personen zukommen lassen.

Abschaffung der direkten Bundessteuer / Steuerstopp

Nachdem die von der Auto-Partei im Jahre 1990 lancierte Volksinitiative nicht zustande gekommen war, lancierten der Gewerbeverband und das Redressement National 1992 erneut eine Initiative, welche die Abschaffung der direkten Bundessteuer bis ins Jahr 2003 zum Ziel hatte. Das überparteiliche, rechtsbürgerliche Initiativkomitee begründete sein Begehren mit dem im Vergleich zu den übrigen OECD-Ländern sehr hohen Anteil von direkten Steuererträgen an den Einnahmen der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden). Der Bundesrat empfahl die Volksinitiative 1994 ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Er teilte die Bedenken der SP, dass eine Umlagerung den sozialen Frieden gefährde. Um die Einnahmehausfälle auszugleichen, müsste der Mehrwertsteuersatz auf mindestens 12% angehoben werden. Ausserdem erscheine die Initiative unter dem Aspekt des Finanzausgleichs für Bund und Kantone problematisch. 1996 empfahl das Parlament die Volksinitiative deutlich zur Ablehnung. Angesichts dieser schwachen Unterstützung zog das Komitee die Initiative zurück.

1999 lancierte die FDP eine Steuerstopp-Initiative, da sie befürchtete, dass in Zukunft zu viele einzelne Steuerprojekte an die Urne kämen, ohne dass ihre Auswirkungen auf das Steuersystem genügend berücksichtigt würden. Das Volksbegehren wollte die Fiskalquote (als Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandprodukt) einschränken und sah zu diesem Zweck die Einführung eines Steuermoratoriums auf sieben Jahre vor. Ein Jahr später wurde das Vorhaben jedoch wieder fallen gelassen. In einer Pressemitteilung erklärte die Parteileitung, es seien nur 60 000 Unterschriften zustande gekommen.

Kapitalgewinnsteuer

1997 forderten die Sozialdemokraten einmal mehr die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer für Privatpersonen. Die Forderung erhielt durch explodierende Aktienkurse fusionierender Grosskonzerne und die Tatsache, dass in der Schweiz die Buchgewinne an den Börsen erstmals die Arbeitseinkommen überstiegen, zusätzlichen Auftrieb. Sogar FDP-Exponenten wie Parteipräsident Franz Steinegger sprachen sich für eine Besteuerung von Kapitalgewinnen aus. Nachdem der Bundesrat von einer Kapitalgewinnsteuer noch im letzten Jahr nichts wissen wollen, beauftragte er eine Kommission unter der Leitung des Berner Steuer- und Wirtschaftsjuristen Urs Behnisch, Wege gegen die Abwanderung von Börsengeschäften aufzuzeigen und Kompensationsmöglichkeiten für Steuerausfälle, darunter auch eine Kapitalgewinnsteuer, zu prüfen. Die Kommission Behnisch kam in ihrem Bericht zum Schluss, dass die Steuerfreiheit für realisierte private Kapitalgewinne einen erheblichen Mangel im System darstelle. Es verstosse gegen die Rechtsgleichheit, dass Dividenden und Zinsen der Einkommenssteuer unterliegen, nicht aber realisierte Kursgewinne. Die Experten empfahlen daher mehrheitlich, Kapitalgewinne von Privaten ebenfalls

als Einkommen zu besteuern. Zum umgekehrten Schluss kam ein zweites in Auftrag gegebenes Gutachten des Basler Ökonomen Peter Kugler, der von einer Kapitalgewinnsteuer abriet, weil sie Bund und Kantone jährlich zwar 700 Mio Fr. einbringe, aber zu einem dreiprozentigen Rückgang des realen Volkseinkommens führen könne. 1998 lancierte der Schweizerische Gewerkschaftsbund eine Volksinitiative "für eine Kapitalgewinnsteuer", wonach in Zukunft auch realisierte Gewinne natürlicher Personen – und nicht nur juristischer Personen – die mit Aktien und Obligationen etc. erzielt werden, versteuert werden müssten. Der Steuersatz sollte mindestens 20% betragen, es würde ein Freibetrag von 5000 Franken gewährt und Verluste sollten abgezogen werden können. Unterstützung fand das Begehren bei der SP. 2000 erteilte der Bundesrat der Initiative eine Absage: Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer sei zu aufwendig und zu wenig ergiebig. Auch das Parlament lehnte die Initiative ab mit dem Argument, die Kapitalgewinnsteuer stelle eine isolierte Einzelmassnahme dar, die nicht in das bestehende Steuersystem integriert sei. Nach einem flauen Abstimmungskampf verwarfen Volk und Stände am 2. Dezember 2001 die Initiative mit 66% Neinstimmen. Kein einziger Kanton hatte das Begehren unterstützt.

Unternehmenssteuerreform

Mitte der neunziger Jahre hatte die Schweiz für Holdinggesellschaften an Attraktivität eingebüsst, und es war zu diversen Auslagerungen von Holdings in EU-Staaten gekommen. Auch für KMU hatte die Schweiz an Attraktivität verloren. Nachdem 1995 zwei parlamentarische Vorstösse die Zulassung der grenzüberschreitenden Restrukturierung verlangt hatten, schickte der Bundesrat 1996 einen Entwurf für eine Reform der Unternehmensbesteuerung auf Bundesebene in die Vernehmlassung, die Steuererleichterungen für Holdinggesellschaften und KMU vorsah. Von seinem ursprünglichen Ziel, die Reform haushaltsneutral durchzuführen, rückte die Regierung ab und präsentierte statt dessen zwei Varianten, die geschätzte Steuerausfälle von 90 bzw. 210 Mio Fr. zur Folge hätten. In beiden Paketen waren die Einführung der proportionalen Gewinnsteuer, die Verlustverrechnung im Konzern, eine höhere Freigrenze bei den Emissionsabgaben und eine Neuregelung beim Erwerb eigener Aktien enthalten. Der renditeabhängige Dreistufentarif, den die Schweiz noch als einziger OECD-Staat kannte, führte dazu, dass Firmen je nach Kapitalstruktur bei gleichem Produkt, Gewinn und Umsatz unterschiedlich hohe Steuern bezahlten. Als wichtigste Neuerung wurde deshalb der Übergang zur proportionalen Gewinnsteuer vorgeschlagen.

Nachdem die Linke zuerst gegen die Reform opponiert hatte, willigte sie schliesslich doch ein, um im Gegenzug die Unterstützung der Bürgerlichen für ein Konjunkturförderungsprogramm zu erhalten. In der Folge legte der Bundesrat 1997 ein neu geschnürtes Reformpaket vor, das einen Einnahmehausfall von geschätzten 170 Mio Fr. (davon 90 Mio für die Kantone) und verschiedene Änderungen des Gesetzes über die direkte Bundessteuer, des Steuerharmonisierungsgesetzes, des Gesetzes über die Stempelabgaben sowie des Gesetzes über die Verrechnungssteuer vorsah. Schwerpunkte waren: 1) die direkte Freistellung der Beteiligungsgewinne und Beteiligungserträge; 2) die Einführung einer proportionalen Gewinnbesteuerung von 8,5% anstelle der renditeabhängigen, progressiven Steuer auf den Reinertrag sowie die Abschaffung der Kapitalsteuer; 3) die Senkung der Emissionsabgabe auf Beteiligungen von 2% auf 1%; 4) die differenzierte Neuregelung der Steuerfolgen beim Erwerb eigener Aktien. Die Massnahmen 2 und 3 sollten insbesondere die KMU begünstigen. Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Verlustverrechnung im Konzern nahm der Bundesrat nicht ins Reformpaket auf, da sich die Kantone geschlossen dagegen gewehrt hatten. Als neues Element schlug er dafür die Wiedereinführung einer Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien von 2,5% vor, womit der notleidenden Bundeskasse Kompensationseinnahmen von rund 250 Mio Fr. zufließen sollten. Das Parlament hiess die vom Bundesrat vorgeschlagenen Steuererleichterungen für Unternehmen von insgesamt 420 Mio Fr. gut.

Indirekte Steuern

Mehrwertsteuer

Seit der Einführung der sogenannten Wehrsteuer (zwecks Finanzierung des Aktivdienstes im Jahre 1941) und der Warenumsatzsteuer (WUSt) unter dem Vollmachtenregime des Bundesrates war es dem Parlament nicht gelungen, eine neue Bundesfinanzordnung definitiv in der Verfassung zu verankern. Das anfangs der neunziger Jahre gültige Steuermodell der WUSt und der direkten Bundessteuer war in einem Bundesbeschluss bis 1994 befristet. Zwei Versuche, ein Mehrwertsteuermodell, wie es in allen EG-Mitgliedstaaten existiert, einzuführen, waren in den Jahren 1977 und 1979 in der Volksabstimmung gescheitert.

Neuordnung der Bundesfinanzen

Nach sieben Jahren Beratungen in den eidgenössischen Räten hatten sich die Bundesratsparteien 1990 auf ein Kompromisspaket geeinigt, welches in einem Verfassungsartikel ein neues Mehrwertsteuermodell vorsah, gleichzeitig aber noch ein revidiertes Bundesgesetz über die Stempelabgaben sowie ein modifiziertes Bundesgesetz über die direkten Steuern mit einem Proportionaltarif für die Besteuerung von juristischen Personen umfasste. Doch schon bald nachdem das Parlament die komplexe Vorlage verabschiedet hatte, wurde klar, dass Parteien und Verbände nicht geschlossen hinter diesem Kompromisspaket standen. Vor der Abstimmung 1991 stand gesamthaft eine breit organisierte Front von Gegnern einer eher unentschlossenen und wenig überzeugenden Gruppe von Befürwortern gegenüber. Die Regierungsparteien als eigentliche Schöpfer der Vorlage konnten sich nur zaghaft hinter ihr eigenes Kind stellen, da der Riss zwischen Befürwortern und Gegnern quer durch ihre Reihen verlief. Ausschlaggebend im gesamten Meinungsbildungsprozess waren jedoch eher die Verbände: Unisono bemängelten Industrie und Gewerbe, dass die direkte Bundessteuer nicht eliminiert oder wesentlich zurückgestutzt wurde und dazu noch unbefristet in der Verfassung verankert sei; ausserdem befürchteten sie eine Erhöhung der Staats- und Fiskalquote. Der Bauernverband, der Schweizerische Tourismusverband, die Schweizerische Bankiervereinigung – welche vor allem am Abbau der Stempelsteuer interessiert war – und die Gewerkschaften unterstützten das Paket. Die neue Finanzvorlage wurde am 2. Juni 1991 von 54% Neinstimmen sowie von 18 Kantonen und fünf Halbkantonen abgelehnt. Damit scheiterte zum dritten Mal innert vierzehn Jahren die Einführung eines Mehrwertsteuermodells in der Volksabstimmung. Laut der VOX-Analyse hatten sich die Gegner der Vorlage jedoch eher gegen Steuern im allgemeinen gewandt und nicht das Prinzip der Mehrwertsteuer als solches abgelehnt.

Finanzordnung

Unmittelbar nach der Ablehnung der Vorlage begann der Bundesrat damit, eine neue flexible Lösung auszuarbeiten, weil die geltende Ordnung Ende 1994 auslief. Der Entwurf der Regierung sah einerseits die unbefristete Erneuerung der Verfassungsgrundlage für die beiden Haupteinnahmequellen, die Warenumsatzsteuer und die direkte Bundessteuer, mittels eines offen formulierten Verfassungsartikels vor. Aus abstimmungspolitischen Gründen sollten darin Höchstsätze von 6,2% für Detaillieferungen und 9,2% für Engroslieferungen verankert sein. Andererseits sollten gleichzeitig auf Verfassungsstufe die Grundlagen für eine Modernisierung der WUSt sowie für die Umwandlung der Fiskalzölle auf Mineralölen, deren Derivaten und auf Autos bzw. Autobestandteilen in besondere Verbrauchssteuern geschaffen werden. Entgegen verschiedenen parlamentarischen Vorstössen wollte der Bundesrat die Ausweitung der Umsatzsteuer auf den Dienstleistungsbereich und die Beseitigung der *taxe occulte* erst angehen, wenn die Weiterführung der Finanzordnung sichergestellt sei.

Der Nationalrat sprach sich jedoch auf Antrag seiner WAK für einen direkten Übergang zur Mehrwertsteuer (MWSt) anstelle der WUST aus. Nach heftiger Debatte stimmte er gegen eine rechtsbürgerliche Minderheit für den höheren Satz von 6,5%. Er befürwortete auch die soziale Abfederung in dem Sinne, dass fünf Prozent des Steuerertrags zur Entlastung von unteren Einkommen eingesetzt werden sollten. Der Bundesbeschluss C über Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung, welcher die Möglichkeit einer Erhöhung des Satzes um ein Prozent zur Mitfinanzierung der AHV beinhaltete, wurde ohne lange Diskussion gutgeheissen. Die Aufteilung der Vorlage in einen ersten Teil zum Systemwechsel und einen zweiten Teil zur Höhe des Steuersatzes lehnte die grosse Kammer ganz knapp ab. Der Ständerat hingegen befürwortete gegen den Willen der Sozialdemokraten und insbesondere gegen die vehemente Intervention Bundesrat Sticks aus abstimmungspolitischen Gründen eine zweigeteilte Vorlage, die den Stimmberechtigten einerseits den Systemwechsel zur Mehrwertsteuer mit demselben Satz der WUST von 6,2% und andererseits in einer zweiten Vorlage eine Erhöhung des Satzes auf 6,5% vorschlug. Die bürgerliche Mehrheit beurteilte die Chancen eines Systemwechsels in der Volksabstimmung als viel besser, wenn den Stimmenden nicht gleichzeitig wie bei den früheren Multipackvorlagen ein höherer Steuersatz vorgeschlagen würde. Im Differenzbereinigungsverfahren schloss sich der Nationalrat den Beschlüssen des Ständerats an.

Die gesamte Vorlage umfasste schlussendlich vier Bundesbeschlüsse, über welche die Stimmberechtigten separat abstimmen mussten: Der erste betraf die Neugestaltung der Finanzordnung und dabei vor allem die Ersetzung der WUST durch eine Mehrwertsteuer von 6,2%, der zweite die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 6,5%, der dritte die Möglichkeit, den Mehrwertsteuersatz um 1% zugunsten der Sozialversicherung zu erhöhen und der vierte die ertragsneutrale Umwandlung von Zöllen auf Mineralölen, Autos und Autoersatzteilen in Steuern. Das Kernstück blieb wie bei der 1991 vom Volk verworfenen Vorlage der Wechsel von der wettbewerbsverzerrenden einphasigen Warenumsatzsteuer, welche neben den Gütern auch Investitionen besteuerte, zur reinen allphasigen Konsumsteuer auf Waren und Dienstleistungen in der Form der Mehrwertsteuer und der Wegfall der *taxe occulte*. Nachdem sich eine klare Befürwortung des Mehrwertsteuermodells durch die Bundesratsparteien abgezeichnet hatte, rang sich auch der Bundesrat zu einer Unterstützung dieses Modells mit einem Satz von 6,5% durch.

Rund vier Monate vor der Volksabstimmung vom 28. November 1993 eröffneten die grossen Wirtschaftsverbände die Kampagne für ein Ja zur Mehrwertsteuer. Mit Ausnahme der Dachverbände des Gastgewerbes und der Coiffeure, deren Dienstleistungen der bisherigen WUST nicht unterstellt waren, und politischer Randparteien, empfahlen alle Parteien und Interessenorganisationen die Annahme des Systemwechsels. Alle vier Vorlagen des Finanzpaketes wurden mit Ja-Anteilen zwischen 58% und knapp 65% angenommen.

Mehrwertsteuer-Verordnung

Aus Gründen der Transparenz hatte der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zur Mehrwertsteuer in Form eines Verordnungsentwurfs schon vor der Volksabstimmung in die Vernehmlassung gegeben, was ein eher unübliches Vorgehen darstellt. Denn nach Inkrafttreten der Beschlüsse zur Mehrwertsteuer ab Januar 1995 sollte zuerst die Verordnung die gesetzliche Basis zur Ausführung bilden, weil die Ausarbeitung eines entsprechenden Bundesgesetzes noch mindestens bis 1996 dauern würde. Am 1. Januar 1995 trat nach ungewöhnlich kurzer Vorbereitungsphase die Mehrwertsteuer-Verordnung in Kraft. Verschiedene Stimmen kritisierten, die Verordnung sei schärfer ausgefallen als der vor der Volksabstimmung vom November 1993 veröffentlichte Entwurf. Der Schweizerische Landesverband für Sport und gemeinnützige Organisationen lancierten im Frühjahr eine Volksinitiative "gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im

Sozialbereich", welche verlangte, dass die Umsätze der nicht gewinnstrebenden Sportveranstaltungen sowie der anerkannten gemeinnützigen Organisationen von der Mehrwertsteuer befreit würden.

Mehrwertsteuer-Gesetz

Nicht nur der Inhalt der Mehrwertsteuer-Verordnung gab zu Kritik Anlass, sondern auch das Verfahren, wichtige Bereiche auf dem Verordnungsweg zu regeln. So forderte eine parlamentarische Initiative Spoerry (fdp, ZH), dass in sensiblen Bereichen die politische Kontrolle durch das Parlament sichergestellt sein müsse und mindestens die gesetzesvertretenden Verordnungen des Bundesrates der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte bedürften. Für den konkreten Fall der Mehrwertsteuer verlangte eine parlamentarische Initiative Dettling (fdp, SZ), dass das Parlament baldmöglichst ein eigenes Bundesgesetz erlasse. Die Initiative wurde gegen den Willen von Bundesrat Stich angenommen, der es vorgezogen hätte, mit der Verordnung zunächst zwei Jahre Erfahrungen zu sammeln und anschliessend ein Ausführungsgesetz zu erlassen.

Im Sommer 1995 verabschiedete die nationalrätliche WAK ihren Entwurf für ein Mehrwertsteuergesetz, das die geltende Verordnung des Bundesrates ablösen sollte. Diese sei "pro Fiskus" ausgefallen und punktuell sogar verfassungswidrig. Die Kommission übernahm im neuen Gesetz weitgehend die Systematik der Verordnung, trug aber den bisher geäusserten Kritiken an der bundesrätlichen Verordnung weitgehend Rechnung und machte gewichtige Konzessionen an die Steuerpflichtigen. Von Bedeutung war insbesondere die Erweiterung des Optionsrechts: Neu sollten sich alle MWSt-befreiten Unternehmen und Institutionen freiwillig einem reduzierten MWSt-Satz von 2% unterstellen können, im Gegenzug könnten sie die Vorsteuern auf getätigte Ausgaben in Abzug bringen. Gelten sollte diese Regelung u.a. für gemeinnützige Organisationen, die Immobilienbranche, Schulen, Spitäler und den Kultur- und Sportbereich. Den in einer Volksinitiative formulierten Anliegen der Sportverbände und Brockenhäuser würde mit dieser Regelung Rechnung getragen, zumal die WAK auch die Startgelder von der MWSt befreien wollte. Im Nationalrat leistete die SP entschlossenen Widerstand gegen die Steuerausfälle und drohte mit dem Referendum. Doch der Nationalrat hielt sich weitgehend an die Anträge der WAK und hiess mit 79 zu 53 Stimmen das Mehrwertsteuergesetz schliesslich gut. Der Ständerat folgte in den meisten Punkten den Beschlüssen des Nationalrates.

Neue Mehrwertsteuer-Prozente

Im Herbst 1993 hatte das Volk neben der MWSt-Verordnung auch einer Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV/IV um maximal 1% zugestimmt, wenn deren Finanzierung aus demographischen Gründen nicht mehr gewährleistet sei. Die Experten des Bundesamtes für Sozialversicherung gingen damals allerdings davon aus, dass sich eine Erhöhung bis ins Jahr 2000 nicht mehr aufdrängen würde. Aufgrund der Entwicklung der AHV, die 1996 erstmals rote Zahlen schrieb, beschloss der Bundesrat 1997 jedoch, den ordentlichen MWSt-Satz ab 1999 um 1% auf 7,5% und den reduzierten Satz um 0,3% auf 2,3% anzuheben. Der reduzierte, befristete Sonderatz für Beherbergungsleistungen sollte um 0,5% auf 3,5% angehoben werden. EFD-Vorsteher Kaspar Villiger setzte durch, dass von den zusätzlichen Einnahmen von rund 1,5 Mia Fr. im Einführungsjahr und danach jährlich gut 2 Mia Fr. 17% in die allgemeine Bundeskasse flossen. Insbesondere dieser Schachzug stiess auf harsche Kritik im bürgerlichen Lager, das dem Bundesrat Missachtung des Volkswillens vorwarf. Das Parlament hiess die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV auf 7,5% dennoch gut; der Bundesbeschluss trat am 1. Januar 1999 in Kraft.

Stempelabgaben

Anfangs der neunziger Jahre beabsichtigte der Bundesrat, im Rahmen der Neuordnung der Bundesfinanzordnung auch die Stempelabgaben zu revidieren. Mit dieser Reform wollte er die Steuerbelastungen des schweizerischen Finanzmarktes an die Verhältnisse im Ausland angleichen und damit einen Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes leisten. Derartige Erleichterungen waren nicht nur von den Banken, sondern auch vom Parlament mit Nachdruck gefordert worden. Als Kompensation für die erwarteten Einnahmehausfälle sollten neu Treuhandanlagen, Lebensversicherungen und die Emission von Inland-Obligationen besteuert werden. Banken und Versicherungen protestierten gegen die vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen für die Ausfälle der Stempelsteuern und erklärten, nur schon die Ankündigung solcher Belastungen lasse Geschäfte in grossem Stil ins Ausland abwandern. Bald wurde auch die Forderung laut, die Stempelsteuergesetzrevision von der Überarbeitung der Finanzordnung abzukoppeln und prioritär zu behandeln. 1990 stimmte das Parlament der Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben zu. Die SP musste dabei auf ihre Forderung nach einer Besteuerung der Treuhandanlagen verzichten, und die bürgerlichen Parteien sahen sich gezwungen, ihre Opposition gegen die Besteuerung der Prämien für Lebensversicherungen aufzugeben. Zum Kompromiss der Bundesratsparteien gehörte allerdings auch die Bestimmung, dass die Stempelsteuerreform nur gemeinsam mit der dem obligatorischen Referendum unterstehenden Einführung der Mehrwertsteuer in Kraft treten konnte.

Nachdem das Volk die neue Bundesfinanzordnung und mit ihr die Revision der Stempelabgaben im Juni 1991 abgelehnt hatte, wurde ohne Zögern eine Neuauflage – diesmal aber ohne Verknüpfung mit anderen finanzpolitischen Fragen – an die Hand genommen. Ausgehend von einer parlamentarischen Initiative Feigenwinter (cvp, BL) unterbreitete die Finanzkommission dem Parlament eine neue Vorlage. Diese entsprach weitgehend den Parlamentsbeschlüssen von Ende 1990, enthielt aber noch drei weitere Änderungen: Die Kommission beantragte, der EG-Rechtsentwicklung Rechnung zu tragen und die Stempelabgaben auf Umstrukturierungen und Sitzverlegungen ebenfalls aufzuheben. Im weiteren sollte durch die Abschaffung der Emissionssteuer bei der Ausgabe von Anteilen an Anlagefonds ein weiteres Abwandern von Anlagefonds ins Ausland verhindert werden. Schliesslich forderte die Kommission den Verzicht auf die von den Versicherungsgesellschaften bekämpfte Einführung der Stempelabgabe auf Prämien von Lebensversicherungen. Bereits in der Herbstsession stimmten die Räte der Vorlage zu. Dabei setzte sich die bürgerliche Mehrheit gegen die SP und die Grünen durch, welche angesichts der drohenden Löcher in der Bundeskasse grundsätzlich nicht bereit waren, einem Abbau der Finanzmarktsteuern ohne vollständige Kompensationen durch neue Einnahmen zuzustimmen. Daraufhin reichten die SP und der Schweizerische Gewerkschaftsbund das Referendum ein. Am 27. September 1992 kam die Vorlage zur Abstimmung und wurde mit einem klaren Mehr von 62% vom Volk angenommen.

1997 forderten die Bankiervereinigung und die Schweizer Börse lautstark die vollständige Abschaffung der Umsatzabgabe auf Wertschriftentransaktionen (Börsenstempel) und warnten, dass durch die Öffnung des Börsengeschäfts für ausländische Händler, die Elektronisierung des Handels und die kommende Einführung des Euro sonst bis zu 10 000 Arbeitsplätze ins Ausland verlegt würden. Das EFD signalisierte, dass es das Problem erkannt habe, verlangte aber, dass die jährlich rund 1 Mia Fr. an Steuereinnahmen, die verloren gingen, zumindest teilweise kompensiert werden müssten. Diese Forderung stiess auch im bürgerlichen Lager auf Verständnis. 2000 verlangte die WAK-NR vom Bundesrat in einer Motion die Abschaffung des Umsatzstempels in jenen Bereichen des Finanzgeschäftes, die von einer Abwanderung ins Ausland bedroht waren. Der Bundesrat wollte dem Begehren entsprechen, wehrte sich aber gegen eine Fristsetzung. In seinem Entwurf zum Bundesgesetz über die Stempelabgaben beschränkte er sich ausschliesslich

auf Transaktionen durch die öffentliche Hand, durch Anlagefonds, Lebensversicherer und Vorsorgeträger. Zudem sollten inländische Banken keiner fiskalischen Belastung mehr ausgesetzt werden, wenn sie an einer ausländischen Börse mit inländischen Aktien handelten. Die Einnahmeausfälle schätzte der Bundesrat auf jährlich 490 Mio. Fr. Der Ständerat beschloss, nur ausländische institutionelle Anleger von der Umsatzabgabe zu befreien. Inländische sollten dagegen neu als Effekthändler bezeichnet werden und der obligatorischen Umsatzabgabe unterliegen, auch wenn sie ihre Geschäfte an ausländischen Börsen abwickelten. Obschon der Nationalrat den ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates favorisierte, liess er sich in der zweiten Lesung umstimmen.

Diverse indirekte Steuern

Treibstoffzoll

Die als Teil D der Sanierungsmassnahmen 1992 zur Entlastung des Bundeshaushaltes vorgeschlagene Erhöhung des Treibstoffzolls um 25 Rappen pro Liter war in den beiden Räten an und für sich nicht umstritten, nur die Höhe der zusätzlichen Abgabe bildete während längerer Zeit den Zankapfel zwischen National- und Ständerat. Der Bundesrat begründete die Erhöhung mit der seit der Einführung des Grundzolls im Jahre 1936 aufgelaufenen Teuerung von rund 600%, welche nie ausgeglichen worden war. Die zusätzlichen Einnahmen in der Höhe von rund 1,6 Mia Fr. sollten je zur Hälfte für die allgemeine Bundeskasse und den Strassenbau verwendet werden. Ein überparteiliches Komitee bestehend aus Vertretern der Auto-Partei, bürgerlichen Parlamentariern sowie dem Westschweizer Centre patronal ergriff das Referendum. Unterstützt wurde das Komitee vom Schweizerischen Nutzfahrzeugverband Astag und dem ACS, nicht aber vom grössten Verband der Automobilisten, dem TCS. Mit einem Mehr von 55% wurde die Vorlage zur Erhöhung des Treibstoffzolls am 7. März 1993 angenommen.

Verbrauchssteuern

Auf Antrag des Bundesrates revidierte das Parlament das Mineralölsteuergesetz. Die neue Verbrauchssteuer löste 1997 die bisherigen Einfuhrzölle ab, welche die Schweiz gemäss den Bestimmungen des GATT/WTO-Abkommens nicht mehr erheben durfte. Ebenfalls im Rahmen der GATT/WTO-Verpflichtung, bis Januar 1997 Einfuhrzölle in interne Abgaben umzuwandeln, verabschiedete das Parlament eine Revision des Automobilsteuergesetzes.

Ökologische Steuerreform

Anfangs der neunziger Jahre plante die EFTA, auf internationaler Ebene eine Harmonisierung und Erhöhung der Energiesteuern in den Mitgliedstaaten einzuführen, nachdem ein Bericht über Energiesteuern und Umweltpolitik in den EFTA-Staaten die krassen Unterschiede in den einzelnen Ländern aufgezeigt hatte. Die Steuerstrukturen sollten demnach in Zukunft vermehrt eine fortschrittliche Umweltpolitik und eine entsprechend konkurrenzfähige Umwelttechnologie fördern. Ein derartiges globales Energiebesteuerungssystem entspräche den Modellen der Grünen Partei und der Schweizerischen Gesellschaft für Umweltschutz, welche eine sukzessive Senkung der bestehenden Warenumsatzsteuer und eine gleichzeitige Erhöhung der Energie- oder Ökosteuern vorsahen. Auch der Bundesrat wies einer Ökologisierung des Steuersystems eine zentrale Bedeutung zu. Die Bundeseinnahmen, die überwiegend auf Fiskaleinnahmen beruhten (rund 32 von 37 Mia Fr.), seien aus der Sicht der nachhaltigen Entwicklung zu hinterfragen, und es sei nach Möglichkeiten zu suchen, das Steuersystem den neuen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen

Anforderungen anzupassen, indem der Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger und die Belastung der Umwelt besteuert, der Faktor Arbeit jedoch steuerlich entlastet würde (zu den gescheiterten Versuchen, eine Energiesteuer einzuführen, siehe unten, Energiepolitik).

Finanzkontrolle

1994 leitete der Bundesrat dem Parlament eine Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes zu, welche die Modernisierung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zum Ziel hatte. So sollte die EFK deutlicher als bisher als externes Finanzaufsichtsorgan definiert und ihre selbständige und unabhängige Stellung verstärkt werden. Die Schaffung eines Rechnungshofes nach dem Vorbild anderer Länder lehnte der Bundesrat ab. Auch als Folge der Missstände bei der Pensionskasse des Bundes suchten die Finanzkommissionen beider Räte nach Massnahmen, um die Stellung und Unabhängigkeit der EFK zu stärken. 1997 gab der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative Bührer (fdp, SH) Folge, die eine Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle forderte. Konkret beantragte der Initiator, dass die EFK der Finanzdelegation beider Räte – und nicht mehr dem Finanzdepartement – unterstellt würde und damit nicht mehr denselben Leuten, die sie kontrollieren müssten. In einer Gesetzesvorlage schlug der Bundesrat 1998 Massnahmen zur Stärkung und grösseren Unabhängigkeit der EFK vor. Am Konzept der Finanzaufsicht mit einer parlamentarischen Finanzdelegation und einem dem Parlament wie der Regierung dienenden Fachorgan wollte er allerdings festhalten. Das Parlament stimmte der Reform zu, nachdem es die Unabhängigkeit der EFK noch etwas mehr betont und die Mitbestimmungsrechte des Parlaments bei der Besetzung der Leitung ausgebaut hatte.

Sanierungsmassnahmen

Während der letzten zehn Jahre bemühte sich der Bund ständig um die Sanierung seiner Finanzen. Einerseits ging es darum, die laufenden Ausgaben zu beschränken, andererseits, die Einnahmen zu vergrössern.

Sanierungsmassnahmen 1992-1994

Die Sanierungsmassnahmen 1992 (1. Sanierungspaket) sollten das Budgetdefizit um rund 3 Mia Fr. verringern. Sie beinhalteten auf der Ausgabenseite für die Jahre 1993-95 lineare Kürzungen von 10% und gezielte Sparmassnahmen. Mehreinnahmen erhoffte sich die Regierung von der Erhöhung des Treibstoffgrundzolls und der Tabaksteuer (ab 1995) und der Aufhebung des Spielbankenverbots (ab 1997) (siehe oben, Diverse indirekte Steuern und Allgemeine Wirtschaftspolitik).

Angesichts der prekären Finanzsituation präsentierte der Bundesrat 1993 ein zweites Sparprogramm, welches eine Arbeitsgruppe, bestehend aus den kantonalen Finanzdirektoren und Vertretern der Finanzverwaltung, ausgearbeitet hatte. Dieses sah bis 1997 jährliche Einsparungen von rund 1,5 Mia Fr. vor. Ursprünglich vorgesehene Abstriche im Sozialversicherungsbereich reduzierte der Bundesrat nach heftiger Kritik in der Öffentlichkeit auf ein Minimum. Der Wechsel zur Mehrwertsteuer, die Erhöhung des Preises der Autobahnvignette und die Anpassung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe an die Teuerung sollten ebenfalls zu Mehreinnahmen führen. Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993 beschloss das Parlament auch die Einführung einer Ausgabenbremse (siehe unten).

Bereits im Herbst 1994 präsentierte der Bundesrat gleichzeitig zum Budget 1995 ein drittes Sanierungspaket für die Jahre 1996 bis 1998. Ziel war die weitestgehende Beseitigung der strukturellen Defizite von rund 4 Mia Fr. Dabei sah das Sanierungspaket neben Einsparungen von 2,7 Mia Fr. trotz vorgängigem bürgerlichem Protest auch 1,3 Mia Fr. Mehreinnahmen vor mit Schwerpunkt auf den indirekten Steuern (erneute Erhöhung des Benzinzolls, höhere Abgaben auf Heizöl und Gas, Reform der Tabakbesteuerung). Auf eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wurde hingegen verzichtet. Ausgabenseitig beabsichtigte der Bundesrat, die im Rahmen des ersten Sanierungspaketes beschlossenen linearen, zehnpromzentigen Kürzungen um weitere zwei Jahre bis Ende 1997 verlängern. Ausserdem sollen 21 Abbaumassnahmen durch Änderungen von Verfassung, Gesetzen und Bundesbeschlüssen dauerhafte Einsparungen bringen, so beispielsweise die Aufhebung der kantonalen Kompetenz zur Anschaffung und zum Unterhalt der persönlichen militärischen Ausrüstung (siehe oben, Reorganisation der Armee). Nachdem die Kantone bei den beiden vorherigen Sanierungspaketten weitgehend verschont geblieben waren, wurden sie nun ebenfalls belastet. Schliesslich sollten flankierende Massnahmen und Reformprojekte wie die Neuordnung des Finanzausgleichs (siehe unten), die Überprüfung von Bundessubventionen und eine Verwaltungsreform den Haushalt längerfristig entlasten.

Das Sanierungskonzept des Bundesrates wurde heftig kritisiert. Die bürgerlichen Parteien und die Wirtschaftsverbände lehnten eine Erhöhung des Benzin- und Heizölpreises kategorisch ab und sprachen sich grundsätzlich gegen neue Steuern aus. Die linken Parteien hingegen wehrten sich vehement gegen eine Reihe sozialer Abstriche, insbesondere die vorgeschlagene Lockerung des AHV/IV-Mischindex und die Abschaffung der IV-Viertelsrente (siehe unten, Sozialversicherungen). Das bereits im Vorfeld als "konzeptlos" und "zu einnahmenlastig" heftig kritisierte dritte Sanierungspaket erlitt Schiffbruch, nachdem beide Räte gewichtige Brocken des Pakets ablehnten. Insgesamt bewilligte das Parlament Verbesserungen von rund 600 Mio Fr. Davon entfiel die Hälfte auf die linearen Kürzungen. Rund 200 Mio Fr. blieben nach den Beratungen im Parlament bei den gezielten Kürzungen übrig. Als Mehreinnahmen konnte das dritte Sanierungspaket anstelle der ursprünglich vorgeschlagenen 1,3 Mia Fr. nur gerade die 75 Mio Fr. für die Tabaksteuerreform verbuchen. Zu den vom Parlament bewilligten Verbesserungen kamen rund 1,3 Mia Fr., die der Bundesrat in eigener Kompetenz beschliessen konnte. Insgesamt wurde der Bundeshaushalt mit dem dritten Sanierungsprogramm ab 1996 um rund 2 Mia Fr. entlastet, womit das Ziel klar verfehlt war.

Ausgabenbremse

Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993 stimmte das Parlament auch der Einführung einer Ausgabenbremse zu. Diese sah für Ausgaben von über 20 Mio Fr. und neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Mio Fr. neu die Zustimmung der Mehrheit aller Ratsmitglieder vor. Am 12. März 1995 nahmen Volk und Stände mit einer Mehrheit von 83% und der Zustimmung aller Kantone die Vorlage an. Neben einer Ausgabenbremse hielt der Bundesrat auch eine verfassungsmässige Schuldenbremse für nötig (siehe unten).

Haushaltsziel 2001

1997 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft für einen Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich bis ins Jahr 2001. Das Konzept, das gewissermassen das gemeinsame Dach der künftigen Sanierungsanstrengungen darstellte, war 1996 in der Vernehmlassung vor allem von bürgerlicher Seite und den Kantonen gut aufgenommen worden, und das Parlament stimmten ihm zu. Kernelement bildete eine Übergangsbestimmung in der Verfassung, die bis 1999

ein Defizit von höchstens vier Milliarden und bis ins Jahr 2001 einen ausgeglichenen Haushalt vorschrieb bzw. höchstens noch ein Defizit von 2% der Einnahmen – rund 1 Mia Fr. – zuliess. Bei schlechter Wirtschaftslage galt eine Nachfrist von höchstens zwei Jahren. Von den ursprünglich zwei Notbremse-Varianten behielt der Bundesrat die "weichere" bei, wonach er weitere Kürzungen vornehmen musste, falls die Sparziele verfehlt würden. Diese nähme er teils in seiner eigenen Zuständigkeit vor, teils beantragte er sie den eidgenössischen Räten auf Gesetzesstufe. Das Parlament konnte die Anträge des Bundesrates im einzelnen abändern, war jedoch an den Gesamtbetrag der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einsparungen gebunden. Beide Räte sollten sie in der gleichen Session und im Dringlichkeitsverfahren behandeln. Am 7. Juni 1998 wurde das Haushaltsziel 2001 mit einem Ja-Stimmenanteil von knapp 71% und der Zustimmung aller Kantone deutlicher als erwartet angenommen. Linke und Gewerkschaften hatten sich mit ihren Argumenten, die Vorlage sei überflüssig und sozialpolitisch unverträglich, nicht durchsetzen können.

Stabilisierungsprogramm 1998

1998 trafen sich Vertreter der Kantone, der Regierungsparteien, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften mit Finanzminister Villiger am "runden Tisch", um über das vom Bundesrat im Dezember 1997 präsentierte Stabilisierungsprogramm 98 zu beraten. Mit dem Stabilisierungsprogramm 98 sollte der Bundshaushalt bis ins Jahr 2001 um 2 Mia Fr. entlastet werden. Schon vor Beginn der Gespräche am runden Tisch war klar, dass das Erreichen eines Konsenses ein äusserst schwieriges Unterfangen sein würde. Bereits das Ziel, den Haushalt bis ins Jahr 2001 auszugleichen, war umstritten. Während die Bürgerlichen die bundesrätlichen Vorgaben unterstützten und die SVP eine noch raschere Sanierung verlangte, sprach die SP von Sparhysterie, die den konjunkturellen Aufschwung gefährde, und forderte eine Sanierung auf das Jahr 2004. Hauptstreitpunkt waren die vorgesehenen Sparmassnahmen im Sozialbereich, und zu einem Tauziehen kam es auch bezüglich zusätzlicher Einnahmequellen. Schliesslich einigten sich Parteien, Sozialpartner sowie der Finanzausschuss des Bundesrates (Finanzminister Villiger, Sozialministerin Dreifuss, Justizminister Koller) auf ein Kompromisspaket, das durch die Schliessung von Steuerschlupflöchern neben Einsparungen von rund 2 Mia Fr. auch Mehreinnahmen von rund 150 Mio Fr. bringen sollte: Unverändert gegenüber den bundesrätlichen Vorschlägen blieben die Einsparungen bei der SBB und bei den Bundessubventionen an die Kantone. Auch im Bereich AHV/IV wurden die Vorgaben übernommen, wodurch die Renten erst nach drei Jahren angepasst würden (ausser bei einer Teuerung von mehr als 4%) und die 2001 fällige Rentenanpassung um ein Jahr verschoben würde. In anderen Bereichen erreichte die Linke zahlreiche Zugeständnisse: So verzichtete der Bund auf massive Eingriffe in die Arbeitslosenversicherung, verschonte sensible Bereiche wie die Asylpolitik, Bildung und Forschung von der Kreditsperre (inklusive Landwirtschaft) und erhöhte die Einsparungen beim Militär und Zivilschutz. Gleichzeitig wurde vereinbart, Steuerschlupflöcher im Börsen- und Versicherungsgeschäft ebenfalls im Rahmen des Stabilisierungsprogramm 98 zu stopfen.

Alle Teilnehmenden verpflichteten sich, sich für die Realisierung des Stabilisierungsprogramm 98 einzusetzen und Vorstösse für neue Steuerausfälle abzulehnen. Um zu verhindern, dass einzelne Teile aus dem Sparprogramm herausgelöst würden, sollte es zu einem Gesamtpaket geschnürt werden. Der Budgetkompromiss, der als Durchbruch im Kampf gegen das Schuldenloch gefeiert wurde, geriet jedoch von links und von rechts bald unter Beschuss. Die erste Bewährungsprobe für den Zusammenhalt des runden Tisches erfolgte noch am gleichen Tag, als SP und Gewerkschaften am Nein zum Haushaltsziel 2001 festhielten. Ihrer Meinung nach bildeten Haushaltsziel und Beschluss des runden Tisches zwei von einander getrennte Vorlagen.

Zeitgerecht legte der Bundesrat die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 98 vor. Parteien und Verbände reagierten jedoch mit Misstrauen auf das definitive Stabilisierungsprogramm. Noch vor den Beratungen im Parlament wurde ein Teil des Konsenses offen in Frage gestellt: SP und Gewerkschaften pochten auf Zusatzeinnahmen und waren enttäuscht, dass die grössten Steuerschlupflöcher nicht konsequent geschlossen worden waren. Gegenteiliger Ansicht waren die bürgerlichen Parteien, die dem Bundesrat vorhielten, er sei über die gefassten Beschlüsse hinausgegangen und belaste den Mittelstand übermässig. Der Nationalrat verabschiedete die Vorlage ohne Änderung gegenüber dem Kommissionsentwurf mit 124 zu 26 Stimmen. Anträge aus linker und grüner Seite waren alle im Verhältnis 2 zu 1 abgelehnt worden. Schon wenige Tage nach der Verabschiedung des Sanierungspakets scherten zahlreiche bürgerliche Parlamentarier aus dem erzielten Kompromiss aus. So hatte der runde Tisch beschlossen, die Volksinitiative des Hauseigentümerversandes "Wohneigentum für alle" abzulehnen und auf einen Gegenvorschlag bis zum Ausgleich der Bundesfinanzen zu verzichten. Die SVP kämpfte jedoch prominent im Pro-Komitee der Initiative mit, und bei der FDP unterstützten zahlreiche FDP-Politiker und Kantonalsektionen die Initiative (siehe dazu unten, Raumplanung und Wohnen).

Schuldenbremse

Bereits bei der Einführung der Ausgabenbremse 1995 hatte der Bundesrat auch eine verfassungsmässige Schuldenbremse für nötig gehalten. Im Sommer 2000 verabschiedete er die Botschaft dazu. Die Schuldenbremse sollte das Haushaltsziel 2001 als Steuerinstrument ersetzen. Während das Haushaltsziel 2001 die Eindämmung des strukturellen Defizits zum Ziel hatte, sollte die Schuldenbremse verhindern, dass der Bundeshaushalt erneut aus dem Gleichgewicht geriet. Die zulässigen Ausgaben sollten je nach budgetierten Einnahmen und erwarteter Konjunkturlaufentwicklung bemessen werden. Der Bundesrat orientierte sich in seiner Botschaft an einer antizyklischen Ausgabenpolitik. In den parlamentarischen Beratungen fand die Schuldenbremse die Zustimmung der Mehrheit. Eine linke Minderheit befürchtete, sie schränke die Hoheit des Parlaments bei der Gestaltung des Budgets zu stark ein und beschränke sich zu einseitig auf die Ausgaben. 2001 stimmten eine grosse Mehrheit des Stimmvolks (85%) und alle Kantone der Einführung der Schuldenbremse zu.

Finanzausgleich

Um ein weiteres Auseinanderdriften zwischen armen und reichen Kantonen zu verhindern, welches zwischen 1970 und 1988 zu beobachten war, verlangten die kantonalen Finanzdirektoren anfangs der neunziger Jahre von der eidgenössischen Finanzdirektion eine stärkere Ausrichtung des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft der Kantone. Ausserdem forderten sie ein einheitlicheres und übersichtlicheres System der Subventions- und Beitragsleistungen des Bundes an die Kantone, womit gleichzeitig Personaleinsparungen erzielt werden könnten. 1994 erteilte der Bundesrat einer vom EFD und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation den Auftrag, Vorschläge für eine grundlegende Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen zu erarbeiten, die sich in einem ersten Schritt im wesentlichen auf die Grundzüge des neuen Finanzausgleichs beschränken sollten. Hauptziel war es, das in den letzten 40 Jahren entstandene Gewirr der Aufgaben, Kompetenzen und Geldströme zwischen Bund und Kantonen zu entflechten und den Föderalismus zu revitalisieren.

In der Vernehmlassung fanden die Kernstücke der Reform breite Unterstützung, es gab allerdings auch viel Detailkritik. So befürchteten zahlreiche Kantone sowie SP und Gewerkschaftsbund, der Bund könnte die Reform nutzen, um Lasten abzuwälzen bzw. um Leistungen abzubauen. Breite

Opposition von links bis rechts erwuchs der Kantonalisierung der Ergänzungsleistungen und des Regional- und Agglomerationsverkehrs sowie der Zentralisierung des Militärs beim Bund. Ein gewichtiger Vorbehalt kam von den Gemeinden und Städten, die auf den Einbezug ihrer Ebene in das Projekt drängen. Eine Neuordnung des Finanzausgleichs, die sich nur am Verhältnis Bund/Kantone orientiere, ziele an der föderalistischen Wirklichkeit vorbei.

Ende 1996 beauftragte der Bundesrat eine von Bund und Kantonen paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe, in der auch Delegierte der Städte und Gemeinden miteinbezogen waren, mit der nächsten Etappe: der Vertiefung der Vorschläge für die einzelnen Aufgabenbereiche. Im Frühling 1999 präsentierte Bundesrat Villiger den Schlussbericht zum Neuen Finanzausgleich (NFA). Als wichtigstes Ziel der Finanzreform nannte der Bericht die Entwirrung des Dickichts in den hoch kompliziert gewordenen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Die Finanzströme sollten vereinfacht, transparent und steuerbar umgestaltet werden; falsche Anreize im Subventionswesen sollten aufgehoben werden. Schliesslich sollte auch ein Ressourcenausgleich zwischen finanzstarken und -schwachen Kantonen eingeführt werden. Die gesamte Neuordnung sollte unter dem Strich kostenneutral sein. Es würden aber Effizienzgewinne von gut 2 Mia Fr. erwartet.

In der Vernehmlassung befürchteten mehrere Organisationen vor allem der Linken einen Rückgang von Subventionen, die Verschiebung von Lasten oder einen Leistungsabbau, wo neu die Kantone anstelle des Bundes zuständig sind, bspw. in der Wohnbauförderung, der kollektiven Leistungen der AHV/IV, der Berufsbildung, im Umweltbereich oder beim öffentlichen Agglomerationsverkehr. Einer der Hauptkritikpunkte von Seiten der Kantone war der sogenannte Ressourcenindex, die Bemessung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Kantons. Dieser Ressourcenindex sollte neu aufgrund der direkten Bundessteuer ermittelt werden und der Zentrumslast der Städte mehr Gewicht geben.

Im November 2001 veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft. Im Rahmen der Aufgabenverteilung sollen neu vierzehn Bereiche den Kantonen übertragen werden, für sieben soll nur noch der Bund zuständig sein und zwölf sollen weiterhin als Verbundaufgaben behandelt werden. In neun Bereichen werden die Kantone gesetzlich zur Zusammenarbeit verpflichtet. Auf eine neue Basis gestellt werden soll auch der Finanzausgleich zwischen den Kantonen. Dieser würde nicht mehr auf der Finanzkraft der Kantone, sondern auf einem sogenannten Ressourcenindex beruhen, welcher vom fiskalisch ausschöpfbaren Steuerpotential der Kantone ausgeht. Beim Ausgleich stärker berücksichtigt werden als bisher sollen die soziodemografischen Lasten, welche vor allem die grossen Städte zu tragen haben.

5. INFRASTRUKTUREN, RAUMPLANUNG UND UMWELT

Energie

- 2000 *In einer Volksabstimmung werden zwei Parlamentsvorlagen und eine Volksinitiative für die Einführung einer Energielenkungsabgabe abgelehnt. Dieser Entscheid wird 2001 mit der Verwerfung einer weiteren diesbezüglichen Volksinitiative bekräftigt.*
- 1990 *Volk und Stände lehnen eine Volksinitiative für die Abschaltung der Kernkraftwerke ab, sie beschliessen jedoch ein zehnjähriges Moratorium für den Bau von neuen Atomkraftwerken. 1999 reichen die Umweltschutzorganisationen zwei weitere Volksinitiativen für die Verlängerung des Moratoriums resp. für den Ausstieg aus der Kernenergie ein.*

Verkehr

- 1999 *Nach langen und zähen Verhandlungen einigen sich die Schweiz und die EU über ein Abkommen betreffend den Gütertransitverkehr auf der Strasse. Die Schweiz gibt die 28t-Limite auf, kann aber das Nachfahrverbot beibehalten und eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe einführen.*
- 1991 *Das Parlament beschliesst den Bau von zwei neue Eisenbahnbasistunnels durch den Gotthard und den Lötschberg. In einer Volksabstimmung wird 1998 entschieden, dass beide Tunnels gleichzeitig gebaut werden und wie das Projekt zu finanzieren ist.*
- 1997 *Im Zug der weltweiten Deregulierung der Telekommunikation beschliesst das Parlament, den Telekommunikationsbereich aus der PTT herauszulösen und unter dem Namen Swisscom als privatrechtliche Aktiengesellschaft, an welcher der Bund allerdings eine Mehrheitsbeteiligung hält, zu konstituieren.*

Raumplanung und Wohnen

- 1997 *Gegen den Widerstand der Linken und der Umweltschutzorganisationen stimmt das Volk einer Lockerung der raumplanerischen Nutzungsgrundsätze in den Landwirtschaftszonen zu.*
- 2001 *Die auch mit Volksinitiativen verlangten Reformen der Eigenmietwertbestimmungen und der Berechnungsformel für die Festlegung von zulässigen Mietzinserhöhungen sind noch nicht abgeschlossen.*

Umweltschutz

- 1992 *Das Volk stimmt einem Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative für den Schutz der Gewässer zu und erhöht damit u.a. die minimalen Restwassermengen bei der Wassernutzung durch Stauwerke.*

Energiepolitik

Allgemeine Energiepolitik

Am 23.9.1990 hatte das Volk mit einem Ja-Stimmenanteil von 71% einen neuen Verfassungsartikel über die Energiepolitik gutgeheissen. Dieser hielt in allgemeiner Form fest, dass im Rahmen einer nachhaltigen Politik der Bund Vorschriften über den Energieverbrauch von Installationen und Fahrzeugen machen und Sparmassnahmen sowie sog. alternative Energien fördern darf. Auf die Einführung von Lenkungsabgaben war nach der Kritik in der Vernehmlassung verzichtet worden. In der Abstimmungskampagne war die Notwendigkeit eines Energieartikels v.a. von Wirtschaftsseite bestritten worden; der Vorort und der Gewerbeverband hatten die Nein-Parole ausgegeben, die SVP gab die Stimme frei und bei der FDP wichen viele Kantonalsektionen von der Ja-Parole der nationalen Partei ab. Im selben Jahr hiess das Parlament – im Sinne einer Übergangslösung – einen Energiesparbeschluss gut, der im Bereich des Stromverbrauchs gewisse Informations-, Ausbildungs- und Energiesparmassnahmen ermöglichte. Um das Ziel einer rationelleren Energienutzung und einer Stabilisierung des Energieverbrauchs unter den Bedingungen des vorläufigen Verzichts auf einen weiteren Ausbau der Kernenergie (siehe unten) zu realisieren und die diesbezüglichen Bemühungen der Behörden und Privatunternehmen zu koordinieren, publizierte das EVED 1991 das Programm „Energie 2000“. Anfangs 2001 wurde unter dem Titel Programm EnergieSchweiz ein Nachfolgeprogramm lanciert.

Lenkungsabgaben

Ein breit abgestütztes Komitee, dem auch Parlamentarier bürgerlicher Parteien angehörten, reichte 1995 zwei Volksinitiativen für Energielenkungsabgaben ein. Die erste wollte mit Abgaben auf nichterneuerbaren Energieträgern den Verbrauch stabilisieren; im Sinne einer haushaltneutralen Politik wären die Einnahmen an Private und Unternehmen mit geringem Energieverbrauch ausbezahlt worden. Die zweite Initiative hatte zum Ziel, mit einer Sonderabgabe auf nichterneuerbaren Energien („Solarrappen“) die Nutzung der Sonnenenergie zu fördern. 1997 empfahl der Bundesrat die beiden Volksbegehren "Energie-Umwelt-Initiative" und "Solar-Initiative" zur Ablehnung. Das Parlament bestätigte diese Empfehlung. Es stellte aber im Rahmen des neuen Energiegesetzes beiden einen Gegenvorschlag auf Verfassungsebene entgegen, worauf die „Energie-Umwelt-Initiative" zurückgezogen wurde. Die Solarinitiative wurde am 24.9.2000 zusammen mit den beiden Vorlagen des Parlaments in der Volksabstimmung abgelehnt (siehe unten).

1996 hatten auch die Grünen eine Volksinitiative für eine ökologische Steuerreform eingereicht. Sie verlangte, dass die Erträge einer Energiesteuer (neben den nichterneuerbaren Energieträgern wäre ihr auch die aus Wasserkraft gewonnene Energie unterstellt gewesen) für die AHV und deren Ausbau verwendet werden sollen. Der Bundesrat und das Parlament empfahlen sie zur Ablehnung. Nach einer lauen Kampagne sprach sich am 2.12.2001 das Volk mit einer 77%-Mehrheit gegen diese Volksinitiative aus. Für ein Ja geworben hatten neben der GP die SP und die Umweltschutzorganisationen.

Bereits 1994 hatte der Bundesrat eigene Vorschläge für eine Energielenkungsabgabe vorgestellt. Er schlug vor, Erdölprodukte entsprechend ihrer CO₂-Emissionen progressiv zu besteuern. Zwei Drittel der Einnahmen sollten an die Bevölkerung und die Unternehmen zurückbezahlt, ein Drittel für energie- und umweltschutzpolitische Massnahmen verwendet werden. In die Vernehmlassung verlangten die bürgerlichen Parteien und die Wirtschaftsverbände, dass diese Abgabe vollständig

haushaltneutral sein müsse und nur im Gleichschritt mit der EU eingeführt werden dürfe. Angesichts dieser Opposition und dem Entscheid des Parlaments, zur Finanzierung der neuen Eisenbahntransversalen (NEAT) einen Treibstoffzuschlag zu erheben (siehe Verkehrspolitik), verzichtete der Bundesrat auf die sofortige Einführung einer CO₂-Steuer. In der 1997 vorgelegten Botschaft zu einem Gesetz für die Reduktion der CO₂-Emissionen setzte er (analog zu dem kurz vorher präsentierten Energiegesetz) vorwiegend auf freiwillige Massnahmen und zudem auf die Wirkung der im Rahmen der Verkehrs- und Finanzpolitik beschlossenen Abgaben (Treibstoffzuschläge, Schwerverkehrssteuer). Nur dann, wenn sich mit diesen Massnahmen das vom UNO-Umweltgipfel in Kyoto festgelegte Sparziel von 10% bis 2100 nicht realisieren lassen würde, sah er im Gesetzesentwurf die Einführung einer Lenkungsabgabe auf CO₂-Emissionen ab dem Jahr 2004 vor. Das Parlament stimmte dem Gesetz zu. Umstritten war v.a., ob die Regierung oder das Parlament die Kompetenz zur Einführung einer allfälligen CO₂-Steuer haben soll. In der Differenzvereinbarung setzte sich 1999 ein Kompromiss durch: der Bundesrat entscheidet über deren Einführung, das Parlament muss aber deren Höhe gutheissen.

Auch im gleichzeitig mit der CO₂-Steuer-Vorlage in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurf für ein Energiegesetz waren Lenkungsabgaben (insbes. auf Apparaten und Installationen) zum Zweck der sparsameren Energieverwendung vorgesehen. Dieses Gesetz sollte den auslaufenden Bundesbeschluss von 1990 zur Umsetzung des damals geschaffenen Energieartikels ablösen. Als der Bundesrat Ende 1996 dem Parlament den Entwurf vorlegte, hatte er gegenüber der Vernehmlassungsvorlage einige Abstriche vorgenommen. Zentrales Element des neuen Gesetzes war der Vorrang freiwilliger Bemühungen vor staatlichen Vorschriften. Diese sollten erst zum Zuge kommen, wenn die angestrebten Sparziele nicht erreicht würden. In dieses Konzept passte auch die von der Wirtschaft geforderte Bildung einer nationalen Energieagentur, deren Aufgabe insbesondere darin besteht, freiwillige Vereinbarungen der Wirtschaft zur Reduktion des Energieverbrauchs zu initiieren und überwachen. Der Nationalrat stimmte dem Gesetz weitgehend in dieser Fassung zu, nahm aber eine gewichtige Ergänzung vor. Er beschloss, nichterneuerbare Energieträger mit einer Abgabe von 0,6 Rp./KWh zu belasten und die Hälfte des Ertrags für die Förderung von Alternativenergie (Sonne, Wind, Holz etc.) zu verwenden. Als der Ständerat dieses Vorgehen als taktisch ungeschickt abgelehnt hatte, nahm der Nationalrat diese Lenkungsabgabe aus dem Gesetz heraus und formulierte dafür einen eigenen Bundesbeschluss. Das derart entlastete Gesetz wurde 1998 vom Parlament verabschiedet. Die vorberatende Kommission des Ständerats, welche bezweifelt hatte, dass die Verfassungsgrundlagen für eine Lenkungsabgabe gegeben sind, präsentierte ihrerseits ein zweiteiliges Projekt: zuerst sollte eine befristete Abgabe von 0,2 Rp./KWh auf nicht erneuerbaren Energieträgern zur Förderung der Alternativenergien und der Effizienzsteigerung bei bestehenden Wasserkraftwerken eingeführt werden (Förderabgabe). Diese wäre dann später in eine dauerhafte Steuer mit noch zu bestimmendem Satz zur Entlastung der Lohnabzüge für die Sozialwerke umzuwandeln (Energieabgabe). Dieses Projekt setzte sich 1999 gegen den Widerstand der SVP und einer Mehrheit der FDP im Parlament durch, wobei auf Druck des Nationalrats die Förderabgabe auf 0,3 Rp. pro KWh erhöht wurde. Diese beiden neuen Verfassungsbestimmungen bildeten Gegenvorschläge zu den zwei oben erwähnten Volksinitiativen aus Umweltschutzkreisen. Die Initiative Energie-Umwelt-Initiative wurde zurückgezogen, die „Solar-Initiative“ kam mit den beiden Parlamentsbeschlüssen am 24.9.2000 zur Volksabstimmung. Die Unternehmerverbände, die SVP und die FDP bekämpften alle drei Vorlagen und konnten sich damit durchsetzen. Die Solarinitiative wurde mit 68%, die Energieabgabe mit 56% und die Förderabgabe mit 53% Nein-Stimmen abgelehnt.

Strommarktliberalisierung

Vor dem Hintergrund der in der EU angelaufenen Diskussion über eine Liberalisierung des Elektri-

zitätsmarktes begann auch in der Schweiz eine entsprechende Auseinandersetzung. 1995 publizierte eine vom Bundesamt für Energie mandatierte Arbeitsgruppe einen Bericht, worin sie eine Deregulierung des bisher monopolistisch strukturierten schweizerischen Marktes forderte. Zwei Jahre später beauftragte der Bundesrat das EVED mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage: sie sollte dabei sowohl den Zeitplan als auch den Inhalt der von der EU verabschiedeten Richtlinie über die Liberalisierung des Strommarktes berücksichtigen. Das 1998 in die Vernehmlassung gegebene Vorprojekt sah ein Rahmengesetz vor. Die Liberalisierung sollte etappenweise erfolgen; in einer ersten, sechs Jahre dauernden Phase, würden lediglich die Grosskonsumenten vom geöffneten Markt profitieren. Mit dieser schrittweisen Öffnung könnten insbesondere die kleinen Stromproduzenten geschont werden und die von den Erzeugern aufgrund früherer Markteinschätzungen getätigten und nun wegen der gesteigerten Konkurrenz nicht mehr amortisierbaren Investitionen (NAI) würden geringer ausfallen. Der Vorentwurf sah zudem vor, dass die Kraftwerke für ausgewiesene NAI einen befristeten Preiszuschlag erheben können. Das Projekt sprach sich schliesslich für die Gründung einer privaten nationalen Netzgesellschaft aus. Bei den parlamentarischen Beratungen, welche Ende 2000 abgeschlossen werden konnten, wandte sich lediglich ein Teil der SP-Fraktion grundsätzlich gegen eine Liberalisierung. Das Parlament hielt sich weitgehend an die Vorschläge der Regierung und lehnte Abschwächungsvorschläge der SP (z.B. für eine staatliche Netzgesellschaft) ab. Bei den NAI entschied es sich für die Ausrichtung von rückzahlbaren Darlehen. Die Gewerkschaften reichten gegen das neue Gesetz das Referendum ein; der SP-Vorstand hatte mit knappem Mehr entschieden, die Unterschriftensammlung nicht zu unterstützen und die Parteidelegierten hatten sich auch noch im Oktober 2001 zu keiner Parole für die Volksabstimmung vom Jahr 2002 durchringen können.

Atomenergie

Kraftwerke

Im Anschluss an die Kernkraftwerkkatastrophe in Tschernobil (ehemalige UdSSR) von 1986 waren von AKW-Gegnern zwei Volksinitiativen eingereicht worden. Die eine verlangte eine schrittweise Stilllegung der bestehenden schweizerischen Kernkraftwerke, die andere einen zehnjährigen Bau- und Bewilligungsstopp für neue Zentralen. Am 23.9.1990 lehnte das Volk die erste Initiative knapp ab (53% Nein), hiess aber die Moratoriums-Initiative mit 55% Ja und fast allen Ständestimmen gut. Der Bundesrat und das Parlament hatte beide Begehren ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen. Für die Initiativen ausgesprochen hatten sich die Linksparteien, die Gewerkschaften und die Umweltschutzorganisationen.

Die Atomenergiegegner reichten 1999 zwei weitere Volksinitiativen ein. Die eine fordert die Verlängerung des seit 1990 geltenden zehnjährigen Baustopps für neue Kernkraftwerke; die andere verlangt einen Ausstieg aus der Kernenergie innert zehn Jahren und den Verzicht auf die Wiederaufbereitung ausgebrannter Brennstäbe. Getragen wurden die beiden Begehren von Umweltschutzorganisationen, der SP und der GP. Der Bundesrat und Ende 2001 auch der Ständerat empfahlen beide Initiativen zur Ablehnung. Im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags zur Moratoriums-Initiative beantragte der Bundesrat mit einer Teilrevision des Kernenergiegesetzes ein Verbot für die Wiederaufbereitung der ausgebrannten Brennstäbe und deren Entsorgung als radioaktiven Abfall. Zudem will das Gesetz den Bau oder die grundlegende Erneuerung von AKW dem fakultativen Referendum unterstellen, hingegen die Nutzungsdauer der bestehenden Werke nicht durch eine fixe Frist limitieren. Schliesslich sollen in Zukunft radioaktive Abfälle grundsätzlich im Inland entsorgt werden. Der Ständerat stimmte den beiden letzten Punkten zu. Bei der Wiederaufbereitung gingen ihm die Konzessionen an die Kernenergiegegner aber zu weit. Er setzte an-

stelle des Verbots ein zehnjähriges Moratorium.

Radioaktive Abfälle

Die Suche nach geeigneten Lagerstätten und einem politisch akzeptablen Entsorgungskonzept beschäftigte die Behörden und auch die Stimmbürger eventueller Standortkantone während der ganzen Berichtsperiode. Im Zentrum stand dabei die Auseinandersetzung im Kanton Nidwalden um Versuchsbohrungen am Wellenberg, welcher von der für die Suche nach Lagerstätten zuständigen NAGRA als besonders geeignet erachtet wurde. 1994 legte der Bundesrat dem Parlament den Entwurf für eine Revision des Atomenergiegesetzes vor. Das Ziel der Revision war eine Konzentration der Bewilligungsverfahren bei der Eidgenossenschaft und den Verzicht auf die bisher von den Kantonen und Gemeinden erforderlichen Planungs- und Baubewilligungen. Die NAGRA reichte im selben Jahr ein Gesuch für die Errichtung eines Endlagers für schwach- und mittelradioaktive Abfälle am Wellenberg ein. Nachdem sich die Nidwaldner Stimmbürger in einer Konsultativabstimmung gegen den Bau dieses Depots ausgesprochen hatten, trat das nationale Parlament, im Einvernehmen mit dem Bundesrat, auf die angestrebte Vereinfachung und Zentralisierung des Bewilligungsverfahrens nicht ein. Die Idee wurde dann aber 2000 anlässlich der Revision des Kernenergiegesetzes (siehe oben) wieder aufgenommen, wobei allerdings die neuen Bestimmungen für die Anlage am Wellenberg nicht gelten sollen. Ende 2001 hiess der Ständerat diese Zentralisierung der Bewilligungen beim Bund gut.

Wasserkraft

Zu Beginn der neunziger Jahre revidierte das Parlament das Gewässerschutzgesetz. Dabei wurden die Bestimmungen über Restwassermengen verschärft und ein Sonderabgabe (Landschaftsrappen) zur Entschädigung von Gemeinden eingeführt, welche auf die Erstellung von Wasserkraftwerken verzichten (siehe unten, Gewässerschutz).

Nachdem er im Vorjahr mit parlamentarischen Vorstössen dazu aufgefordert worden war, gab der Bundesrat 1993 einen Vorentwurf für die Revision des Wassernutzungsgesetzes in die Vernehmlassung. Er schlug darin insbesondere eine Erhöhung der Obergrenze für die Wasserzinsen (Entschädigungen an die Standortkantone von Wasserkraftwerken) vor. Die Konsultation ergab, dass sich der Vorort gegen eine Erhöhung aussprach, und die CVP und die Bergkantone massiv über die von der Regierung vorgeschlagene neue Obergrenze hinausgehen resp. diese ganz abschaffen wollten. In der 1995 vorgelegten Botschaft hielt der Bundesrat an seinem Projekt einer Erhöhung von 54 auf 70 Fr. je KWh Bruttoleistung fest. Im Parlament setzte sich 1996 eine Allianz aus Vertretern der CVP, der Bergkantone und der Linksparteien durch und erhöhte die Abgabe auf 80 Fr.

Erdöl

Nachdem die Auto-Partei und Automobilverbände gegen eine im Rahmen der Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushalts beschlossene Erhöhung der Treibstoffzölle das Referendum eingereicht hatten, musste das Volk darüber entscheiden und stimmte 1993 zu (siehe oben, Indirekte Steuern).

Verkehrspolitik

Landtransitverkehr

Transitabkommen mit der EU

Die gesamte verkehrspolitische Diskussion der 90er Jahre war geprägt vom Ringen der Schweiz mit der Europäischen Union um ein Transitabkommen für den Strassengüterverkehr. Für die EU ging es um die Garantie einer möglichst kostengünstigen und uneingeschränkten Benutzung der kürzesten Strassenverbindungen zwischen den nördlichen Mitgliedstaaten (insbes. Deutschland und Niederlande) und Italien. Dieses Ziel wurde nicht allein aus wirtschaftspolitischen Gründen verfolgt; ebenso wichtig war für die EU auch der Schutz von Frankreich und später v.a. auch Österreich vor dem durch die schweizerischen Restriktionen entstehenden Umwegverkehr. Für die Schweiz ging es im Wesentlichen um die Abwehr der umweltschädigenden Wirkungen des Strassengüterverkehrs, namentlich in der ökologisch besonders empfindlichen Alpenregion. Dabei verfocht die Schweiz das Konzept, dass Gütertransporte auf langen Strecken nicht auf der Strasse sondern auf der Schiene abgewickelt werden sollen und deshalb restriktive Massnahmen gegen den Strassenschwerverkehr wie niedrige Gewichtslimiten und Nachtfahrverbote, aber auch fiskalische Massnahmen verkehrspolitisch sinnvoll sind. Durch die 1994 erfolgte Zustimmung des Volkes zur „Alpeninitiative“ war diese Politik in der Verfassung festgeschrieben worden (siehe dazu unten). Um den Tatbeweis zu erbringen, dass es ihr mit diesem verkehrspolitischen Konzept ernst ist, unternahm die Schweiz in den 90er Jahren wichtige und vor allem kostspielige Schritte zum Ausbau der Bahntransitachsen. Das Kräftemessen der Schweiz mit der EU endete 1999 in einem Kompromiss: die Schweiz musste ihre Gewichtslimiten für den Strassengüterverkehr schrittweise an die EU-Standards anpassen, durfte aber das Nachtfahrverbot beibehalten; und die EU akzeptierte eine schweizerische Schwerverkehrsabgabe, allerdings bei weitem nicht in der von der Schweiz gewünschten Höhe. Dieses Ergebnis war im Rahmen der Aushandlung von bilateralen Verträgen mit der EU zu insgesamt sieben Politikbereichen entstanden. Da die EU diese sieben Verträge nur als Gesamtpaket akzeptierte, musste bei der Vertretung der schweizerischen Position in der Strassenverkehrspolitik auch Rücksicht auf das Gesamtinteresse der Schweiz am Zustandekommen dieses Abkommens mit der EU genommen werden (siehe oben, Europäische Integration).

Während 1990 die Verhandlungen über ein Transitabkommen für den Landverkehr noch nicht an die gleichzeitig laufenden Bestrebungen zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) angekoppelt waren, änderte sich das 1991. Die Feststellung der EU, dass ohne Transitvertrag auch kein EWR (und damit beispielsweise auch keine Integration in den liberalisierten Flugverkehr) zu haben sei, erhöhte den Druck auf die Schweiz und führte 1991 zu einem Abschluss. Gegen die Hauptforderung der EU, einen Korridor für 40t-Lastwagen auf der A2 zwischen Basel und Chiasso zu schaffen, hatte sich der Bundesrat allerdings erfolgreich gewehrt. Was die Schweiz aber zugestehen musste, war ein Kontingent von täglich 100 Durchfahrten für 40-Töner und den Verzicht auf irgendwelche Beschränkungen bei der Gesamtzahl der Lastwagen, wie sie z.B. Österreich mit seinem Ökopunktesystem eingeführt hatte. Der Transitvertrag mit der EG und die dazugehörigen Vereinbarungen wurden 1992 vom Parlament ratifiziert und konnten, da sie formell nicht Teil des in der Volksabstimmung abgelehnten EWR-Vertrags waren, auf Anfang 1993 in Kraft treten.

Als nach der Ablehnung des EWR-Vertrags der Bundesrat versuchte, mit der EU Verhandlungen

über ein bilaterales Abkommen für eine Liberalisierung des Flugverkehrs aufzunehmen, wurde von der EU sofort auch eine Neuaushandlung des Transitvertrags ins Spiel gebracht. Im Frühjahr 1995 wurden die Verhandlungen mit der EU über Abkommen in sieben verschiedenen Bereichen aufgenommen. Darunter figurierte auch der Strassengütertransport, wobei die EU klar auf eine Revision des Transitvertrags im Sinne einer Aufhebung der 28-Tonnen-Limite und des Nacht- und Sonntagsfahrverbots hinsteuerte. Der Abschluss von bilateralen Verträgen in für die Schweiz wichtigen Dossiers wie Forschungszusammenarbeit und gegenseitige Liberalisierung des Luftverkehrs wurde von der EU vom Ausgang der Verhandlungen über das Transitverkehrsabkommen abhängig gemacht. Unter diesem Druck revidierte der Bundesrat sein Verhandlungsmandat. Er erklärte sich bereit, die Gewichtslimiten schrittweise an die im EU-Raum geltende 40t-Limite anzupassen, unter der Voraussetzung, dass die EU die Einführung von Lenkungsabgaben auf dem Strassenschwerverkehr zulässt. Nach der Überwindung interner Widerstände stimmte die EU diesem Konzept zu. Umstritten blieb aber die Höhe der schweizerischen Abgaben. Ein erster Vorschlag des Bundesrats, diese für einen 40-Tönnner auf rund 600 Fr. für die Strecke Basel-Chiasso zu fixieren (360 Fr. Schwerverkehrsabgabe und 240 Fr. Transitabgabe) war für die EU, welche 340 Fr. als oberste Grenze betrachtete, nicht diskutabel. 1998 konnte endlich eine Einigung erzielt werden. Die Schweiz durfte zwar das Nachtfahrverbot beibehalten, verpflichtete sich aber, die Gewichtslimite sofort auf 34 t und bis 2005 auf 40 t zu erhöhen und bis zu diesem Zeitpunkt ein wachsendes Kontingent von 40-Tönnern zuzulassen. Die fiskalische Belastung wurde für die Durchfahrt eines 40-Tönnners auf 330 Fr. begrenzt, wobei dieser Maximalbetrag erst nach der Eröffnung des neuen Basisbahntunnels durch den Lötschberg (ca. 2008) eingefordert werden darf. Das Parlament stimmte dem bilateralen Abkommen mit der EU über den Landverkehr und den Begleitmassnahmen zur Verlagerung des Transitverkehrs von der Strasse auf die Schiene (v.a. Förderung des kombinierten Verkehrs, d.h. des Transports von Containern und Lastwagen auf der Bahn) zu. Am 21.5.2000 hiess das Volk das Paket mit den sieben bilateralen Abkommen mit der EU mit einer 67%-Mehrheit gut. Neben dem Abkommen über die Freizügigkeit im Personenverkehr war dasjenige über den Landverkehr das am heissesten diskutierte Thema gewesen. Noch bevor die EU die Ratifikation abgeschlossen hatte, begann der Bundesrat mit der Umsetzung. Er setzte die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe in Kraft, erhöhte die Gewichtslimite von 28 auf 34 t und gab die vorgesehenen Kontingente für die 40-Tönnner frei.

Alpeninitiative

1990 hatte eine Koalition aus Umweltschutzorganisationen und politische Parteien aus den Bergkantonen eine Volksinitiative für den Schutz der Alpen vor dem Gütertransport auf der Strasse eingereicht. Diese verlangte, dass der Gütertransit durch die Schweiz innerhalb von zehn Jahren von der Strasse auf die Schiene umgelagert werden muss. Zudem wollte sie auch ein Verbot für den Neu- oder Ausbau von Strassen im Alpengebiet (mit Ausnahme von Umfahrungsstrassen für Ortschaften) in der Verfassung verankern. 1992 und 1993 beschlossen der Bundesrat und das Parlament gegen den Widerstand der SP und der Grünen, die "Alpeninitiative" ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Am 20.2.1994 stimmten jedoch Volk und Stände nach einer lebhaften Kampagne der Alpen-Initiative mit einer 52%-Mehrheit zu. Für die Initiative hatten sich fast alle Deutschschweizer Kantone und das Tessin ausgesprochen; abgelehnt hatte die französischsprachige Schweiz. In der Folge erliess das Parlament ein neues Gesetz über die Transitstrassen in den Alpen, welches festlegt, welche Strecken unter das Ausbauverbot der Alpen-Initiative fallen. Der Bundesrat kündigte an, dass sich die vom neuen Verfassungsartikel geforderte vollständige Verlagerung des Gütertransits von der Strasse auf die Schiene bis zum Jahr 2004 nicht wörtlich werde realisieren lassen. Mit der Einführung einer Transitabgabe und einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe werde das Ziel einer massiven Verlagerung aber erreicht werden können. Um nicht diskriminierend zu wirken, und damit Rechtsklagen und Re-

pressalien der EU zu provozieren, müsste die Transitabgabe sowohl von ausländischen als auch von inländischen Lastwagen für jede Alpenquerung eingezogen werden.

Schwerverkehrsabgabe

Nachdem 1990 zwei Volksinitiativen aus Automobilistenkreisen für eine Abschaffung der Autobahnvignette und der Schwerverkehrssteuer vom Parlament wuchtig abgelehnt, und daraufhin zurückgezogen worden waren, schlug der Bundesrat 1992 vor, die Rechtsgrundlagen für diese Abgaben für eine weitere Zehnjahresperiode zu verlängern. Das Parlament war mit dieser Weiterführung einverstanden. Zusätzlich beschloss es einen Verfassungsartikel, der vorsah, dass die Schwerverkehrssteuer durch eine leistungsabhängige Taxe ersetzt werden kann. Begründet wurde diese Abgabe unter anderem mit der Absicht, den Strassengüterverkehr für die von ihm verursachten Kosten voll zur Kasse zu bitten, und mit der Realisierung des Prinzips der „Kostenwahrheit“ auch die Wettbewerbssituation des ökologischeren Bahnverkehrs zu verbessern. Am 20.2.1994, also gleichzeitig mit dem Entscheid zur Alpen-Initiative, stimmte das Volk den drei Beschlüssen mit grosser Mehrheit zu (Vignette: 69% Ja; Schwerverkehrsabgabe: 72% Ja; leistungsabhängige Abgabe: 67% Ja). Gegen die Schwerverkehrsabgabe hatten sich die Liberalen, die Freiheits-Partei, der Gewerbeverband und die ASTAG ausgesprochen. Zwei Jahre später verabschiedete der Bundesrat das Konzept für eine leistungsabhängige Schwerverkehrssteuer. Diese sah eine Abgabe von maximal 3 Rp. je Tonne pro Kilometer vor. Nach langen Diskussionen über die Höhe dieser Abgabe gab das Parlament seine Zustimmung. Da das Transportgewerbe dagegen das Referendum einreichte, musste das Volk darüber entscheiden. Bekämpft wurde die Steuer u.a. von der SVP und den Liberalen. Die Wirtschaft war gespalten: der Gewerbeverband war dagegen, der Vorort nahm diese Verteuerung der Transportkosten in Kauf, um das für ihn wichtigere Ziel des Abschlusses der bilateralen Verträge mit der EU nicht zu gefährden (siehe oben). Ohne diese Abgabe wäre die Aufhebung der 28t-Limite bei den Stimmbürgern wohl kaum mehrheitsfähig gewesen und damit wäre das gesamte Vertragswerk gescheitert. Das Volk hiess am 27.9.1998 die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe mit einem Ja-Stimmenanteil von 57% gut.

Strassenverkehr

In einer von Umweltschutzorganisationen verlangten Referendumsabstimmung hiess das Volk am 23.9.1990 mit einer Mehrheit von 53% eine Revision des Strassenverkehrsgesetzes und damit die Zulassung von 2,5 m breiten Lastwagen auf dem ganzen Strassennetz gut. Die Umweltschützer und die politische Linke hatten die Vorlage bekämpft, weil sie darin einen ersten Schritt zur Erhöhung der Gewichtslimiten sahen. In einer Volksabstimmung am 10.3.1996 akzeptierte das Volk im Rahmen eines Sparpakets zur Sanierung des Bundeshaushalts mit einer 54%-Mehrheit die Aufhebung der Bundesbeiträge an die Erstellung von Parkings bei Bahnhöfen.

Volksinitiativen zur Reduktion des Strassenverkehrs

Einen radikalen Versuch zur Reduktion des Strassenverkehrs hatten Umweltschutzkreise 1996 mit der Einreichung einer Volksinitiative für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs unternommen. Bundesrat und Parlament und am 12.3.2000 das Volk (79% Nein) lehnten die von der SP und der GP unterstützte Forderung ab.

Der VCS reichte 1999 eine Volksinitiative für Tempo 30 in Ortschaften ein. Neben einer Reduktion

der Strassenverkehrsunfälle versprachen sich die Initianten auch eine Attraktivitätsverminderung für den privaten motorisierten Strassenverkehr. Gegen den Widerstand der politischen Linken empfahlen Bundesrat und Parlament, welche die Vorgaben als zu starr kritisierten, die Ablehnung. Das Volk verwarf die Initiative am 4.3.2001 mit einem Neinstimmen-Anteil von 80%.

Die Idee, an einigen Sonntagen den Gebrauch des Autos zu verbieten, welche 1978 in einer Volksabstimmung gescheitert war, wurde 1998 mit der Einreichung einer Volksinitiative für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit wieder aufgenommen. Bundesrat und Parlament empfahlen die Initiative zur Ablehnung. Auf den Vorschlag des Nationalrats, im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags einen autofreien Bettag einzuführen, trat der Ständerat nicht ein.

Strassenbau

In insgesamt vier Volksabstimmungen sprach sich das Volk am 1.4.1990 für eine Fertigstellung des geplanten Nationalstrassennetzes aus. Anlass dazu waren einerseits eine Volksinitiative, welche eine Einfrierung des Ausbaus des ganzen Strassennetzes auf dem Stand des Jahres 1986 verlangt hatte und andererseits drei Volksinitiativen gegen die Fertigstellung bestimmter Nationalstrassenstücke (Murten-Yverdon, Biel-Solothurn und Zürich-Zug). Die von der SP, der GP und den Umweltschutzorganisationen unterstützten Initiativen wurden mit Neinstimmen-Anteilen zwischen 66% und 72% abgelehnt.

Während der gesamten Berichtsperiode wurden im Parlament von bürgerlichen Politikern immer wieder Vorstösse für eine Kapazitätssteigerung im bestehenden Nationalstrassennetz eingereicht. Meist ging es dabei um einen Ausbau der A1 zwischen Genf und Lausanne sowie Zürich und Bern (oder einzelnen Teilstrecken) auf sechs und des Gotthardstrassentunnels auf vier Spuren. Im Jahr 2000 reichte der TCS die Volksinitiative „Avanti“ für den Ausbau der erwähnten Nationalstrassenabschnitte ein, und der Nationalrat unterstützte eine parlamentarische Initiative für einen Ausbau des Gotthardstrassentunnels auf vier Spuren. Der Bundesrat sprach sich gegen die Avanti-Initiative aus und beauftragte das UVEK mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags, welcher sich v.a. auf die Behebung von Verkehrsengpässen im Mittelland konzentrieren soll. Dazu vorgesehen sind sowohl punktuelle Kapazitätserweiterungen beim Nationalstrassennetz als auch die Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen. Zusätzlichen Auftrieb erhielt die Forderung nach dem Bau einer zweiten Tunnelröhre durch den Gotthard, und damit einer richtungsgetreuen Verkehrsführung, durch einen schweren Unfall im Herbst 2001 mit mehreren Toten und der Schliessung des Tunnels für einige Monate.

Eisenbahnbau

Im Rahmen seiner Politik, den Transitverkehr (v.a. im Güterbereich) so weit wie möglich von der Strasse auf die Schiene zu verlagern, beantragte der Bundesrat dem Parlament 1990 den Bau von zwei neuen Eisenbahnbasistunnels (NEAT) durch den Gotthard und den Lötschberg. Den Bau der 49 km resp. 28 km langen Tunnels und der Zufahrtsstrecken budgetierte er auf gut 10 Mia Fr. Die Finanzierung sollte durch rückzahlbare Darlehen des Bundes und über einen Sonderzuschlag auf den Treibstoffzöllen erfolgen. Das Parlament stimmte 1991 der NEAT zu, nicht ohne noch eine Reihe von regionalen Ausbauwünschen gutgeheissen zu haben. Im Ständerat wurde gewarnt, dass die Kosten wohl rund doppelt so hoch wie veranschlagt ausfallen würden. Die Grünen reichten zusammen mit Umweltschutzorganisationen das Referendum ein mit dem Argument, dass die NEAT lediglich der umweltschädigenden Mobilität Vorschub leisten würde. Am 27.9.1992 hiess das Volk mit einer 64%-Mehrheit das NEAT-Projekt gut; der von den Bauarbeiten besonders be-

troffene Kanton Uri lehnte allerdings ab. Neben den Grünen hatte auch die Auto-Partei die Nein-Parole ausgegeben.

Nachdem die Schätzungen für die Kosten der NEAT massiv nach oben korrigiert worden waren, wurde von verschiedener Seite eine Redimensionierung des Projekts verlangt. Dabei standen zwei Varianten zur Diskussion: der vorläufige Verzicht auf den Ausbau der Zufahrtswege oder der Verzicht auf den Lötschbergtunnel. Entsprechende Projekte gab der Bundesrat 1995 in die Vernehmlassung. Im folgenden Jahr legte er dem Parlament seine Vorschläge für die Realisierung der NEAT vor. Er sprach sich für beide Tunnel (allerdings mit reduziertem Ausbau für den Lötschberg) und für den vorläufigen Verzicht auf den Ausbau einzelner Zufahrtsstrecken aus. Diesen Entscheid begründete er sowohl mit verkehrstechnischen als auch mit staatspolitischen Argumenten (Bern und die Westschweiz hatten sich energisch für die Lötschberg(-Simplon)-Linie eingesetzt). Die Baukosten sollten zu 75% mit Fiskaleinnahmen finanziert werden (Benzinpreiszuschlag, Treibstoffzollzuschlag und Anteil an der Schwerverkehrssteuer). Nach einer hitzigen Debatte mit einer Vielzahl von Änderungsanträgen schloss sich der Ständerat weitgehend dem Bundesrat an. Er fügte allerdings vom Bundesrat gestrichene Tunnelbauten auf den Zufahrtswegen (v.a. aus der Ostschweiz) wieder hinzu. In der Finanzierungsfrage nahm der Nationalrat, nicht zuletzt um die Chancen der Vorlage in der Volksabstimmung zu verbessern, eine Änderung vor. Anstelle des Benzinpreiszuschlags sollte eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,1% treten. In Abweichung vom Ständerat beschloss er zudem, dass zuerst der billigere und geologisch weniger risikobehaftete Lötschbergtunnel zu bauen sei. Der Ständerat lehnte jedoch in der Differenzbereinigung diese Bevorzugung auf Kosten der Gotthard-Achse ab. In dieser Frage konnte sich die kleine Kammer durchsetzen; bei der Finanzierungsfrage obsiegte der Nationalrat. Der Finanzierungsbeschluss, der nicht nur für die NEAT, sondern auch für andere Eisenbahnprojekte (Bahn 2000, Lärmreduktion) zur Anwendung kommt, wurde von den Stimmberechtigten am 29.11.1998 mit einem Mehr von 64% gutgeheissen. Dagegen ausgesprochen hatten sich u.a. die SVP und der TCS. 1999 hiess das Parlament einen Rahmenkredit von 12,6 Mia Fr. für die NEAT gut.

Eisenbahnbetrieb

Regionalverkehr

Mit dem Scheitern des Konzepts einer Gesamtverkehrskonzeption in der Volksabstimmung (1988) mussten neue Wege zur Förderung der nicht dem Bund gehörenden Transportunternehmen (Privatbahnen, Agglomerationsverkehr etc.) gefunden werden. Keine Gnade, sowohl vor dem Parlament wie auch vor dem Volk, fand eine diesbezügliche Volksinitiative des LdU. Ihr Ziel, einen Drittel des Treibstoffzollertrags zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verwenden, wurde vom LdU, der SP, der GP und den Gewerkschaften unterstützt und am 3.3.1991 vom Volk mit einem Neinstimmen-Anteil von 63% abgelehnt. Von den Gegnern wurde u.a. geltend gemacht, dass mit den Projekten Bahn 2000 und NEAT bereits grosse und teure Anstrengungen zugunsten des öffentlichen Verkehrs beschlossen worden seien. Im selben Jahr gab der Bundesrat ein Projekt für die Revision des Eisenbahngesetzes in die Vernehmlassung, welches eine Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Regionalverkehr auch für die konzessionierten Betriebe einführen wollte. Ziel der Reform war es einerseits, die Privatbahnen in Bezug auf Bundesbeiträge mit den SBB gleichzustellen, andererseits aber auch die Kantone an diesen Kosten zu beteiligen. Die Botschaft dazu stellte der Bundesrat dem Parlament 1993 zu, welches die Reform 1995 verabschiedete.

Reform SBB

Die schlechte Finanzlage der SBB belebte Diskussionen über eine Strukturreform oder gar eine Privatisierung des Regiebetriebs. Die 1993 von der SBB gemachten Reformvorschläge wiesen in dieselbe Richtung: mehr Marktorientierung und grössere Entscheidungsautonomie sollten es erlauben, schlecht nachgefragte Leistungen und damit auch Personal abzubauen. Nachdem ein erster Vorschlag in der Vernehmlassung auf heftige Kritik gestossen war, legte der Bundesrat 1996 dem Parlament ein gemässigeres Projekt für eine Bahnreform vor. Dieses sah vor, nach dem Vorbild der EU das Schienennetz partiell für den Wettbewerb verschiedener Bahngesellschaften zu öffnen. Damit sich die SBB auf diese neue Situation einstellen kann, sollte sie einerseits entschuldet und andererseits als öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft, an der Bund aber die Aktienmehrheit behalten will, konstituiert werden. Die SBB sollte damit mehr unternehmerische Freiheit (u.a. auch in der Personalpolitik) erhalten, müsste aber weiterhin die in einem vom Parlament beschlossenen Leistungsvertrag festgelegten und entschädigten öffentlichen Dienstleistungen erbringen. Diese Reform wurde vom Parlament 1998 verabschiedet. Mit der Neufassung des Bundespersonalrechts wurde später für die Beschäftigten der SBB der Beamtenstatus abgeschafft (siehe oben, Verwaltung).

Post und Telekommunikation

PTT-Reform

Nicht zuletzt unter dem Eindruck entsprechender EU-Beschlüsse nahm das Parlament 1990 und 1991 bei der Beratung der Revision des Fernmeldegesetzes eine Reihe von Änderungen in Richtung auf eine Liberalisierung des Telekommunikationsbereiches vor. Allerdings wurde noch festgeschrieben, dass die PTT im Bereich Telekommunikation ihr Monopol nur in untergeordneten Bereichen verlieren soll. Die Verordnungen des Bundesrats zur Umsetzung dieser Politik brachten einen Aufbruch des Monopols bei einigen Spezialangeboten (z.B. Weck- und Informationsdienste) und bei der Apparateinstallation.

Nachdem sich international der Trend zu einer Liberalisierung des bisher praktisch überall monopolistisch geregelten Post- und Telekommunikationsbereichs verstärkt hatte, wagte auch der Bundesrat den nächsten Schritt. Gleichzeitig mit einem SBB-Reform-Paket gab er 1995 ein Projekt für eine Trennung von Post und Telekommunikation sowie zwei Vorentwürfe für eine Liberalisierung der beiden Märkte in die Vernehmlassung. Der im folgenden Jahr vorgelegte bereinigte Entwurf sah vor, die Post als öffentlichrechtliches Unternehmen und die Telekommunikationsunternehmen als öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft zu strukturieren. Die Liberalisierung des Postbereiches blieb bescheiden. Im wesentlichen sollte diese auf Teile des Paketversands und der Expresszustellung beschränkt bleiben. Umfangreicher waren die Deregulierungen in der Telekommunikation. Geschützt blieb für eine Übergangszeit von fünf Jahren noch der Telefonbetrieb auf dem Festnetz. Nach Ablauf dieser Frist sollte sich auch hier eine Wettbewerbssituation ergeben, bei der sich Unternehmen um Konzessionen bewerben können. Das Parlament verabschiedete die vier neuen Gesetze zur Umstrukturierung der PTT und zur Liberalisierung des Post- und Telekommunikationsbereiches 1997. Der Widerstand der Linken gegen die Neuerung, dass das Swisscom-Personal in Zukunft privatrechtlich angestellt würde, blieb erfolglos. Mit der Neufassung des Bundespersonalrechts wurde später auch für die Beschäftigten der Post der Beamtenstatus abgeschafft (siehe oben, Verwaltung). Das von Westschweizer Linken ergriffene Referendum gegen die PTT-Reform wurde weder vom SGB noch von der SP unterstützt und kam nicht zustande. Der Telecom-Bereich der ehemaligen PTT konstituierte sich am 1.1.1998 unter dem Namen Swisscom als öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft, welche sich bei den liberalisierten Diensten sofort einem

heftigen Konkurrenzkampf anderer Unternehmen ausgesetzt sah. Die vorgesehene Teilprivatisierung der Swisscom fand im Herbst 1998 statt, als der Bundesrat einen guten Drittel der Aktien an der Börse verkaufte.

Flugverkehr

Das 1992 und 1993 vom Parlament revidierte Luftfahrtgesetz hatte sich weitgehend auf politisch unbedeutende technische Änderungen beschränkt. Der Verkehrsclub der Schweiz und die politische Linke nahmen aber Anstoss an der Bestimmung, dass der Bund den Ausbau von Flughäfen mit zinsgünstigen Darlehen fördern kann, und sie reichten das Referendum ein. Das Volk hiess am 20.2.1994 die Revision des Luftfahrtgesetzes mit einem Ja-Stimmenanteil von 61% gut.

Der Beschluss der Swissair, die meisten Interkontinentalflüge ab dem Flughafen Genf zu streichen, hatte 1996 nicht nur zu heftigen Reaktionen in der französischsprachigen Schweiz geführt, sondern auch zu einer Beschleunigung des Vorhabens, die schweizerische Luftfahrt zu liberalisieren. Der Bundesrat gab noch im selben Jahr eine entsprechende Revision des Luftfahrtgesetzes in die Vernehmlassung. Das 1997 dem Parlament unterbreitete Projekt sah vor, die bisherige Vorrangstellung der Swissair gegenüber anderen schweizerischen Fluggesellschaften bei der Wahrnehmung von internationalen Anflugrechten abzuschaffen. Wegen der noch bis 2008 gültigen Konzession für die Swissair kann diese Liberalisierung freilich erst langfristig vollständig umgesetzt werden. Nachdem Anträge von Westschweizer Parlamentariern, die Konzessionsdauer zu verkürzen, abgelehnt worden waren, stimmte der Nationalrat und 1998 auch der Ständerat der Revision zu.

Nach dem Scheitern des EWR-Vertrags in der Volksabstimmung von 1992 bemühte sich der Bundesrat erfolgreich um die Wiederaufnahme von Verhandlungen mit der EU über eine Liberalisierung des Luftverkehrs. Die EU verknüpfte allerdings den Abschluss eines diesbezüglichen Vertrags mit Verhandlungen über sechs weitere bilaterale Abkommen (darunter insbesondere eine neue Regelung für den Strassentransitverkehr und die Einführung der Freizügigkeit im Personenverkehr). Zudem strebte die EU in ihrem 1995 formulierten Verhandlungsmandat ein wesentlich langsames Deregulierungstempo an als die Schweiz. Weniger kompliziert war die gegenseitige Deregulierung im Interkontinentalbereich: 1995 schloss die Schweiz mit den USA ein Abkommen über eine Liberalisierung des Luftverkehrs ("open sky") ab. Im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der EU konnte 1999 auch das Luftverkehrsabkommen unter Dach gebracht und ein Jahr später vom Volk ratifiziert werden. Es brachte eine schrittweise Integration der Schweiz in den offenen europäischen Luftverkehr, wobei die EU durchsetzen konnte, dass die volle Liberalisierung noch nicht garantiert wurde, sondern Gegenstand von zukünftigen Verhandlungen blieb.

Als Reaktion auf die Ablehnung des EWR-Vertrags beschloss die Swissair, ihre Zusammenarbeit mit anderen Luftfahrtgesellschaften zu intensivieren. Eine geplante Fusion mit einigen anderen mittelgrossen europäischen Gesellschaften (u.a. KLM) kam aber nicht zustande. In der Folge versuchte die Swissair ihre Wettbewerbsnachteile im EU-Markt durch den Erwerb von Beteiligungen an kleineren europäischen Fluggesellschaften (u.a. der belgischen Sabena) zu kompensieren. Diese Strategie erwies sich aber als kommerziell nicht erfolgreich. Die massiven Verluste welche diese Tochtergesellschaften, aber auch die Swissair selbst einfuhren, führten 2001 zu einem Beinahe-Bankrott. Um den Flugbetrieb der total überschuldeten Swissair überhaupt noch aufrecht erhalten zu können, musste der Bundesrat im Herbst 2001 zusammen mit Grossbanken und Wirtschaftsunternehmen massiv Gelder einschiessen. Im Dringlichkeitsverfahren und mit dem Einverständnis der Finanzdelegation der eidg. Räte sicherte die Regierung eine Hilfeleistung von insge-

samt 2 Mia Fr. zu. Ein Teil davon diene zur Fortführung der laufenden Geschäfte, der Rest stelle eine Kapitalbeteiligung an der Crossair dar, welche im Jahr 2002 die Flugaktivitäten der Swissair zu einem guten Teil übernehmen soll. Dem Parlament blieb nichts anderes übrig, als diese Zusage nachträglich zu sanktionieren. Diese von Wirtschaftswissenschaftlern und der SVP als ordnungspolitisch verfehlt kritisierte Politik wurde von der Regierung und der Parlamentsmehrheit mit zwei Argumenten verteidigt. Zum einen sei die Schweiz als Wirtschaftsstandort auf eine gute Einbindung in den internationalen Luftverkehr angewiesen, und dazu brauche es in diesem in Bezug auf Landrechte immer noch weitgehend reglementierten Markt einer nationalen Fluggesellschaft. Zum anderen hätte die sofortige Einstellung der Aktivitäten der Swissair die Entlassung von zehntausenden Beschäftigten bei ihr sowie ihren Annex- und Zulieferbetrieben zur Folge.

Boden- und Wohnwirtschaft

Raumplanung und Bodenrecht

Landwirtschaftszonen

Eine geplante Revision des Raumplanungsgesetzes wurde 1990 endgültig aufgegeben, nachdem die Vernehmlassung überwiegend negative Reaktion ergeben hatte. Im folgenden Jahr wurde vom Parlament eine anders ausgerichtete Revision initiiert: es überwies gegen den Widerstand des Bundesrats eine Motion Zimmerli (svp, BE), welche eine Flexibilisierung der in der Landwirtschaftszone geltenden Nutzungsvorschriften verlangte. Die 1994 eingeleitete Vernehmlassung zu einem von einer Expertenkommission ausgearbeiteten Entwurf ergab eine gemischte Reaktion. Erlauben wollten die Experten künftig auch Bauten und Anlagen, die zur langfristigen Erhaltung eines Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebs dienen, wie etwa bodenunabhängige Betriebsteile für Intensivmast, Hors-sol-Kulturen oder gewisse landwirtschaftsnahe Gewerbe. Kritik kam insbesondere von den linken Parteien und den Umweltschutzorganisationen. Konsensfähig erschien immerhin der Vorschlag, nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Bauten vermehrt für Wohnzwecke nutzen zu dürfen. Voll hinter die Reformziele stellte sich der Bauernverband.

Die im Frühjahr 1996 vorgestellte Botschaft hielt an den Grundideen des Expertenentwurfs fest. Kernstück blieb der künftige Verzicht auf die Unterscheidung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Bewirtschaftung. Als zonenkonform sollen künftig all jene neuen Bauten und Anlagen gelten, die unabhängig von der Produktionsweise für Landwirtschaft oder Gartenbau unerlässlich sind und im Interesse einer längerfristigen Betriebsführung erstellt werden. Als weiterer wichtiger Revisionspunkt wurde die Möglichkeit eröffnet, funktionslos gewordene Bauten zu landwirtschaftsfremden Zwecken wie Wohn- und Ferienhäuser umzunutzen. Mit dieser Regelung würden auch zahlreiche ohne Bewilligung in Ferienhäuser umgebaute Rustici und Maiensässen legalisiert. Schliesslich sollte die Landwirtschaftszone für gewisse, im Umfang bescheidene gewerbliche Nutzungen zugänglich gemacht werden. Natur- und Umweltschutzorganisationen wiederholten ihre Kritik und drohten mit dem Referendum. Ihrer Ansicht nach widersprach die Revision nicht nur den bisherigen raumplanerischen Grundsätzen, sondern auch den neuen Leitlinien für eine nachhaltige schweizerische Landwirtschaftspolitik, wie sie im Sommer 1996 in einer Volksabstimmung bestimmt worden war (siehe oben, Landwirtschaftspolitik).

Der Ständerat und in der Herbstsession 1997 auch der Nationalrat folgten gegen den Widerstand der SP und der GP weitgehend den Vorschlägen des Bundesrats und lehnten Verschärfungen, die von landschaftsschützerischer Seite eingebracht wurden, ab. Aber auch Vorstösse zur Erweiterung der gewerblichen Nebenerwerbsmöglichkeiten der Landwirte kamen nicht durch. Schon während den Beratungen im Parlament hatten Grüne, kleinere und mittlere Bauern (VKMB) sowie Landschaftsschützer das Referendum gegen die RPG-Revision angedroht, welches sie dann auch einreichten. Am 7.2.1999 stimmte das Volk mit einem Ja-Anteil von 56% der Revision des Raumplanungsgesetzes zu. Die SP, Grüne und Umweltschutzverbände hatten die Nein-Parole ausgegeben.

"Lex Friedrich"

Nachdem die im Rahmen von "Eurolex" geplante Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ("Lex Friedrich") durch die Ablehnung des EWR-

Vertrags in der Volksabstimmung obsolet geworden war, häuften sich 1993 die Vorstösse hinsichtlich einer Revision bzw. Aufhebung des Gesetzes. Der Kanton Genf forderte mit einer Ständesinitiative die ersatzlose Abschaffung. Bereits Ende 1993 gab der Bundesrat einen Entwurf für eine teilweise Revision der "Lex Friedrich" in die Vernehmlassung. Er schlug vor, die Bewilligungspflicht grundsätzlich auf den Erwerb von Grundstücken zum Zweck der reinen Kapitalanlage und des gewerbsmässigen Immobilienhandels sowie den Erwerb von Ferienwohnungen zu beschränken und die Bewilligungspflicht für ausländische Klienten, die in der Schweiz Wohnsitz haben oder während mindestens fünf Jahren hier gehabt haben, aufzuheben. Verzichtet werden sollte ebenfalls auf die Bewilligungspflicht für ausländische Unternehmen, wenn sie die Grundstücke zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit verwenden. Für Ferienwohnungen sollte weiterhin das bisherige Bewilligungs- und Kontingentierungssystem gelten. Der Vorentwurf wurde in der Vernehmlassung gut aufgenommen; die Schweizer Demokraten wies als einzige Partei das Vorhaben zurück. Das Parlament stimmte dem vom Bundesrat vorgelegten Entwurf 1994 zu, worauf die SD das Referendum einreichten. In der Volksabstimmung vom 25.6.1995 lehnten die Stimmberechtigten, nach einem lauen Abstimmungskampf, die Revision mit 54% Nein-Stimmen ab. Nur gerade die Rechtsausserparteien SD und die EDU hatten die Nein-Parole ausgegeben. Nach dem Nein in der Volksabstimmung verlangten verschiedene Vorstösse unter Federführung der welschen Kantone eine Kantonalisierung der Lex Friedrich. Diese erhielten zwar vom Ständerat, nicht aber vom Nationalrat Unterstützung. Auch der Bundesrat stand einer Dezentralisierung skeptisch gegenüber.

Bäuerliches Bodenrecht

1990 begann das Parlament die Beratung der 1988 vom Bundesrat vorgelegten Revision des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht. Wichtigste Elemente bildeten die Privilegierung der Selbstbewirtschafter und die Verweigerung einer Kaufbewilligung, wenn ein "übersetzter Preis" vereinbart worden war. Auf Initiative des Nationalrats wurde der Geltungsbereich auch auf Nebenerwerbsbetriebe ausgedehnt. Profitieren von den Schutzbestimmungen konnten damit auch kleinste Landwirtschaftsbetriebe, die bloss die halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie beanspruchen. Während der Schweizerische Bauernverband die Neuordnung des bäuerlichen Bodenrechts akzeptierte, ergriffen bürgerliche Politiker aus der Westschweiz und die grossbäuerlich geprägte "Chambre vaudoise d'agriculture" das Referendum. Die Kritik der Gegner richtete sich insbesondere gegen das Selbstbewirtschafterprinzip, welches einen Grossteil des nutzbaren Bodens einer kleinen Minderheit vorbehalte, damit die Eigentumsfreiheit untergrabe und so letztlich den geforderten Strukturwandel in der Landwirtschaft verunmögliche. In der Volksabstimmung vom 27.9.1992 nahm das Volk die Revision mit 54% Ja an. Die FDP und die LP sowie der Gewerbeverband und der Vorort hatten die Nein-Parole ausgegeben. Der Bruch zwischen Befürwortern und Gegnern verlief nicht entlang der Sprachgrenze, wie es aufgrund der Träger des Referendums zu erwarten gewesen wäre, sondern manifestierte sich vorwiegend zwischen konservativen, agrarisch geprägten Land- und Bergkantonen, welche ablehnten, und dem Rest des Landes.

Wohnen

Im Frühjahr 2001 gab der Bundesrat den Vorentwurf für ein Wohnraumförderungsgesetz in die Vernehmlassung. Dieses soll das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von 1974 ablösen. Dabei sollen die Ziele der künftigen Wohnungspolitik enger gesteckt werden; an die Stelle der allgemeinen Förderung des Wohnungsbaus soll die gezielte Unterstützung der wirtschaftlich schwächeren Marktteilnehmer treten.

Mietrecht

Anfang der neunziger Jahre häuften sich die Vorstösse bürgerlicher Politiker für die Entkoppelung von Miet- und Hypothekarzins und die Einführung der Marktmiete. Eine vom Bundesrat eingesetzte Studienkommission konnte sich 1993, wie aufgrund ihrer politisch heterogenen Zusammensetzung nicht anders zu erwarten war, nicht auf eine klare Empfehlung festlegen. 1996 überwies das Parlament gegen den Widerstand der Linken eine Motion und mehrere parlamentarische Initiativen für den schrittweisen Übergang von der Kostenmiete zur Marktmiete. Als Reaktion auf diese Liberalisierungsversuche reichte der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband 1997 eine Volksinitiative "Ja zu fairen Mieten" für die Beibehaltung der Kostenmiete ein. Neu wäre anstelle des aktuellen Hypothekarzinsatzes ein über fünf Jahre geglätteter Durchschnittszinssatz als Berechnungsgrundlage für Mietzinsveränderungen massgebend. Darüber hinaus fordert die Initiative einen wesentlich verstärkten Kündigungsschutz. Der Bundesrat empfahl diese Volksinitiative zur Ablehnung und legte 1999 einen Gegenvorschlag vor. Dieser möchte die Bindung der Mietpreise an die Hypothekarzinsen gänzlich aufheben und die Mieten an den Landesindex der Konsumentenpreise koppeln, der geringeren Schwankungen unterworfen ist. Der Mieterverband wies diesen Gegenvorschlag zurück, weil darin die von der Initiative geforderte Verbesserung des Kündigungsschutzes unberücksichtigt blieb. Der Hauseigentümerverband lehnte ihn ebenfalls ab, da er den Übergang zur Marktmiete wünscht. Der Nationalrat stimmte im Jahr 2000 dem Gegenvorschlag des Bundesrates grundsätzlich zu. Umstritten war jedoch die Frage, zu welchem Prozentsatz die Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise auf die Mieten überwält werden darf. Der Bundesrat schlug eine Überwälzung zu 80% vor, weil die Mieten selbst zu 20% im Index enthalten sind, und er setzte sich damit durch. Keine Chance hatten Anträge nach einem Ausbau des Kündigungsschutzes. In Abweichung davon beschloss der Ständerat Ende 2001, dass sich Mieterhöhungen jährlich nach dem Teuerungsindex und zusätzlich alle fünf Jahre auch noch nach den ortsüblichen Mieten richten dürfen.

Wohneigentum und berufliche Vorsorge

Das EDI erarbeitete 1991, angeregt von zwei vom Parlament angenommenen parlamentarischen Initiativen, Vorschläge über eine teilweise Verwendung der in der beruflichen Vorsorge angelegten Gelder zur Finanzierung selbstgenutzten Wohneigentums. Das Projekt sah v.a. durch das Pensionskapital abgesicherte Darlehen vor, was in der Vernehmlassung aber nur von der CVP unterstützt wurde. FDP, SVP und LP, aber auch der Gewerbeverband und die Gewerkschaften verlangten die Barauszahlung. Im Sommer 1992 legte der Bundesrat den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge vor. Darin wurde das bisher geltende Verbot der Verpfändung von Vorsorgeansprüchen im Falle des Erwerbs von Wohneigentum für den eigenen Bedarf aufgehoben und die Rechtsgrundlage für einen Vorbezug der Pensionskassengelder festgeschrieben. Der Bezug der Gelder soll bar und nicht als Darlehen erfolgen. Zur Sicherung des Vorsorgezwecks wurden Höchstgrenzen der zu beziehenden Pensionskassengelder sowie Alterslimiten festgelegt. Gegen den Widerstand der SP und der GP verabschiedete das Parlament das neue Gesetz 1994 weitgehend in der vom Bundesrat vorgelegten Fassung.

Eigenmietwert

Der Schweizerische Hauseigentümerverband hatte 1993 eine Volksinitiative mit dem Titel "Wohneigentum für alle" eingereicht. Diese verlangte, den Eigenmietwert für selbstgenutztes Wohneigentum während der ersten zehn Jahren zu ermässigen, Erhöhungen des Eigenmietwerts nur noch bei Handänderungen zuzulassen sowie die Möglichkeit, Spargelder, die zum Erwerb von

selbstgenutztem Wohneigentum bestimmt sind, bei der Steuer vom Einkommen abzuziehen. Der Bundesrat empfahl dem Parlament diese Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung, weil sie einseitige Steuererleichterungen zugunsten von Wohnungs- und Hausbesitzern fordere. Die bei Annahme der Initiative entstehenden Steuerausfälle bezifferte er für den Bund auf 400 bis 500 Mio Fr. und für die Kantone auf 1 bis 1,4 Mia Fr. 1996 lehnte auch der Ständerat klar ab. Er beauftragte jedoch seine WAK mit der Evaluation eines möglichen Gegenvorschlags, der eine für Bund und Kantone haushaltneutrale Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums verwirklicht. Nachdem sich ein derartiges Modell nicht finden liess, verzichtete er auf einen Gegenvorschlag. Im Nationalrat genoss die Idee eines Gegenvorschlags mit einer reduzierten Steuerentlastung zuerst einige Sympathie. Vorgesehen war ein Eigenmietwert von neu nur noch 60% des Marktmietwerts und die Abschaffung der sog. Dumont-Praxis (keine Anrechnung von Reparaturen während den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb). Da der Ständerat 1998 bei seiner Meinung blieb, dass Steuergeschenke im Widerspruch zum Haushaltsziel 2001 und zu den Ergebnissen der eben vereinbarten Sparbeschlüsse (Runder Tisch; siehe dazu oben, Finanzpolitik) stünden, verzichtete auch der Nationalrat auf den von der SVP sowie von der Mehrheit der FDP und CVP unterstützten Gegenvorschlag.

Am 7. Februar 1999 lehnte das Volk die Initiative mit 59% Neinstimmen ab. Vorausgegangen war eine recht intensive Kampagne, wo auf der Gegenseite der Mieterverband und der Gewerkschaftsbund im Vordergrund gestanden hatten. Bei den Parteien waren die Ja-Parole der SVP und die Nein-Empfehlung der SP eindeutig. Schwerer taten sich die CVP und v.a. die FDP. Bei beiden führte die Sorge um den Bundeshaushalt zu einem Nein; bei der FDP gaben in der Folge jedoch nicht weniger als 16 Kantonalsektionen die Ja-Parole aus.

Nach der Ablehnung der Volksinitiative "Wohneigentum für alle" wurde im Parlament die Debatte über den Eigenmietwert weitergeführt. Beide Parlamentskammern überwiesen parl. Initiativen und Motionen für einen Systemwechsel, d.h. eine Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung unter gleichzeitiger Aufgabe der steuerlichen Hypothekarzinsabzüge bei selbstbewohntem Eigentum. Auch eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission empfahl im Frühjahr 2000 einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, war aber insofern weniger eigentümerfreundlich, als sie auch den Unterhaltskostenabzug abschaffen wollte. Der Bundesrat präsentierte seinen Vorschlag im Winter 2001 im Rahmen des „Steuerpakets 2001“ (vgl. dazu oben, Finanzpolitik). Er sprach sich dabei für einen Systemwechsel aus. Schuldzinsen sollen nur noch während der ersten zehn Jahre nach dem Erwerb, und Unterhaltskosten nur noch limitiert von den Steuern abgezogen werden können. Mit diesen Massnahmen würden die Hauseigentümer pro Jahr etwa um 100 Mio Fr. entlastet. Der Nationalrat entschied sich äusserst knapp für den von CVP und SP unterstützten Systemwechsel. Gegen die Stimmen der SP – und auch von Bundesrat Villiger – wurden dann die zulässigen Schuldzinsen und Unkostenabzüge wesentlich eigentümerfreundlicher gestaltet und zudem auch noch ein Bausparmodell (Steuerbefreiung von Spargeldern für den Erwerb von Wohneigentum) geschaffen.

Umweltschutz

Allgemeines

Der Bundesrat gab 1990 einen Vorentwurf für die Teilrevision des Umweltschutzgesetzes in die Vernehmlassung. Vorgesehen waren darin insbesondere die Einführung von Lenkungsabgaben. Zudem sollte der Umgang mit gentechnisch manipulierten Organismen geregelt und die Abfallbewirtschaftung verbessert werden. Die grundsätzlich positive Aufnahme dieser Vorschläge bewog ihn, auch noch Bestimmungen über eine neue Umwelthaftpflicht in den Entwurf aufzunehmen. Die 1993 präsentierte Botschaft zur Gesetzesrevision präziserte, dass die Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Stoffen (VOC), wie Farben und Lacken sowie auf Heizöl extra-leicht erhoben werden sollen. Dieses neue Instrument sollte haushaltneutral ausgestaltet werden, indem die Erträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien an die Bevölkerung zurückbezahlt würden. Das Parlament verabschiedete die Vorlage 1995, nachdem es, mit dem Verweis auf die wirtschaftlich schwierige Lage der Landwirtschaft, Düngemittel von der Lenkungsabgabe befreit hatte. V.a. auf Betreiben der Wirtschaft verzögerte sich die Inkraftsetzung der entsprechenden Verordnungen bis 2000. Zu der im Jahr 2000 vom Bundesrat vorgelegten „Gen-Lex“, welche den Menschen und die Umwelt vor schädlichen Auswirkungen von gentechnologisch manipulierten Organismen schützen soll, siehe unten (Forschung).

Da die Bestimmungen des fast 30 Jahre alten Giftgesetzes z.T. überholt waren, legte der Bundesrat im Jahr 2000 eine Neufassung (Chemikaliengesetz) vor. Diese befasst sich v.a. mit Anwendungsbereichen, welche nicht im Umweltschutzgesetz und im Arbeitsschutzgesetz geregelt sind, wie etwa der Schutz von besonders empfindlichen Personen (Kinder, Kranke) und die Bekämpfung von schädlichen Auswirkungen im Inneren von Gebäuden. Das Parlament verabschiedete die neuen Bestimmungen noch im selben Jahr; es strich allerdings die Bundeskompetenzen zum Erlass von Vorschriften für Schadstoffe in Gebäuden. Begründet wurde dieser Entscheid mit dem Argument, dass diese Schadstoffe noch zuwenig erforscht seien, um Grenzwerte zu erlassen, und dass auch die EU keine entsprechenden Vorschriften kenne.

Wasser

Die beiden Parlamentskammern konnten sich 1990 auf einen Kompromiss zur Revision des Gewässerschutzgesetzes einigen. Es handelte sich dabei um einen Gegenvorschlag zur Gewässerschutzinitiative der Umweltschutzorganisationen. Diese 1984 eingereichte Initiative hatte einen nahezu totalen Schutz von sich noch in naturnahem Zustand befindlichen Gewässern verlangt. Von den Vorschlägen der Initiative nahm das Gesetz eine, allerdings gemässigte, Verschärfung der Bestimmungen über die minimalen Restwassermengen und die Einführung eines „Landschaftsrappens“ zwecks Entschädigung an die Standortgemeinden für den Verzicht auf die Wasserkraftnutzung auf. Zudem enthielt das Gesetz Bestimmungen zum besseren Schutz vor Gewässerverunreinigungen durch die Landwirtschaft. Die Initianten der Gewässerschutzinitiative erachteten den Gegenvorschlag als ungenügend und zogen deshalb ihr Begehren nicht zurück. Konkreten Widerstand gegen das Gesetz meldeten die Betreiber von kleinen Wasserkraftwerken an, welche wegen der verschärften Bestimmungen über die Restwassermengen das Referendum einreichten. Am 17.5.1992 entschieden die Stimmberechtigten über die Volksinitiative und den indirekten Gegenvorschlag. Mit 66% Ja wurde die Gesetzesrevision angenommen und mit 63% Nein die Volksinitiative abgelehnt. Die Linke und die Umweltschutzorganisationen hatten sich für, die FDP, die LP, der Vorort und der Gewerbeverband gegen die beiden Vorlagen eingesetzt. Die

CVP und die SVP unterstützten zwar das Gesetz, aber eine Reihe von Kantonalsektionen gaben davon abweichende Parolen aus. Abgelehnt wurde die Revision des Gewässerschutzgesetzes v.a. in den Bergkantonen.

Das Parlament verabschiedete 1997 eine im Vorjahr vom Bundesrat vorgeschlagene weitere Teilrevision des Gewässerschutzgesetzes, welche die Einführung des Verursacherprinzips (anstelle der pauschalen Verrechnung) bei der Gewässerreinigung und der Abfallentsorgung ermöglichte.

Nachdem der Bundesrat 1994 das Gesuch um die Bewilligung eines Flughafens für Wasserflugzeuge auf dem Genfer See bewilligt und Einsprachen aus Umweltschutzkreisen um Franz Weber abgelehnt hatte, lancierten diese eine Volksinitiative für ein allgemeines Verbot derartiger Anlagen auf Schweizer Gewässern. Die 1996 eingereichte Initiative wurde vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen. Da der bisher einzige schweizerische Landeplatz für Wasserflugzeuge auf dem Zürichsee noch nie zu Beanstandungen Anlass gegeben habe, erachtete er ein Totalverbot für überflüssig. Im Sinne eines indirekten Gegenvorschlag beantragte er, die Errichtung neuer Landeplätze zu verbieten. Das Parlament teilte diese Meinung, entschärfte aber den Gegenvorschlag, indem es anstelle eines Verbots dem Bundesrat bloss die Kompetenz gab, die Zahl der Landeplätze zu limitieren. Die Initianten gaben sich damit zufrieden und zogen ihr Begehren zurück.

Luft

Der Bundesrat gab 1991 einen Vorentwurf für die Einführung eines sog. Ökobonus im Strassenverkehr in die Vernehmlassung. Vorgesehen war eine distanzabhängige Abgabe (10 Rappen pro Kilometer), welche vollumfänglich an Personen umverteilt worden wäre, welche wenig oder gar nicht am privaten motorisierten Strassenverkehr teilnehmen. Erhofft wurde davon eine Reduktion des Autoverkehrs und damit auch der Luftverschmutzung. Absehbare technische Schwierigkeiten bei der Erhebung der Taxe und massive Proteste der Strassenverkehrsverbände veranlassten den Bundesrat, das Projekt nicht weiter zu verfolgen. Gegen Ende der 90er Jahre rückte das Thema einer ökologischen Steuerreform, im Sinne einer teilweisen Ersetzung der Lohnabgaben durch Lenkungsabgaben auf Energieträgern wieder vermehrt ins Blickfeld. Konkrete Vorschläge dazu wurden jedoch 2000 und 2001 in Volksabstimmungen verworfen (siehe oben, Energiepolitik).

Landschaft

1991 hatte die Schweiz die Alpen-Konvention unterzeichnet. Dieser Vertrag zwischen den Alpenstaaten Frankreich, Italien, Schweiz, Liechtenstein, Deutschland, Österreich und Jugoslawien sah koordinierte Schutzmassnahmen für den Alpenraum namentlich in den Bereichen Verkehr, Tourismus und Raumplanung vor. Gegen die ersten drei 1993 vorliegenden Ausführungsprotokolle zur Alpenkonvention meldeten die Gebirgskantone allerdings Widerstand an, da sie der Ansicht waren, dass diese ihre wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten zu sehr beeinträchtigen würden. Diese Opposition, welche von den bürgerlichen Parteien mitgetragen wurde, veranlasste den Bundesrat, 1994 diese Ausführungsprotokolle nicht zu unterzeichnen. Der Widerstand der Alpenkantone wurde erst gebrochen, als sich – im Sinne eines politischen Gegengeschäfts im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Wassernutzungsgesetzes – ihre Forderung nach einer substantiellen Erhöhung des Wasserzinses durchsetzen konnte (vgl. oben, Energiepolitik). 1997 beantragte der Bundesrat die Ratifizierung der Konvention und von fünf dazugehörigen Ausführungsprotokollen für die Bereiche Raumplanung, Tourismus, Berglandwirtschaft, Landschaftsschutz, Bergwälder. Das Parlament ratifizierte die Alpenkonvention, lehnte aber die Unterzeichnung der fünf dazugehörigen Protokollen vorläufig ab. V.a. die SVP und die CVP hatten die Protokolle als

zu restriktiv für die Berggebiete kritisiert. Im Jahr 2000 unterzeichneten die Schweiz und die sieben Partnerstaaten (anstelle Jugoslawiens war Slowenien getreten, neu war zudem die EU dabei) auch noch das Transportprotokoll der Alpenkonvention. Ende 2001 beantragte der Bundesrat dem Parlament nochmals die Ratifizierung der Zusatzprotokolle.

Die 1987 vom Volk angenommene „Rothenturm-Initiative“ verpflichtete den Bund zu strengen Schutzmassnahmen für Moorgebiete. 1991 legte der Bundesrat den Entwurf für eine Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes mit den entsprechenden Schutzmassnahmen vor. Er beantragte, dass der Bund diese Schutzgebiete in Zusammenarbeit mit den Kantonen bezeichnen muss. Vorgesehen war erstmals auch ein Einspracherecht für nationale Umweltschutzorganisationen. Der Ständerat hiess 1992 die Gesetzesrevision gut, nachdem er einige Schutzbestimmungen zugunsten von landwirtschaftlichen Betrieben gelockert hatte. Versuche des Nationalrats, das neue Beschwerderecht der Umweltorganisationen noch stärker einzuschränken, als dies bereits die kleine Kammer getan hatte, scheiterten am Veto letzterer. Die Gesetzesrevision konnte 1995 verabschiedet werden. Im folgenden Jahr publizierte der Bundesrat eine Liste mit 88 besonders geschützten Moorlandschaften von nationaler Bedeutung. Bürgerliche Parlamentarier versuchten seither mehrmals vergeblich, das Einspracherecht für nationale Umweltschutzorganisationen wieder abzuschaffen. Insgesamt drei Vorstösse bürgerlicher Politiker wurden zwischen 1998 und 2000 vom Parlament abgelehnt.

6. SOZIALPOLITIK

Gesundheitspolitik

- 2001 *Nach Abschluss der wissenschaftlich begleiteten Versuche mit der ärztlich kontrollierten Drogenabgabe (1993-1997) und nach drei Volksabstimmungen (1997-1999), welche die „Vier-Säulen-Politik“ des Bundes stützen, leitet der Bundesrat dem Parlament seine Vorschläge für die Revision des Betäubungsmittelgesetzes zu.*
- 1992 *Ein Verfassungsartikel zur humanen Fortpflanzungs- und Gentechnologie wird an der Urne angenommen. 1998 stimmt das Parlament dem entsprechenden Fortpflanzungsmedizinengesetz zu.*
- 1999 *In die Verfassung wird ein Artikel zur Transplantationsmedizin aufgenommen. 2001 präsentiert der Bundesrat seine Botschaft zu einem Transplantationsmedizinengesetz.*

Sozialversicherungen

- 1994 *Das Parlament verabschiedet die 10. AHV-Revision, mit der das Rentensplitting eingeführt wird. Die Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 64 Jahre wird in den folgenden Jahren mit einem Referendum und drei Volksinitiativen erfolglos bekämpft. Die 2001 dem Parlament zugeleitete Vorlage für die 11. AHV-Revision sieht die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre vor; parallel dazu soll das BVG erstmals revidiert werden.*
- 1999 *Die 4. IV-Revision scheitert in der Referendumsabstimmung. 2001 stellt der Bundesrat eine neue Vorlage vor.*
- 1994 *Das neue KVG wird vom Parlament und an der Urne angenommen. 1998-2000 und ab 2000 erfolgen erste Teilrevisionen.*
- 1999 *Nach 1987 wird die Mutterschaftsversicherung zum zweiten Mal in der Volksabstimmung abgelehnt. 2001 gibt der Nationalrat mit grossem Mehr einer parlamentarischen Initiative Folge, die eine Finanzierung über die EO vorsieht.*

Soziale Gruppen

- 2000 *Dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU wird an der Urne zugestimmt.*
- 1998 *Nach Teilrevisionen (1983, 1986 und 1990) verabschiedet das Parlament eine Totalrevision des Asylgesetzes, mit der insbesondere ein Status für Gewaltflüchtlinge geschaffen wird.*
- 1995 *Das Gleichstellungsgesetz, das Frauen vor Diskriminierungen im Berufsleben schützen soll, wird vom Parlament angenommen.*

Gesundheitspolitik

Die Gesundheitspolitik der 90er Jahre war primär durch drei Fragenkomplexe geprägt: Eindämmung der Gesundheitskosten, Umgang mit den Drogenabhängigen und Auseinandersetzung mit ethischen Fragen im Zusammenhang mit neuen medizinischen Technologien.

Gesundheitskosten

Mit einem jährlichen Gesamtvolumen von etwas mehr als 40 Mia Fr. ist das schweizerische Gesundheitssystem pro Kopf der Bevölkerung mit 2740 \$ (1998) das zweitteuerste der Welt nach jenem der USA (4270 \$). Auf das BIP umgerechnet steht die Schweiz mit 10,3% an dritter Stelle hinter den USA (14,0%) und Deutschland (10,6%). Sorgen bereiten den Behörden weniger die Tarife und Preise, die in den letzten Jahren relativ stabil blieben, als vielmehr die in allen Bereichen beobachtete Mengenausweitung. Bei der Präsentation des Syntheseberichts über die Wirkungsanalysen zum neuen KVG in den ersten fünf Jahren seit seinem Inkrafttreten bezeichnete das EDI Ende 2001 den medizinisch-technologischen Fortschritt, die zunehmende Zahl von Leistungserbringern und die Alterung der Bevölkerung als die wichtigsten Gründe für diese Entwicklung. Die OECD ortete eine weitere (kostentreibende) Schwachstelle in der föderalen Struktur der Schweiz, die sinnvolle Planungen resp. die Nutzung von Synergien über die Kantonsgrenzen hinweg erst ansatzweise ermöglicht. Um Grundlagen für eine effizientere Steuerung des Gesamtsystems zu erhalten, wurde 1999 ein nationales Gesundheitsobservatorium ins Leben gerufen, dessen Hauptaufgabe darin besteht, möglichst komplette Daten über die Gesundheit der Bevölkerung sowie über die Leistungserbringer und deren Nutzung zu sammeln.

In den letzten Jahren wurde mit ganz unterschiedlichen Mitteln versucht, die Gesundheitskosten vermehrt in den Griff zu bekommen. Aus der Erkenntnis heraus, dass der Wettbewerb in einem Markt, in dem die Nachfrage primär angebotsinduziert ist, nur sehr beschränkt spielen kann, wurde in erster Linie versucht, auf der Seite der Leistungsanbieter zu intervenieren, deren Angebot zu reduzieren resp. auf Leistungserbringer umzuleiten, von denen vermutet wird, dass sie kostengünstiger sind (z.B. Förderung von teilstationären Strukturen und Spitex). Auf Gesetzebene spielte dabei das neue KVG mit den bisher erfolgten resp. sich in der parlamentarischen Beratung befindenden Teilrevisionen die Hauptrolle (siehe unten, Sozialversicherungen). Aber auch in Bereichen, die nicht direkt mit dem KVG verbunden sind, wurden Kostenverringerungen oder -umlagerungen angestrebt.

1992 rügte der Preisüberwacher die Höhe der Medikamentenpreise in der Schweiz im internationalen Vergleich und forderte das BSV auf, bei der Preiskontrolle künftig auch auf das tiefere Auslandsniveau abzustellen. 1995 verabschiedete der Bundesrat die revidierte Arzneimittelverordnung, welche die Preisschutzfrist für die Medikamente auf der Spezialitätenliste verkürzte und den Auslandsvergleich als Kriterium festschrieb. Als Referenzländer wurden Deutschland, die Niederlande und Dänemark gewählt. Gegen den Widerstand der Pharmabranche erfolgten die Preiskürzungen ab 1997, allerdings in geringerem Umfang als anfänglich vorgesehen.

Beim Entscheid, ein eigenständiges Heilmittelgesetz zu schaffen, spielten Kostenüberlegungen am Anfang noch kaum eine Rolle. Im Zentrum der Überlegungen stand vielmehr die Einsicht, dass das alte Heilmittelkonkordat weder zeitgemäss noch eurokompatibel war, sowie Fragen der Patientensicherheit, die nach einer Zentralisierung der bis anhin verzettelten Kompetenzen (IKS, BAG, BSV) riefen. Im Gesetzesentwurf, den der Bundesrat 1999 dem Parlament zuleitete, war

letzteres Element denn auch zentral (Schaffung eines bundeseigenen Heilmittelinstituts, Regelung der neuen Vertriebsformen). In diesen Punkten stimmte das Parlament 2000 praktisch diskussionslos zu. Insbesondere wurde der Medikamentenhandel per Internet verboten und der Versandhandel strengen Bestimmungen unterstellt. Weit umstrittener waren die Vorschläge des Bundesrates zur (kostensenkenden) Verstärkung des Wettbewerbs. Als indirekten Gegenvorschlag zu einer 1997 vom Grosshandelsdetaillisten Denner eingereichten Volksinitiative, die den Parallelimport von allen im Ausland zugelassenen Medikamenten sowie die grundsätzliche Abgabe von Generika verlangte, wollte der Bundesrat Parallelimporte gestatten, allerdings nur unter der Bedingung, dass die Produkte auch in der Schweiz zugelassen sind. Im Parlament führte dies zu einer heftigen Deregulierungsdebatte mit umgekehrten Vorzeichen: das links-grüne Lager verlangte eine breite Öffnung des Marktes, die bürgerlichen Parteien wollten diese auf ein Minimum beschränken. Nach längerem Hin und Her zwischen den Räten wurden Parallelimporte zwar nach den Bedingungen des Bundesrates erlaubt, aber auf nicht patentgeschützte Heilmittel beschränkt. Die Denner-Initiative „für tiefere Arzneimittelpreise“, die Bundesrat und Parlament als Gefahr für die Patientensicherheit einstufte, wurde am 4.3.2001 mit 69% Nein-Stimmen an der Urne verworfen. Zu den Generika siehe unten, Sozialversicherungen.

Bei der Vermeidung von Gesundheitskosten hat die Prävention einen hohen Stellenwert. Dennoch wurden in das neue KVG keine Leistungen der individuellen Vorsorge aufgenommen. Mit der 1. Teilrevision des KVG erhielt der Bundesrat dann die Kompetenz, Leistungen für Massnahmen, die im Rahmen von kantonalen oder nationalen Präventionskampagnen angeboten werden, ab 2001 von der Franchise, nicht aber vom 10%igen Selbstbehalt auszunehmen. Bereits im KVG verankert wurde hingegen die Erhebung eines „Gesundheitsrappens“ auf allen Krankenkassenprämien; der Ertrag (jährlich rund 17 Mio Fr.) wird der 1989 von der Konferenz der kantonalen Sanitätsdirektoren ins Leben gerufenen Schweizerischen Stiftung für Gesundheitsförderung zur Verfügung gestellt. Der Bund initiierte seinerseits seit Ende der 80er Jahre breit angelegte Präventionskampagnen in den Bereichen Aids (ab 1987), Tabak (1995-2000 und 2001-2005) und Alkohol (ab 1999). Ein generelles Werbeverbot für Tabak und Alkohol, wie es die 1989 eingereichten „Zwillingsinitiativen“ („zur Verminderung der Tabakprobleme“ und „zur Verminderung der Alkoholprobleme“) verlangten, scheiterte am 28.11.1993 in der Volksabstimmung mit 75% Nein-Stimmen.

In die Präventionsbemühungen fällt auch die Unterstützung des Sports. 1997 wechselte das Dossier Sport vom EDI ins neu strukturierte Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS); 1998 wurde beschlossen, dort ein eigentliches Bundesamt für Sport (Buspo) einzurichten. Im gleichen Jahr nahm das Parlament Finanzhilfen für Sportanlagen von nationaler Bedeutung (Nasak) an, die es erlauben, bis 2005 80 Mio Fr. in die wichtigsten Sportarenen zu investieren. 2000 präsentierte der Bundesrat unter dem Namen „Spirit of Sport“ das künftige nationale Sportkonzept (Förderung sowohl des Breiten- wie des Spitzensportes).

Drogenpolitik

Entgegen den Empfehlungen einer Fachgruppe der Eidg. Betäubungsmittelkommission (1989), die von 15 Kantonen und den zwei Bundesratsparteien FDP und SP unterstützt wurden, sprach sich der Bundesrat 1991 gegen eine Entkriminalisierung des Drogenkonsums aus; gleichzeitig erhöhte er seine Mittel für die Bereiche Prävention, Therapie und Forschung massiv. 1992 gab er grünes Licht für die vor allem von den Grossstädten geforderten Versuche mit einer ärztlich kontrollierten Drogenabgabe an schwerstsuchtliche Personen, bei denen andere (insbesondere auf Abstinenz ausgerichtete) Behandlungen versagt hatten oder aus nachweislichen Gründen nicht in Frage kamen. 1993 starteten die wissenschaftlich begleiteten Versuche, vorerst allerdings ohne

Beteiligung der Romandie und des Tessin, die in der Drogenfrage eine deutlich härtere Linie verfolgen als die Deutschschweiz. Zur Injektion in speziellen Betreuungsstellen abgegeben wurden das bisher lediglich in oraler Form zugelassene Methadon, Morphin und – nach längerem Zögern – auch Heroin. Damit etablierte sich die bis heute geltende Politik der „vier Säulen“ (Prävention, Therapie, Schadensverminderung und Repression), die zunehmend auch die Zustimmung der CVP fand.

Die Auswertung der Versuche (1995-1997) zeigte eine klar positive Bilanz. Insbesondere verbesserte sich die gesundheitliche und psychosoziale Situation der Probanden erheblich; der Rückgang der Beschaffungskriminalität wurde gar als drastisch beschrieben. Die ursprünglich vom Ausland argwöhnisch beobachteten Versuche fanden zunehmend internationale Anerkennung. Dies veranlasste den Bundesrat, dem Parlament 1998 einen dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen, der die Weiterführung der Drogenabgabe bis zum Vorliegen des revidierten Betäubungsmittelgesetzes sicherstellt; der Beschluss wurde im gleichen Jahr von beiden Kammern angenommen, allerdings von der EDU – mit Unterstützung der SVP – mittels Referendum angefochten. In der Volksabstimmung vom 13.6.1999 passierte der Beschluss mit 55% Ja-Stimmen; zehn Kantone, vor allem aus der Romandie, sprachen sich allerdings dagegen aus.

Die Drogenpolitik des Bundes war schon früher in Frage gestellt worden. 1993 reichten rechtsbürgerliche Kreise die Volksinitiative „Jugend ohne Drogen“ ein, die eine ganz auf Abstinenz ausgerichtete Haltung den Drogensüchtigen gegenüber verlangte. Lediglich von der SVP, der (allerdings gespaltenen) LP und den Rechtsausenparteien getragen, wurde sie am 28.9.1997 mit 71% Nein-Stimmen und von allen Kantonen verworfen. In die Gegenrichtung zielte die 1994 eingereichte Volksinitiative „für eine vernünftige Drogenpolitik/Tabula rasa mit der Drogenmafia“ („Droleg“); sie setzte sich für die Freigabe aller Drogen zum Konsum und für ein Staatsmonopol beim Handel ein. Die Initiative, die nur von der SP (allerdings mit zahlreichen abweichenden Kantonalsektionen), den Grünen und der PdA unterstützt wurde, scheiterte am 29.11.1998 ebenfalls an der Urne; 74% der Stimmenden und alle Kantone sprachen sich dagegen aus.

Nach diesen drei klaren Bekenntnissen der Bevölkerung zur Vier-Säulen-Politik – und aufgefordert durch mehrere Standesinitiativen sowie eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen – leitete der Bundesrat 2001 dem Parlament seine Entwürfe für eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes zu. Gemäss seinen Vorstellungen soll der Cannabiskonsum sowie der Anbau zum Eigenkonsum entkriminalisiert, Anbau und Vertrieb von Cannabisprodukten zu kommerziellen Zwecken nach dem Opportunitätsprinzip zugelassen, aber streng geregelt werden (Verkauf nur an volljährige, in der Schweiz wohnhafte Personen, Verbot von Export und Import sowie Kontrolle der angebauten und gehandelten Mengen). Die Vier-Säulen-Politik (inkl. heroingestützte Therapie) wird in geltendes Recht überführt. Der Ständerat stimmte in der Wintersession 2001 gegen den Widerstand der SVP und mehrerer Westschweizer Abgeordneten anderer Parteien den bundesrätlichen Vorschlägen im Cannabisbereich zu, verfolgte aber beim Konsum von „harten“ Drogen eine strengere Linie in dem Sinn, als dieser weiterhin in allen Fällen strafrechtlich verfolgt werden soll; der Bundesrat hatte beantragt, diesen, falls er nicht in der Öffentlichkeit stattfindet, gemäss dem Opportunitätsprinzip von der Strafverfolgung ausnehmen zu können.

Neue Medizinaltechnologien

Blut- und Organspenden

Im Zusammenhang mit der durch verseuchte Blutkonserven des SRK-Zentrallabors erfolgten An-

steckung mit dem Aids-verursachenden HIV wurden 1996 mit einem dringlichen Bundesbeschluss sämtliche Kompetenzen auf diesem Gebiet dem BAG übertragen. In der parlamentarischen Beratung wurde auch die Frage der Transplantationsmedizin thematisiert. Als Grundlage für eine eigenständige Gesetzgebung legte der Bundesrat 1997 einen entsprechenden Verfassungsartikel vor, der den Bund dazu ermächtigt, Vorschriften über den Umgang mit menschlichen und tierischen Organen, Geweben und Zellen zu erlassen; der neue Artikel wurde am 7.2.1999 in der Volksabstimmung mit 88% Ja-Stimmen sowie von allen Kantonen angenommen; ausser den GP-Sektionen der Deutschschweiz hatten sich alle Parteien dafür ausgesprochen.

Um die besonders heikle Frage der Xenotransplantation rasch zu regeln, präsentierte der Bundesrat 1998 einen dringlichen Bundesbeschluss, der bis zum Vorliegen eines Transplantationsgesetzes ein Verbot mit eng begrenzten Ausnahmemöglichkeiten vorsah. In der parlamentarischen Debatte (1999) wurde mit dem Argument, ein – wenn auch relativiertes – Verbot gefährde den Forschungsplatz Schweiz, dieses durch eine streng kontrollierte Bewilligungspflicht ersetzt.

2001 verabschiedete der Bundesrat seine Vorschläge für ein Transplantationsgesetz. Strikt verboten wird der Handel mit menschlichen Organen, Geweben und Zellen; die Spende menschlicher Organe muss unentgeltlich erfolgen. Für die Organentnahme bei hirntoten Personen soll die sogenannte erweiterte Zustimmungslösung gelten (Einwilligung des Spenders resp. der nächsten Angehörigen). Die Zuteilung der Organe soll zentral vorgenommen werden. Die Xenotransplantation wird gemäss Bundesbeschluss geregelt. Da die Lebendspende im Gesetzesentwurf generell (und nicht nur subsidiär) sowie auch zwischen Kindern und Eltern zugelassen wird, führt dies zu Vorbehalten gegenüber der Biomedizin-Konvention des Europarates, welche der Bundesrat dem Parlament parallel dazu zur Ratifikation zuleitete.

Fortpflanzungsmedizin

Der Bundesrat war mit den meisten Forderungen der 1987 eingereichten Volksinitiative „gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen“ einverstanden, legte 1989 aber einen direkten Gegenvorschlag vor, der auch die Tier- und Pflanzenwelt der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterstellte. Im Entgegenkommen an die Initianten beschloss das Parlament (1990/1991), bereits auf Verfassungsstufe gewisse Verbote im Humanbereich festzuschreiben. Die Initiative wurde daraufhin zurückgezogen. Der Verfassungsartikel wurde am 17.5.1992 mit 74% Ja-Stimmen angenommen. In der neuen Bundesverfassung wurde ein generelles Verbot des Klonens menschlicher Keimzellen und Embryonen stipuliert (Art. 119 Abs. 2 Lit. a).

1996 präsentierte der Bundesrat ein eigentliches Fortpflanzungsmedizingesetz. Die In-vitro-Fertilisation (IVF) wurde dabei als „ultima ratio“ für kinderlose heterosexuelle Paare zugelassen, die Samenspende Dritter allerdings nur bei verheirateten Personen. Eispende, Leihmutterchaft, Keimbahntherapie, Präimplantationsdiagnostik (PID) sowie die Erzeugung von Embryonen zu Forschungszwecken wurden untersagt. Das Parlament (1997/1998) stimmte den bundesrätlichen Vorschlägen grundsätzlich zu. Der Ständerat wollte allerdings in der ersten Beratung die Eispende und die PID zulassen, liess sich in der Differenzbereinigung aber von der restriktiveren Linie des Nationalrates überzeugen.

Gewissermassen als vorgezogenes Referendum gegen das neue Gesetz war 1994 von einem überparteilichen Komitee die Volksinitiative „zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie“ („für menschenwürdige Fortpflanzung“) eingereicht worden. Am 12.3.2000 wurde die Initiative mit 72% der Stimmen sowie von allen Ständen verworfen. Für das

Begehren hatten sich – nach anfänglicher Unterstützung aus CVP- und SP-Kreisen – lediglich noch die SD und die EDU stark gemacht, während die GP Stimmfreigabe beschloss. Nach dieser Ablehnung konnte das Fortpflanzungsmedizingesetz auf den 1.1.2001 in Kraft treten. Gemäss Gesetzesauftrag setzte der Bundesrat 2001 eine Ethik-Kommission ein, die sich mit den Möglichkeiten und Grenzen der Medizintechnologien auseinandersetzen soll.

Gentechnologie im Humanbereich

Bereits 1991 vom Parlament mit einer Motion dazu aufgefordert, unterzog der Bundesrat 1998 seine Vorschläge für ein Genomanalysengesetz einer Vernehmlassung. Der Erlass soll fünf Gebiete regeln (Medizin, Arbeit, Versicherung, Haftpflicht und Identifizierung); bis auf wenige Ausnahmen im Bereich der Kriminalität darf die Untersuchung des Erbgutes nur mit Einwilligung der betroffenen Person erfolgen, die zudem vor Diskriminierungen aufgrund des Analyseergebnisses geschützt bleiben muss. 1999/2000 wurde der Bundesrat mit einer weiteren Motion beider Räte beauftragt, ein Rahmengesetz über die medizinische Forschung am Menschen vorzulegen. 2001 beschloss er, die Regelung der Forschung an menschlichen Embryonen in einem eigenen Bundesgesetz vorzuziehen und dieses später in das Gesetz über die Forschung am Menschen zu integrieren.

Sozialversicherungen

In den 90er Jahren veränderte die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Sozialversicherungen nachhaltig. Während bisher die wesentlichen politischen Akteure einem steten, wenn auch moderaten Ausbau der sozialen Sicherung zugestimmt hatten (so etwa mit mehrmals vorgenommenen Verbesserungen der Rentenformel in der AHV), wurde nun der Begriff der Kostenneutralität zum Leitmotiv jeder Gesetzgebung. Einem Leistungsausbau wurde von den dominierenden bürgerlichen Parteien nur noch zugestimmt, wenn gleichzeitig Leistungen abgebaut resp. umgelagert werden konnten, oder wenn es sich um gezielte Bedarfsleistungen handelte. Gleichzeitig wurde der Ruf nach einem Gesamtkonzept der sozialen Sicherheit laut. Diesem Wunsch kam der Bundesrat mit dem Auftrag für die beiden IDA-FiSo-Berichte nach. IDA-FiSo-1 (1996) lieferte eine systematische Darstellung des mittelfristigen Finanzierungsbedarfs aller Sozialversicherungszweige in Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum und der demographischen Entwicklung; IDA-FiSo-2 (1997) legte mögliche Aus-, Um- resp. Abbauszenarien dar. In der Botschaft zur 11. AHV-Revision (2000) wurden die Zahlen aufdatiert und der Horizont bis 2025 erweitert. Demnach steigt der Bedarf aller Sozialwerke, auch derjenigen, die nicht zumindest teilweise über Bundesmittel finanziert werden, von heute 83 Mia Fr. pro Jahr auf 129 Mia Fr.; knapp die Hälfte des Zuwachses kann durch das Wirtschaftswachstum und die damit verbundenen Mehreinnahmen aufgefangen werden. Es bleibt ein Zusatzbedarf von 26 Mia Fr., der 8,9 Mehrwertsteuerprozentpunkten entspricht. Allein die AHV wird 2025 fast doppelt so viel kosten wie heute. Neben der Altersvorsorge tragen vor allem die Gesundheitskosten zum steigenden Finanzierungsbedarf bei. Die bilateralen Verträge mit der EU werden nur sehr bedingt zu Mehrkosten führen; die Vertragspartner müssen zwar die uneingeschränkte Gleichbehandlung aller Staatsangehöriger der beteiligten Länder garantieren, bleiben in der Ausgestaltung der Leistungen (beispielsweise bei der Rentenhöhe) jedoch autonom.

Aus Kreisen der Hilfswerke und der links-grünen Parteien wurde seit Beginn der 90er Jahre, als mehrere Studien eine Zunahme der „neuen Armut“ insbesondere auch in der arbeitenden Bevölkerung feststellten, ein gesellschaftlich garantiertes Minimaleinkommen gefordert (negative Einkommenssteuer oder Ergänzungsleistungen). 1992 anerkannte das Bundesgericht erstmals ausdrücklich ein ungeschriebenes Verfassungsrecht auf ein Minimum an staatlicher Fürsorge. In Art. 12 der neuen Bundesverfassung wurde daraufhin ein „Recht auf Hilfe in Notlagen“ festgeschrieben, gleichzeitig aber zuhanden der Materialien betont, dabei handle es sich lediglich um die Sicherung des Existenzminimums und nicht um einen bezifferbaren Anspruch im Sinn eines garantierten Mindesteinkommens.

Altersvorsorge

Die schweizerische Alterssicherung beruht seit 1972 auf einem Drei-Säulen-Konzept von staatlicher Altersvorsorge AHV (1. Säule), obligatorischer beruflicher Vorsorge (2. Säule) sowie steuerlich begünstigter individueller Selbstvorsorge (3. Säule). Hinzu kommen die Ergänzungsleistungen (EL), die je nach Bedarf ausgerichtet werden. Gemäss OECD und Weltbank ist die Schweiz mit dem heutigen Konzept von obligatorischer Vorsorge in Verbindung mit freiwilliger privater Ersparnisbildung sowie mit den bereits getroffenen Vorkehrungen zu deren Absicherung gut gerüstet, um den Herausforderungen der demographischen Alterung der Gesellschaft zu begegnen; insbesondere die Mischfinanzierung der Alterssicherung (Umlageverfahren in der AHV / Kapitaldeckungsverfahren in der BV), gepaart mit dem Instrument der EL bilde ein geradezu ideales Modell zur Bekämpfung der Altersarmut, ohne dass dabei der Generationenvertrag und die öffentliche Hand über Gebühr belastet würden.

Verschiedentlich wurde in der ersten Hälfte der 90er Jahre über eine Stärkung der 1. Säule nachgedacht, welche die EL überflüssig machen könnte. FDP und CVP stellten die Einführung einer Einheitsrente zur Diskussion, liessen den Gedanken nach einem Bericht des BSV (1993), der auf die Nachteile einer derartigen Lösung hinwies, aber wieder fallen. Mit der 1991 von SP und SGB eingereichten Volksinitiative „zum Ausbau von AHV und IV“ sollte das Gewicht von der 2. zur 1. Säule verlagert werden. Die Initiative wurde am 26.6.1995 mit 73% Nein-Stimmen verworfen. Bei dieser Abstimmung zeigte sich ein Muster, das von nun an alle Urnengänge zur AHV prägen sollte: die Romandie und das Tessin lehnten das Begehren deutlich weniger ab als die Deutschschweiz.

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Nach langwierigen Vorarbeiten leitete der Bundesrat 1990 dem Parlament seine Botschaft zur 10. AHV-Revision zu. Die darin enthaltenen zögerlichen Elemente einer Gleichstellung von Mann und Frau (Erziehungs- und Betreuungsgutschriften für geschiedene Frauen, geschlechtsunabhängiger Anspruch bei der Ehepaarrente) fanden noch knapp Zustimmung im Ständerat, gingen der Kommission des Nationalrates dagegen eindeutig zu wenig weit. Sie liess verschiedene Splitting-Modelle ausarbeiten und empfahl 1992 einstimmig, bereits bei der 10. AHV-Revision ein umfassendes zivilstandsneutrales Individualrentensystem mit Erziehungs- und Betreuungsgutschriften einzuführen. Im Plenum des Nationalrates (1993) war das Splitting kaum mehr bestritten, um so mehr als zwischenzeitlich auch der Bundesrat sein Einverständnis signalisiert hatte. Zu heftigen Debatten führte hingegen der Antrag der Kommission, das Rentenalter der Frauen schrittweise auf 64 Jahre zu erhöhen, um das Splitting zu finanzieren. Die bürgerlichen Parteien begründeten diese Massnahme mit dem finanziellen Gleichgewicht der AHV und mit der Gleichstellung der Geschlechter, das rot-grüne Lager bekämpfte sie mit dem Hinweis auf die nach wie vor bestehende Lohndiskriminierung der Frauen und ihre Doppelbelastung durch Beruf und Familie. Die Erhöhung des Rentenalters wurde deutlich angenommen, worauf auch der Ständerat auf die Splitting-Linie einschwenkte (1994).

Wegen der Erhöhung des Rentenalters der Frauen ergriffen die Gewerkschaften das Referendum, unterlagen aber in der Volksabstimmung vom 25.6.1995, in der die 10. AHV-Revision mit 60% Ja-Stimmen angenommen wurde; vier Kantone der Romandie und das Tessin lehnten sie allerdings ab. Um den Vorwurf abzuwenden, mit dem Referendum die Errungenschaften des Splittings leichtfertig aufs Spiel gesetzt zu haben, lancierten CNG und SGB 1994 mit Unterstützung der SP eine Volksinitiative „für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters“ (sogenannte „Auffanginitiative“). Ebenfalls als konstruktive Alternative verstanden sich die praktisch zeitgleich lancierten Volksinitiativen des Schweiz. Kaufmännischen Vereins (SKV) („für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters der Frauen“) sowie der Grünen („für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Mann und Frau“). Mit einer Parallelinitiative „für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern“ machte sich die GP zudem für eine Finanzierung der Altersvorsorge über eine ökologische Lenkungsabgabe stark. Die „Auffanginitiative“ wurde am 27.9.1998 mit 58% Nein-Stimmen verworfen; wie 1995 scherten vier welsche Kantone und das Tessin aus und nahmen die Initiative an. Das gleiche Bild zeigte sich auch am 26.11.2000 bei der Abstimmung über die beiden anderen Initiativen. Das Begehren des SKV wurde mit 60% Nein-Stimmen zwar etwas deutlicher abgelehnt als die „Auffanginitiative“, aber von fünf französischsprachigen Kantonen und dem Tessin angenommen; die gleichzeitig zur Abstimmung gelangende Initiative der GP erreichte mit 46% Zustimmung und der Unterstützung durch die gesamte Romandie und das Tessin das beste Ergebnis aller Rentenalterinitiativen. Die zweite Initiative der Grünen wurde am 2.12.2001 mit 77% Nein-Stimmen verworfen; im Zentrum der Diskussionen stand allerdings nicht mehr die AHV, sondern die Einführung einer Ökosteuer (siehe oben, Ener-

giepolitik).

Als absehbar wurde, dass die AHV-Rechnung vornehmlich wegen der Konjunkturlaute ins Minus geraten würde, stimmte das Parlament der Mobilisierung (per 1999) des mit der neuen Finanzordnung bereits bewilligten zusätzlichen Mehrwertsteuerprozents zur Abfederung der demographiebedingten Mehrkosten in der AHV zu („Demographieprozent“). Ebenfalls zur Stützung der AHV-Finanzien wurden die Anlagevorschriften für das AHV-Vermögen in zwei Schritten gelockert. Ab 2001 fliessen auch die Spielbankenabgaben mehrheitlich in die AHV.

2000 leitete der Bundesrat dem Parlament seinen Entwurf für die 11. AHV-Revision zu. Ins Zentrum der Revision stellte er die finanzielle Konsolidierung sowie die Anpassung an neue gesellschaftliche Realitäten. Durch Sparmassnahmen (Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre, Einschränkung des Anspruchs auf eine Witwenrente, auf drei Jahre verlangsamter Teuerungsausgleich unter Beibehaltung des Mischindexes) und Mehreinnahmen (schrittweise Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1,5%, Heraufsetzung des Beitragssatzes der Selbstständigerwerbenden von 7,8 auf 8,1% und Aufhebung des Freibetrags für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner) soll die AHV-Rechnung stark entlastet werden. Die rund 400 Mio Fr., die sich aus den Einsparungen durch das höhere Frauenrentenalter ergeben, sollen nach den Vorstellungen des Bundesrates für die Finanzierung des flexiblen Altersrücktritts eingesetzt werden. Kurz darauf leitete der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft betreffend die nicht mehr benötigten Goldreserven der Nationalbank zu. Nach dem Entscheid des Parlaments sollen diese zu einem Drittel der AHV zukommen (siehe dazu auch oben, Grundlagen der Staatsordnung). Der Nationalrat folgte 2001 in den wichtigsten Punkten (insbesondere bei der neuerlichen Erhöhung des Frauenrentenalters) dem Bundesrat. Etwas sozialverträglichere Beschlüsse fasste er bei der Witwenrente und bei den Kürzungssätzen für den Rentenvorbezug. Bei der Erhöhung der Mehrwertsteuer bekräftigte er seinen schon 2000 bekundeten Willen, dass der für die AHV bestimmte Ertrag (inkl. „Demographieprozent“) vollumfänglich dem AHV-Fonds zugute kommen soll.

Bereits mit der Eurolex hatte der Bundesrat 1992 vorgeschlagen, die stark defizitäre freiwillige AHV für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer abzuschaffen, war damit aber nicht durchgedrungen, ebenso wenig wie beim zweiten Sanierungsprogramm der Bundesfinanzen 1993/1994; das Parlament gewichtete jeweils die Solidarität mit den Mitbürgerinnen und -bürgern im Ausland schwerer als finanzielle Überlegungen. 1998 setzte der Bundesrat – im Hinblick auf das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU – zu einem neuen Anlauf an, da sich sonst alle EU-Angehörigen dieser Versicherung hätten anschliessen können. Etwas abweichend von seinem Antrag beschloss das Parlament 2000, dass sich ab 2001 nur noch Personen der freiwilligen AHV anschliessen können, die nicht in einem EU-Staat leben und vor ihrem Wegzug mindestens fünf Jahre in der AHV/IV versichert waren.

Berufliche Vorsorge

Gemäss dem 1985 verabschiedeten Gesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) hätte spätestens zehn Jahre später eine erste Totalrevision die allfälligen „Kinderkrankheiten“ des neu eingeführten Versicherungsobligatoriums ausmerzen sollen. Da der Bundesrat sich aus verschiedenen Gründen nicht imstande sah, fristgemäss eine entsprechende Botschaft vorzulegen, wurde die Behebung der hauptsächlichsten Schwachpunkte des BVG von aussen initiiert.

Als grösster Kritikpunkt erwiesen sich die ungenügend definierten Freizügigkeitsleistungen, die Stellenwechslern massive Einbussen in der Altersvorsorge bescherten bzw. oft zu horrenden Einkaufssummen in die neue Versicherungskasse führten, was auch von der Wirtschaft als ein wesentliches Hindernis für die immer wieder postulierte Mobilität der Arbeitnehmenden erachtet wurde. Das Problem thematisierte die 1989 vom Schweiz. Kaufmännischen Verein eingereichte Volksinitiative „für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge“. Nachdem Bundesrat und Parlament im Sinn eines Gegenvorschlages 1993 einem eigenständigen Freizügigkeitsgesetz zugestimmt hatten, welches stipuliert, dass bei einem Stellenwechsel die von der alten Pensionskasse mitgegebene Austrittsleistung genügen muss, um den Vorsorgeschutz am neuen Ort ohne zusätzliche Eintrittsgelder auf dem bisherigen Niveau weiterzuführen, wurde die Initiative zurückgezogen. Die Neuregelung trat auf den 1.1.1995 in Kraft. Im Rahmen von Eurolex (1992) und Swisslex (1993) wurde im BVG die Bestimmung eingefügt, wonach verheiratete oder vor der Heirat stehende Frauen, die aus dem Berufsleben ausscheiden, ihre Pensionskassengelder nicht mehr bar ausbezahlt erhalten. Diese Gesetzesänderung, die einen späteren beruflichen Wiedereinstieg erleichtern soll, war ohnehin für die 1. BVG-Revision vorgesehen, da die bisherige Regelung dem Gleichheitsartikel in der Bundesverfassung widersprach. Zur Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum mit Mitteln der beruflichen Vorsorge siehe oben, Raumplanung und Wohnen.

Parallel zur 11. AHV-Revision leitete der Bundesrat 2000 dem Parlament seine Vorschläge für die 1. BVG-Revision zu. Er beschloss, die Revision auf die Koordination mit der AHV (schrittweise Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre) sowie auf Konsolidierungselemente (Senkung des Umwandlungssatzes bei gleichzeitiger Erhöhung der Altersgutschriften zur Sicherstellung der Renten bei erhöhter Lebenserwartung) zu beschränken. Die von ihm ursprünglich noch als wünschenswert bezeichneten Anliegen (insbesondere Besserstellung der Personen mit niedrigem Einkommen durch Anpassungen beim Koordinationsabzug) waren aufgrund der kontroversen Stellungnahmen in der Vernehmlassung nicht mehr in der Vorlage enthalten, obgleich der Nationalrat 1996 einer diesbezüglichen parlamentarischen Initiative aus der CVP Folge gegeben hatte.

Invalidenversicherung

Unter dem Eindruck der sich rapide verschlechternden Finanzlage der IV wurde 1994 der Beitragssatz von 1,2 auf 1,4 Lohnprozent angehoben. Weil gleichzeitig der Beitrag an die überfinanzierte EO von 0,5 auf 0,3 Prozentpunkte gesenkt wurde, blieb die Belastung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft konstant. 1998 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament den 1. Teil der 4. IV-Revision, mit dem v.a. die mittelfristige Finanzierung sichergestellt werden sollte. Auf der Einnahmenseite kleidete er seine Vorstellungen in zwei allgemeine Bundesbeschlüsse (Erhöhung des Beitragssatzes um ein Lohnpromille, Transfer von 2,2 Mia Fr. aus der EO in die IV). Der Nationalrat war mit beiden Beschlüssen einverstanden; die Verlagerung bei den Lohnpromillen scheiterte aber am Ständerat, der zweimal Nichteintreten auf die Vorlage beschloss.

Als Einsparung bei den Ausgaben schlug der Bundesrat die Aufhebung der Zusatzrente für Ehepartner vor, eine unbestrittene Massnahme, da die gleiche Leistung in der AHV mit der 10. Revision bereits gestrichen worden war. Opposition erwuchs hingegen seinem Antrag auf Abschaffung der 1988 eingeführten Viertelsrente (für Invaliditäten zwischen 40 und 50%), die in Härtefällen durch EL ersetzt werden sollte. Nach einigem Zögern stimmte das Parlament zu. Mit Unterstützung der SP und der GP ergriffen Behindertenverbände das Referendum gegen die Revision. Vor der Volksabstimmung vom 13.6.1999 mochte sich kaum noch jemand für die Vorlage einsetzen; von den Bundesratsparteien gab einzig die SVP – mit Unterstützung durch Arbeitgeber und Ge-

werbe – die Ja-Parole aus (bei acht abweichenden Kantonalparteien). Das Argument der Gegner, dass gerade die Viertelsrente dem Grundsatz der IV, wonach Wiedereingliederung vor Rente zu stellen ist, entgegenkommt, und eine Abschaffung voraussichtlich zu mehr halben Renten (mit den entsprechenden höheren Kosten) führen würde, fand breites Gehör: mit 70% Nein-Stimmen wurde die Vorlage klar verworfen.

2000 legte der Bundesrat seine zweite Botschaft zur 4. IV-Revision vor. Diesmal handelte es sich nicht um eine eigentliche Sparvorlage, sondern um ein Gesamtpaket mit dem Ziel, die IV tiefgreifend zu modernisieren. Im neuen Gesetzesvorschlag, der in der Wintersession 2001 vom Nationalrat angenommen wurde, blieben die Viertelsrenten unangetastet. Neu eingeführt wurden Assistenzbeiträge als Ersatz für die Hilflosenentschädigung und andere Leistungen, um die Eigenverantwortung der leicht- und mittel-behinderten Personen zu stärken, die damit die Art ihrer Betreuung selber wählen können. Für Personen, die trotz einer schweren Behinderung im eigenen Haushalt leben wollen, fügte der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission die Bestimmung ein, dass sie (je nach ihrer persönlichen finanziellen Lage) bis maximal 90 000 Fr. EL pro Jahr beziehen können, was ungefähr den Kosten in einem Pflegeheim entspricht. Zugestimmt wurde auch der Kompetenz des Bundes zur Schaffung von regionalen ärztlichen Diensten, um das kantonale Gefälle bezüglich der Beurteilung von Invaliditäten besser zu steuern, sowie einer Zusatzfinanzierung durch einen weiteren Transfer aus der EO von 1,5 Mia Fr. und einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um höchstens 1%.

Ergänzungsleistungen

Die dritte Revision des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV wurde auf Anfang 1998 rechtskräftig. Sie brachte eine Besserstellung der Rentenberechtigten mit eigenem Haushalt (stärkere Abgeltung der Wohn- und der Spitexkosten, erhöhter Vermögensfreibetrag für selbstbewohnte Liegenschaften) und führte eine klarere Information über die Anspruchsberechtigung ein.

Krankenversicherung

Nachdem 1987 eine Teilrevision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes (KUVG) in der Volksabstimmung am Einbezug einer Mutterschaftsversicherung gescheitert war, wurden in den folgenden Jahren mit mehreren dringlichen Bundesbeschlüssen (1991/1992) punktuell die eklatantesten Mängel des Systems behoben (u.a. Verbot der Neugründung von „Billigkassen“, Ausgleichsfonds zugunsten von Kassen mit „schlechten“ Risiken, beschränkter Tarif- und Prämienstopp, mehr Bundesmittel zur Prämientlastung finanzschwacher Bevölkerungsteile). Wegen der Einführung einer Kostenbeteiligung der Patienten im Spital ergriff die PdA das Referendum gegen die Beschlüsse, unterlag in der Volksabstimmung vom 26.9.1993 mit knapp 20% Nein-Stimmen aber deutlich. 1994 wurden die Beschlüsse um weitere zwei Jahre verlängert; zusätzlich wurden gemäss dem vor der Abstimmung über die neue Bundesfinanzordnung abgegebenen Versprechen 500 Mio Fr. aus dem Ertrag der Mehrwertsteuer in die Prämienverbilligungen geleitet.

Parallel zu den dringlichen Bundesbeschlüssen wurden die Vorarbeiten für eine Totalrevision des KUVG konsequent weiterverfolgt. Ausgehend von einem 1988 bei vier „Weisen“ in Auftrag gegebenen Bericht, legte der Bundesrat 1989 seine Leitlinien für diese Revision dar (Massnahmen zur Kosteneindämmung, Stärkung der Solidarität zwischen den Versicherten und Ausbau des Wettbewerbs unter den Krankenkassen). Auf dieser Grundlage präsentierte die gleichzeitig eingesetzte Expertenkommission 1990 ihren Vorentwurf. Dieser sah insbesondere ein Versicherungsobligato-

rium für die gesamte Bevölkerung, gleiche Prämien für Frauen und Männer, Junge und Alte in der Grundversicherung, volle Freizügigkeit bei einem Kassenwechsel sowie einen Risikoausgleich zwischen den einzelnen Kassen vor; die Bundesbeiträge sollten für individuelle Prämienverbilligungen eingesetzt werden und die bisherigen „Gieskannensubventionen“ an die Krankenkassen ablösen. In seiner Botschaft (1991) übernahm der Bundesrat die meisten Vorschläge der Expertenkommission.

1992-1994 stimmte das Parlament in den wesentlichen Punkten dem Bundesrat zu, kippte aber gewisse Massnahmen zur Kosteneindämmung aus der Vorlage. Differenzen zwischen den Kammern entstanden vor allem bei den Modalitäten der individuellen Prämienverbilligungen. Die Kantone wurden schliesslich nach der Vorgabe des Bundesrates verpflichtet, die von ihnen bezogenen Bundessubventionen (neu rund 2 Mia Fr. pro Jahr) um mindestens die Hälfte aufzustocken. Als Zugeständnis an den Ständerat wurde Kantonen mit niedrigem Prämiendurchschnitt jedoch erlaubt, ihren Beitrag (und damit den Bezug der Bundessubventionen) zu kürzen, wenn die Prämienverbilligungen für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gleichwohl sichergestellt sind. Gegen das Gesetz wurde von einer der sogenannten „Billigkassen“ das Referendum ergriffen. Das neue KVG wurde am 4.12.1994 in der Volksabstimmung mit 52% Ja-Stimmen angenommen. Ausschlaggebend für das positive Resultat waren die hohen Ja-Stimmen-Anteile in der Westschweiz und im Tessin. Dagegen ausgesprochen hatten sich lediglich die SVP, die Parteien der äussersten Rechten und die PdA. Das KVG trat auf den 1.1.1996 in Kraft.

Die Wirkungsanalysen der fünf ersten Jahren KVG, die Ende 2001 in einem Synthesebericht vorgestellt wurden, zeigten, dass das neue Gesetz die Ziele einer Stärkung der Solidarität und der Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden Grundversorgung zwar erreicht, die Erwartungen in die Kostendämpfung aber nicht erfüllt hat; das EDI kündigte denn auch eine ganze Reihe von Optimierungsmassnahmen an. Die Ernüchterung über die ungebremste Kostenentwicklung, die sich im Parlament schon nach kurzer Zeit breit machte, äusserte sich in einer wahren Flut von Vorstössen zum KVG und den damit verwandten Bereichen. Zudem wurde immer deutlicher, dass der Vollzug der Prämienverbilligungen in den Kantonen nicht das vom Gesetzgeber erwartete Resultat erbrachte. Viele Kantone verzichteten unter anderem wegen ihrer angespannten Finanzlage darauf, die an eigene Beiträge gekoppelten Bundesgelder zu beanspruchen. Die Kriterien für die Geltendmachung der Ansprüche wurden von Kanton zu Kanton unterschiedlich definiert, was zu erheblicher Rechtsunsicherheit und in mindestens der Hälfte der Kantone zu einer überproportionalen Belastung des Mittelstandes führte. Aus diesem Grund wurde rasch der Ruf nach Teilrevisionen des Gesetzes laut. Diese fanden in den Jahren 1998-2000 und ab 2000 statt.

Bei der 1. Teilrevision kam der Bundesrat auf seinen alten Gedanken zurück, je nach Entwicklung der allgemeinen Gesundheitskosten die Kantone zu verpflichten, auch für den ambulanten und teilstationären Bereich Globalbudgets zu erlassen, scheiterte damit im Parlament aber erneut. Der substantiellste Punkt der 1. Teilrevision war ein neuer Abgeltungsmodus für Apotheken (leistungsorientierte Abgabe, LOA), welcher zu einer vermehrten Berücksichtigung der kostengünstigeren Generika führen soll. Auf eigenen Antrag nahmen die Räte die von ihnen bei der Totalrevision abgelehnte Bestimmung auf, wonach der Bundesrat eine auf drei Jahre befristete Zulassungsbeschränkung (bis hin zum Zulassungsstopp) für neue Leistungserbringer verfügen kann. Da die vom Bundesrat dafür vorgesehene Regelung auf breite Kritik stiess, wurde die „Bedürfnisklausel“ aus dem Verordnungspaket zur 1. KVG-Revision ausgeschieden.

Anschliessend an die 1. Teilrevision forderte das Parlament mit einer Motion den Bundesrat auf, Modelle für eine Aufhebung des Kontrahierungszwang zwischen den Krankenkassen und sämtlichen Leistungserbringern auszuarbeiten, wie dies bereits 1993 von der Kartellkommission ange-

regt worden war. Damit soll den Versicherern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Vereinbarungen zur Kostenübernahme an Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskriterien der Leistungserbringer zu koppeln. Angesichts des breiten Widerstands insbesondere in der Ärzteschaft verzichtete der Bundesrat darauf, das brisante Thema bereits im Rahmen der 2. KVG-Revision vollumfänglich anzugehen; er schlug lediglich vor, den Kontrahierungszwang für über 65jährige Ärzte und Ärztinnen aufzuheben. Im Zentrum der 2. Teilrevision standen vor allem grundlegende Änderungen bei der Spitalfinanzierung. Diese waren durch ein Urteil des Eidg. Versicherungsgerichtes (EVG) von 1997 notwendig geworden, welches die Kantone verpflichtete, bei ausserkantonalen Behandlungen auch in den privaten und halbprivaten Abteilungen einen Grundbeitrag zu leisten. Der Bundesrat präsentierte ein neues Modell, wonach sich die Kantone und die Krankenkassen je zur Hälfte in die Vergütung aller stationären Leistungen teilen und die Krankenkassen im Gegenzug 50% der Investitionskosten der Spitäler übernehmen. Damit soll erreicht werden, dass die effektiven Kosten transparenter werden und beide Seiten (Spitäler und Versicherer) für Einsparungen einstehen, anstatt sich gegenseitig die Verantwortung für die steigenden Gesundheitskosten zuzuschieben.

Der Ständerat trat 2001 auf die Vorlage ein, befand sie aber als allzu zögerlich, weshalb er sie mit eigenen Vorschlägen anreicherte. Auf Antrag der Kommission beschloss er, bereits in dieser Revision eine umfassende Aufhebung des Kontrahierungszwangs vorzunehmen. Bei den Prämienverbilligungen wurde, wie schon im bundesrätlichen Entwurf zur Totalrevision, ein Sozialziel ins Gesetz aufgenommen, wonach die Prämien der Grundversicherung acht Prozent des Haushaltseinkommens, unter Berücksichtigung eines Vermögensfaktors, nicht mehr überschreiten dürfen; als Entgegenkommen an die Kantone wurden die Bundesbeiträge für die Jahre 2003-2007 um weitere 300 Mio Fr. pro Jahr erhöht. Die Zustimmung des Ständerates zur Spitalfinanzierung wurde insofern von der Aktualität überholt, als das EVG Ende 2001 ein weiteres Grundsatzurteil fällte, wonach die Kantone verpflichtet sind, gemäss Art. 49 KVG auch für innerkantonale Spitalaufenthalte in allen Abteilungen einen Sockelbeitrag (mindestens 50% der Kosten) zu übernehmen.

Immer wieder wurde in den letzten zehn Jahren versucht, die Ausgestaltung der sozialen Krankenversicherung von aussen zu beeinflussen. Am 16.2.1992 wurde die 1985 vom Krankenkassenkonkordat mit der Rekordzahl von über 390 000 Unterschriften eingereichte Volksinitiative „für eine finanziell tragbare Krankenversicherung“, die massiv höhere Bundessubventionen für die Krankenkassen verlangte, mit 61% Nein-Stimmen verworfen; einzig die SP und der SGB hatten sich dafür ausgesprochen. Die Linke und die Gewerkschaften setzten demgegenüber auf einen grundsätzlichen Systemwechsel, den sie mit der 1986 eingereichten Volksinitiative „für eine gesunde Krankenversicherung“ erreichen wollten, nämlich auf den Übergang von den Kopfprämien zu nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abgestuften Versicherungsbeiträgen. Das Begehren wurde am 4.12.1994 mit 76% Nein-Stimmen an der Urne abgelehnt. SP und SGB doppelten 1999 nach und reichten die Volksinitiative „Gesundheit muss bezahlbar bleiben“ („Gesundheitsinitiative“) ein. Sie verlangt, die obligatorische Krankenversicherung sei hälftig aus Mehrwertsteuereinnahmen und einkommens- resp. vermögensabhängigen Beiträgen der Versicherten zu finanzieren; zudem soll der Bund mehr Kompetenzen bei der Gesamtsteuerung des Gesundheitswesens erhalten. Die Initiative wurde von Bundesrat und Nationalrat zur Ablehnung empfohlen. Ebenfalls einen Systemwechsel strebte die vom Detailhandelsgrossisten Denner 1988 eingereichte Volksinitiative „für tiefere Spitalkosten“ an, welche die obligatorische Krankenversicherung abschaffen und durch eine reine Spitalkostenversicherung ersetzen wollte; die Bezahlung resp. die Versicherung der ambulanten Behandlungen sollte Angelegenheit des Einzelnen werden. In der Volksabstimmung vom 26.11.2000 wurde die Initiative auf Empfehlung sämtlicher Parteien (mit Ausnahme der Lega) als Frontalangriff auf die Solidarität im Gesundheitswesen mit 82% Nein-Stimmen ver-

worfen. Stark auf die Selbstverantwortung des Einzelnen stellt auch die Volksinitiative „für eine minimale Grundversicherung mit bezahlbaren Krankenkassenprämien“ („miniMax-KVG-Initiative“) ab, welche die EDU 2001 lancierte. Ähnlich ausgestaltet wird auch eine 2001 von der SVP angekündigte Volksinitiative sein; nach dem Muster der Altersvorsorge wird ein Drei-Säulen-System aus einer minimalen obligatorischen und einer freiwilligen ergänzenden Grundversicherung angestrebt.

Unfallversicherung

Im Rahmen von Swisslex wurde 1993 eine Gesetzesänderung vorgenommen, welche gleiche Prämien für Mann und Frau in der Nichtberufsunfallversicherung einführte und den Geltungsbereich der Vorschriften über die Arbeitssicherheit auf alle in der Schweiz tätigen Betriebe ausdehnte. Ausgehend von einer parlamentarischen Initiative im Nationalrat wurde die Kürzung der Renten wegen grobfahrlässiger Herbeiführung eines Unfalls auch für Nichtberufsunfälle aufgehoben; bei Berufsunfällen war die Kürzung schon früher vom Bundesgericht aufgrund von übergeordnetem internationalem Recht für unzulässig erklärt worden. 1999 wurde in Erfüllung einer parlamentarischen Initiative des Nationalrates die Stellung der Teilzeitbeschäftigten in der Nichtberufsunfallversicherung verbessert.

Mutterschaftsversicherung

1987 scheiterte eine vom Parlament angenommene Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes in erster Linie an der darin integrierten Mutterschaftsversicherung, worauf es für einige Jahre still um diesen Versicherungszweig wurde, für den seit 1945 ein Verfassungsauftrag besteht. Nach einer breiten und kontrovers verlaufenen Vernehmlassung (1994/1995) unterbreitete der Bundesrat 1997 dem Parlament eine Vorlage, die allen Frauen, ob erwerbstätig oder nicht, eine vom Familieneinkommen abhängige Grundleistung ausrichten wollte; erwerbstätige Frauen sollten zusätzlich während 14 Wochen eine (nicht kumulierbare) Ersatzquote (80%) des versicherten Verdienstes erhalten. Finanziert werden sollte dieser neue Versicherungszweig paritätisch mit je einem Lohnpromill.

Die vorberatende Kommission des Ständerates brachte 1998 ein neues Finanzierungsmodell in die Diskussion (Transfer aus der EO, an die alle erwerbstätigen Frauen Beiträge entrichten, obgleich sie nur in den seltensten Fällen Leistungen beziehen, und später Erhöhung der Mehrwertsteuer). Diesem Modell schlossen sich beide Parlamentskammern nicht ohne kritische Töne an; insbesondere wurde von bürgerlicher Seite vergeblich verlangt, über eine allfällige Mehrwertserhöhung müsse separat abgestimmt werden. Gegen das Gesetz wurde von der Jungen SVP mit Unterstützung der Arbeitgeber und des Gewerbeverbandes das Referendum ergriffen. In den Wochen vor der Abstimmung zeigte sich vor allem die FDP gespalten; anders als die Gesamtpartei setzten sich die welschen Kantonalsektionen für Zustimmung ein. Die Vorlage wurde am 13.6.1999 an der Urne mit 61% Nein-Stimmen abgelehnt. Mit Ausnahme des Wallis nahmen alle Kantone der Romandie und das Tessin die Mutterschaftsversicherung an.

Bereits in den ersten Tagen nach der Abstimmung wurde im Parlament eine ganze Reihe von Vorstössen eingereicht, welche die gesetzlichen Lücken beim Mutterschutz schliessen wollten. Insbesondere freisinnige Politikerinnen machten sich dafür stark, im Obligationenrecht die Lohnfortzahlung für den im Arbeitsrecht verordneten achtwöchigen Mutterschaftsurlaub festzuschreiben. Das Parlament fand diese Vorschläge aber zu bescheiden. Beide Kammern nahmen 2000 eine Motion an, die einen vierzehnwöchigen Mutterschaftsurlaub mit Mischfinanzierung (Arbeitge-

ber/EO) vorschlug. 2001 schickte der Bundesrat zwei Varianten für einen obligationenrechtlich geregelten Mutterschaftsurlaub in die Vernehmlassung (volle Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber während 12 Wochen oder 80% während – je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit – acht bis 14 Wochen). Kurz darauf reichte eine Koalition aus Vertretern aller vier Bundesratsparteien unter Federführung des Direktor des Gewerbeverbandes eine parlamentarische Initiative ein, die einen ausschliesslich von der EO finanzierten 14wöchigen Mutterschaftsurlaub verlangt. Der von 108 Abgeordneten aus allen Parteien unterzeichnete Vorstoss setzt für erwerbstätige Mütter und Militärdienstleistende eine einheitliche Ersatzentschädigung von 80% des vor dem Erwerbsausfall erzielten Einkommens fest; um den EO-Fonds längerfristig zu sichern, sollen die Beiträge an die EO mittelfristig um zwei Lohnpromille angehoben werden. Als absehbar wurde, dass dieser Vorstoss breite Zustimmung finden würde, zog der Bundesrat seine Vorschläge zurück. Die parlamentarische Initiative wurde in der Wintersession 2001 vom Nationalrat sehr deutlich angenommen; von den Bundesratsparteien sprach sich lediglich die SVP mehrheitlich dagegen aus. Als erster Kanton führte Genf auf den 1.7.2001 eine kantonale Mutterschaftsversicherung ein (16 Wochen Urlaub bei 80% des letzten Lohnes).

Erwerb ersatzordnung

1998 genehmigte das Parlament die 6. Revision des Bundesgesetzes über die Erwerb ersatzordnung (EO) für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz. Hauptstossrichtung der Revision war, die EO den sozial-, familien- und gleichstellungspolitisch veränderten Gegebenheiten anzupassen.

Militärversicherung

1991/1992 stimmte das Parlament einer Totalrevision der Militärversicherung zu mit dem Ziel einer vermehrten Harmonisierung mit den übrigen Sozialversicherungen (Vermeidung von Überversicherung) und einer Verbesserung bei den Leistungen (einheitlicher Ausgleich des Verdienstauffalls von 95%).

Für die Arbeitslosenversicherung siehe oben (Allg. Wirtschaftspolitik).

Soziale Gruppen

Die Asylpolitik und generell der Umgang mit Ausländern, insbesondere auch im Hinblick auf eine Annäherung an die EU, bildeten ein Hauptthema der politischen Auseinandersetzungen der 90er Jahre. Einzelne Themenkreise tauchten punktuell auf, so etwa die Aufarbeitung der Fehler der Vergangenheit gegenüber der einheimischen jenen Bevölkerung, versanken aber nach einigen Jahren wieder in eine gewisse Indifferenz. Ein neuer Schwerpunkt zeichnete sich 2001 mit der vermehrten Berücksichtigung von familienpolitischen Fragen ab.

Ausländer

Der grösste Teil des Bevölkerungswachstums der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist auf Immigranten resp. deren Nachkommen zurückzuführen. Rund 1,9 Mio Menschen – ein Viertel der heutigen Gesamtbevölkerung – sind seit 1945 als Erwerbstätige, über den Familiennachzug oder als Asylsuchende in die Schweiz eingewandert resp. wurden hier als Kinder der 2. und 3. Generation geboren. Die objektive Einsicht, dass die Schweiz aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedürfnisse und weltpolitischer Ereignisse gleich wie andere westeuropäische Staaten ein Einwanderungsland geworden ist, versuchten rechtsbürgerliche Kreise immer wieder mit sogenannten „Überfremdungsinitiativen“ zu kippen. Diese scheiterten alle an der Urne, zuletzt am 24.9.2000 die sogenannte „18%-Initiative“, die von 64% der Stimmenden und allen Kantonen abgelehnt wurde. Wie die Vox-Analysen der diesbezüglichen Abstimmungen zeigten, fand in den letzten 30 Jahren eine zunehmende Polarisierung zwischen linkem und rechtem Lager in der Ausländerpolitik statt.

Nach Jahrzehnten einer gleichbleibenden Ausländerpolitik (Zulassung von jährlich festgesetzten Arbeitskräftekontingenten aus den traditionellen Rekrutierungsländern Süd- und Südosteuropas) präsentierte der Bundesrat 1991 im Hinblick auf ein engeres Zusammengehen mit der EU das sogenannte „Drei-Kreise-Modell“: privilegierte Zulassung von Arbeitskräften aus dem EU- und EFTA-Raum (1.Kreis), subsidiäre Beschäftigung von Personen aus anderen bisherigen Rekrutierungsgebieten (insbesondere Jugoslawien) resp. von Spezialisten aus Ländern, mit denen die Schweiz enge kulturelle oder wirtschaftliche Beziehungen unterhält (USA, Commonwealth, Osteuropa), falls ihre Regimes minimalen menschenrechtlichen Anforderungen genügen (2. Kreis), und ein grundsätzliches Verbot zu Einreise zwecks Erwerbstätigkeit für Angehörige aller anderen Länder (3. Kreis). Wegen der prekären menschenrechtlichen Situation in Jugoslawien beschloss der Bundesrat 1991, Angehörige dieses Staates in den dritten Kreis zu relegieren; auf Druck der Gewerkschaften, des Baugewerbes und der Hotellerie erklärte er sich mit einer mehrjährigen Übergangsfrist einverstanden. Auf 1995 wurde der Umwandlungsmechanismus von einer Saison- in eine Jahresbewilligung für Angehörige des ehemaligen Jugoslawiens aufgehoben, ab 1996 wurden sie von der Erteilung einer Saisonbewilligung ausgeschlossen.

1996 erhob die Eidg. Kommission gegen Rassismus den Vorwurf, das Drei-Kreise-Modell fördere fremdenfeindliche und kulturell-rassistische Vorurteile gegenüber den Angehörigen des dritten Kreises, insbesondere jenen aus dem ehemaligen Jugoslawien, und empfahl dem Bundesrat, ein Zwei-Kreise-Modell einzuführen. Die gleiche Empfehlung machte 1997 eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission „Migration“. Für alle Zuwanderer aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA schlug sie vor, dass die berufliche Qualifikation und nicht das Herkunftsland ausschlaggebend sein sollen. Der Bundesrat sprach sich daraufhin selber für einen Übergang zu einem Zwei-Kreise-Modell aus, besonders da der zweite Kreis kaum jemals zum Tragen gekommen war. Seit 1998 gilt das duale Zulassungssystem, wonach nur noch unterschieden wird zwischen Ange-

hörigen von EU- bzw. EFTA-Staaten, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen dürfen, wenn keine entsprechenden inländischen Personen auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind, sowie den Bürgerinnen und Bürgern aller anderen Nationen, die nur noch in ganz speziellen Fällen rekrutiert werden können.

Gleich wie der 1992 vom Volk abgelehnte EWR-Vertrag, sieht auch das 2000 an der Urne angenommene Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU gewisse Schutzmechanismen für die Schweiz vor. Aus Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse in der Schweiz handelte der Bundesrat eine Regelung aus, die einen schrittweisen Übergang zur Personenfreizügigkeit vorsieht. Aus Sorge, die Aufhebung der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen der Zuwanderer könnte zu einem Lohndumping durch ausländische Arbeitskräfte führen, wurden flankierende Massnahmen beschlossen, die dies verhindern sollen (siehe oben, Allgemeine Wirtschaftspolitik).

2000 gab der Bundesrat seinen Vorentwurf für ein neues Ausländergesetz (AuG) in die Vernehmlassung, welches das alte Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (ANAG) von 1931 ersetzen soll. Die neue Regelung wird in erster Linie für jene heute rund 40% in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer Geltung haben, die nicht aus einem EU- oder EFTA-Staat stammen. Aufenthaltsbewilligungen für diesen Personenkreis sollen an Führungskräfte, Spezialisten und andere ausgebildete Arbeitnehmende erteilt werden können, deren Qualifikation, berufliche Anpassungsfähigkeit, Sprachkenntnisse und Alter eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erwarten lassen. Die Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften muss im EU- und EFTA-Raum gedeckt werden. Die Kurzaufenthaltsbewilligung wird neu definiert (ein Jahr mit Verlängerungsmöglichkeit), das Saisonierstatut definitiv aufgehoben. Die Ausländer, welche die Eintrittshürden genommen haben, sollen gegenüber heute mehr Rechte erhalten (Familiennachzug, Anspruch auf eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren, Erleichterungen beim Stellen- und Kantonswechsel). Die Integration wird zum Querschnitts-Anliegen erklärt, das Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen haben. Der Bundesrat beauftragte 2001 das EJPD, eine entsprechende Botschaft auszuarbeiten.

Mit einer Teilrevision des ANAG beantragte der Bundesrat dem Parlament, die 1970 eingesetzte Eidg. Kommission für Ausländerfragen gesetzlich zu verankern und dem Bund die Möglichkeit zu geben, Integrationsbemühungen finanziell zu unterstützen. Die neuen Bestimmungen wurden 1998 vom Parlament angenommen. Ab Mitte der neunziger Jahre liessen mehrere Städte Integrations-Leitbilder erstellen resp. richteten entsprechende Kommissionen und Fachstellen ein. Zu Fragen der Einbürgerung, der politischen Rechte, zu fremdenfeindlichen Tendenzen sowie zur Rassismus-Strafnorm, siehe oben, Rechtsordnung.

Flüchtlinge

In den letzten 30 Jahren erfolgte der Zustrom von Flüchtlingen immer wieder in Wellen. Nach einer starken Zunahme der Asylgesuche Ende der 80er Jahre (insbesondere aus der Türkei und Sri Lanka), kam es zu Beginn der 90er Jahre zu einer gewissen Beruhigung. Ab 1992 nahm dann die Zahl jener Personen, die wegen der bürgerkriegsähnlichen Zustände in Jugoslawien die Heimat verliessen resp. nach Auslaufen ihrer Aufenthaltsbewilligung nicht dorthin zurückkehren konnten, stetig zu und erreichte 1999 mit der Kosovo-Krise ihren Höhepunkt. Ihnen wurde individuell oder gruppenweise die vorläufige Aufnahme gewährt. 2000 verfügte der Bundesrat in einer „Humanitären Aktion“ ein Bleiberecht für fast 14 000 Personen (v.a. aus Sri Lanka und dem ehemaligen Jugoslawien), deren Asylgesuche seit mehreren Jahren unerledigt geblieben waren. Die Landesregierung und die bürgerlichen Parteien betonten, dieses Entgegenkommen müsse einmalig blei-

ben. Aus diesem Grund weigerte sich der Bundesrat auch, den 2001 mit Manifestationen an die Öffentlichkeit getretenen schätzungsweise rund 150 000 Personen, die als „sans-papiers“ in der Schweiz leben, teils weil sie illegal eingereist sind, teils weil sie aus verschiedenen Gründen ihre Aufenthaltserlaubnis verloren haben, global ein Bleiberecht zu erteilen; er erklärte sich aber bereit, die Fälle einzeln auf unzumutbare Härten zu prüfen. Dieser Auffassung schloss sich das Parlament, das die „sans-papiers“ in der Wintersession 2001 thematisierte, mehrheitlich an.

Das Asylgesetz von 1979 wurde 1983, 1986 und 1990 im Sinn einer Verschärfung mit Bundesbeschlüssen der veränderten Lage angepasst. 1990 wurden ein eigenständiges Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und eine verwaltungsunabhängige Asylrekurskommission (ARK) geschaffen sowie dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, Gewaltflüchtlinge gruppenweise vorläufig aufzunehmen und gewisse Länder zu „safe countries“ zu erklären; auf Gesuche von Personen aus diesen als menschenrechtlich unbedenklich eingestuften Staaten wird nur noch in Ausnahmefällen eingetreten. 1995 leitete der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zu einer Totalrevision zu, um die befristeten Bundesbeschlüsse in geltendes Recht zu überführen. Die definitive gesetzliche Verankerung eines Status für Gewaltflüchtlinge war unbestritten. Hingegen stiessen die vom Ständerat eingefügten „Missbrauchs“-Bestimmungen, wonach auf Asylgesuche von Personen, die ihr Gesuch offensichtlich zur Verlängerung ihres (bis anhin) illegalen Aufenthalts einreichen, oder die über keine gültigen Ausweispapiere verfügen, grundsätzlich nicht mehr eingegangen werden soll, es sei denn, sie könnten entschuldbare Gründe resp. eine individuelle Verfolgung im Ursprungsland geltend machen, im links-grünen Lager auf heftigsten Widerstand. Angesichts der stark zunehmenden Zahl von Asylgesuchen setzte das Parlament auf Antrag des Bundesrates die Bestimmungen über die „Illegalen“ und die „Papierlosen“ abgekoppelt von der Gesamtvorlage, der ebenfalls zugestimmt wurde, mit Dringlichkeitsrecht per 1. Juli 1998 in Kraft. Die Flüchtlingsorganisationen ergriffen mit der v.a. in der Deutschschweiz eher lauen Unterstützung der SP und des SGB das Referendum sowohl gegen das Gesetz wie gegen die dringlichen Bundesbeschlüsse. Einzelne Gruppierungen (EVP, CNG) bekämpften lediglich die Beschlüsse, um die Verankerung eines Status für Gewaltflüchtlinge nicht zu gefährden. Beide Vorlagen wurden am 13.6.1999 in der Volksabstimmung mit 71% Ja-Stimmen klar gutgeheissen.

2001 schickte der Bundesrat Vorschläge für eine neue Teilrevision des Asylgesetzes in die Vernehmlassung. In Analogie zum Dubliner Erstasylabkommen möchte er die von mehreren europäischen Staaten praktizierte „Drittstaatenregelung“ einführen, wonach auf Asylgesuche nicht mehr eingetreten wird, wenn sich die betroffene Person in einem vom Bundesrat als „sicher“ bezeichneten (Transit-)Land aufgehalten hat und dorthin zurückkehren kann. CVP und FDP waren (explizit resp. implizit) mit dieser Verschärfung einverstanden, die SVP erachtete sie als halbherzig und möchte, wie sie mit ihrer jüngsten Volksinitiative verlangt, eine Regelung, die nicht darauf abstellt, ob das Drittland den Asylbewerber auch tatsächlich aufnimmt. Die SP wandte sich entschieden dagegen und möchte am Erfordernis einer gewissen Aufenthaltsdauer im Drittland festhalten (nach heutiger Praxis 20 Tage).

Auf das von Anfang an in der Asylgesetzgebung verankerte Notrecht, das den Bundesrat ermächtigt, in ausserordentlichen Situationen einjährige Massnahmen ohne Konsultation des Parlaments zu beschliessen, griff dieser 1999 erstmals zurück, als für alle ab dem 1. September unter den diversen Titeln des Asylrechts einreisenden Personen (insbesondere aus dem Kosovo) das Arbeitsverbot auf ein Jahr ausgedehnt wurde. Da der Bundesrat auf die Überführung in ordentliches Recht verzichtete, lief die Massnahme am 31. August 2000 aus. Die Forderung nach der Einrichtung von geschlossenen und zentralen Sammelunterkünften für straffällige und renitente Asylbewerber, die von der SVP, rechtsfreisinnigen Politikern und dem Kanton Aargau gefordert wurden, fand im Ständerat Zustimmung, scheiterte aber im Nationalrat.

In den letzten zehn Jahren nahmen die Zwangsrückschaffungen von abgewiesenen Asylbewerbern resp. von vorläufig aufgenommenen Personen stark zu. Dabei zeigte sich, dass diese nur schwer durchzuführen sind, wenn das Herkunftsland nicht Hand dazu bietet. 1994 konnte ein Repatriierungsabkommen mit Sri Lanka unterzeichnet werden, das eine Rückschaffung der tamilischen Flüchtlinge „in Sicherheit und Würde“ ermöglichen soll. Bei der Rückkehr der Gewaltflüchtlinge nach Bosnien wurden erstmals Rückkehrhilfen (je nach Zeitpunkt der „freiwilligen“ Ausreise abgestufte Geldbeträge sowie Materiallieferungen zum Wiederaufbau einer Existenz) eingesetzt. Diese Politik bewährte sich, weshalb sie auch bei Flüchtlingen aus anderen Staaten zum Zug kommen soll.

Mit der Volksinitiative „gegen die illegale Einwanderung“ lancierte die SVP 1992 erstmals ein eidgenössisches Volksbegehren. Die Initiative, die Nichteintreten auf die Asylgesuche illegal eingereister Personen verlangte (allerdings unter Wahrung des Non-refoulement-Prinzips) wurde am 1.12.1996 mit 54% Nein-Stimmen an der Urne abgelehnt; 10 Kantone und zwei Halbkantone stimmten dem Begehren allerdings zu. Die SVP doppelte nach und reichte 2000 die Initiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“ ein. Sie will einheitliche Fürsorgeleistungen auf tiefem Niveau für alle Asylsuchenden, die Ausarbeitung einer konsequenten Drittstaatenregelung sowie Massnahmen gegenüber Fluggesellschaften, welche ihre Kontrollaufgabe bei der Einreise ungenügend wahrnehmen. Bundesrat und Ständerat empfahlen die Initiative zur Ablehnung. Eine Volksinitiative der SD „für eine vernünftige Asylpolitik“ wurde 1995/96 vom Parlament auf Antrag des Bundesrates für ungültig erklärt, da sie gegen übergeordnetes Recht (Non-refoulement) verstossen hätte; siehe dazu auch oben, Politische Institutionen).

Entgegen dem vom Bundesrat vielfach geäusserten Wunsch konnte die Schweiz bisher weder dem „Erstasylabkommen“ von Dublin noch dem Schengener Abkommen der EU beitreten. Hingegen gelang es, mit den wichtigsten Transitländern bilaterale Abkommen über die Rückübernahme von Asylsuchenden abzuschliessen (Deutschland 1993, Italien und Frankreich 1998, Österreich und Liechtenstein 2000).

Jenische

1986 entschuldigte sich der amtierende Bundespräsident offiziell bei den Jenischen und insbesondere bei den Opfern der Aktion „Kinder der Landstrasse“ der Pro Juventute, die zwischen 1926 und 1973 rund 600 Kinder ihren Familien entrissen hatte. 1989 begann die Einsichtnahme der Betroffenen, denen vom Bund Wiedergutmachungsgelder zugesprochen wurden, in ihre Akten. Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Aktion wurde 1998 abgeschlossen. Ausgehend von einer parlamentarischen Initiative der SGK des Nationalrates beschloss das Parlament 1993/94 die Gründung einer privatrechtlichen, vom Bund finanziell unterstützten Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, welche die Gegenwarts- und Zukunftsprobleme der Jenischen angehen soll. Zudem wurde den Jenischen im entsprechenden Bundesgesetz der Status einer eigenständigen kulturellen Minderheit zuerkannt. Dem Wunsch der Jenischen, in der Verfassung als Minderheit mit verbrieften Rechten verankert zu werden, wurde hingegen nicht entsprochen.

Frauen

1996/97 ratifizierte das Parlament das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau mit drei Vorbehalten (Militärgesetzgebung, Übergangsbestimmungen des Ehegüterrechts, Regelung des Familiennamens). Ende 2001 verabschiedete der Bundesrat seinen ersten Bericht zur Umsetzung dieses Übereinkommens. 1999 stellte der Bundesrat den Ak-

tionsplan der Schweiz zur Gleichstellung von Frau und Mann – eine Folgearbeit der 4. UNO-Frauenkonferenz von 1995 – vor, der eine ganze Reihe von (allerdings unverbindlichen) Empfehlungen auflistet. Ein Bericht der Begleitgruppe wird frühestens Ende 2002 erwartet. Für Massnahmen gegen die Gewalt gegenüber Frauen sowie die sogenannte „Quoteninitiative“ siehe oben, Rechtsordnung und Politische Institutionen.

1991, zehn Jahre nach Annahme des Gleichstellungsartikels in der Bundesverfassung, beauftragte der Bundesrat das EJPD mit der Ausarbeitung eines eigentlichen Gleichstellungsgesetzes. Die Vorlage, die 1994/95 vom Parlament nach längeren Diskussionen angenommen wurde, soll Frauen vor allem im Wirtschaftsleben vor direkten und indirekten Diskriminierungen schützen. Hauptangelpunkte des Gesetzes sind die Beweislastumkehr und eine Ausdehnung des Kündigungsschutzes bei Lohnklagen. Das Parlament nahm allerdings die Anstellung von der erleichterten Beweisführung aus. Das neue Gesetz, das auf den 1. Juli 1996 in Kraft trat, führte bei weitem nicht zu der von Arbeitgebervertretern beschworenen Flut von Lohngleichheitsprozessen. Bis heute beschränken sich diese fast ausschliesslich auf den öffentlichen Sektor (Schulen, Spitäler). 1999 anerkannte das Bundesgericht Lohnunterschiede zwischen gleich qualifizierten weiblichen und männlichen Arbeitskräften für zulässig, wenn diese auf eine starke individuelle Verhandlungsposition der neu eingestellten Person oder auf die konjunkturelle Situation im Zeitpunkt der Anstellung zurückgehen; die Differenz sei jedoch im Rahmen periodischer Bereinigungen der Salärstruktur so bald wie möglich und zumutbar zu beseitigen.

Familien

1994 setzte der Bundesrat eine ausserparlamentarische Fachkommission für Familienfragen (EKFF) ein, die lediglich beratende Funktion hat. 1995 erteilte der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative aus Kreisen der EVP für die Schaffung eines Bundesamtes für Familienfragen eine ziemlich deutliche Absage. Im BSV besteht eine Zentralstelle für Familienfragen, die personell allerdings nur karg dotiert ist. 1998 wurde auf Antrag der Nationalratskommission in die revidierte Bundesverfassung in Art. 41 (Sozialziele) Abs. 1 Lit. c die Bestimmung aufgenommen, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern zu schützen und zu fördern sind.

Unter dem Eindruck mehrerer kantonaler Armutsstudien, die gering verdienende Familien (und v.a. alleinerziehende Elternteile) bis hin zum Mittelstand als potentielle Hauptbetroffene der sogenannten „neuen Armut“ orteten, setzten zu Beginn der 90er Jahre Forderungen nach einer materiellen Förderung von Familien mit Kindern ein. 1992 gab der Nationalrat knapp einer parlamentarischen Initiative aus der SP-Fraktion Folge, die gesamtschweizerisch einheitliche Kinderzulagen von mindestens 200 Fr. monatlich pro Kind sowie Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien forderte. 1995 legte die SGK ein Rahmengesetz über die Familienzulagen vor. Bei den Gesprächen am „runden Tisch“ zur Stabilisierung der Bundesfinanzen wurde 1998 beschlossen, dieses wegen seiner ungewissen finanziellen Auswirkungen einem Moratorium zu unterstellen; die Frist zur weiteren Behandlung wurde bis 2003 verlängert. 2001 lancierte die Gewerkschaft CNG eine Volksinitiative „für faire Kinderzulagen“; sie verlangt, dass die öffentliche Hand Familien mit 15 Fr. pro Kind und Tag unterstützt.

1997 führte der Kanton Tessin als erster Kanton Zulagen für minderbemittelte Familien mit Kindern nach den Berechnungsgrundlagen der EL ein; nach ersten Erfahrungen wurden die Auswirkungen des neuen Gesetzes als sehr positiv bewertet. In der Märzsession 2001 nahm der Nationalrat zwei parlamentarische Initiativen aus der CVP und der SP für die Ausrichtung von EL nach dem Tessiner Modell an; zudem befürwortete er eine parlamentarische Initiative der SP, die den

Bund verpflichtet, eine Anstossfinanzierung für die ausserhäusliche Betreuung von Kindern zu leisten. In der Herbstsession 2001 gab der Nationalrat – wenn auch nur ganz knapp – einer weiteren parlamentarischen Initiative aus der CVP Folge, die für das zweite Kind eine Reduktion der Krankenkassenprämie um 50% und die generelle Befreiung ab dem dritten Kind verlangt. Zu Vorschlägen für eine familienfreundliche Steuerreform siehe oben, Direkte Steuern.

Revision des Scheidungsrechts

1995 legte der Bundesrat dem Parlament seine Vorschläge für eine Revision des Eheschliessungs- und Scheidungsrechts von 1907 vor, mit der neuen gesellschaftlichen Realitäten Rechnung getragen wird. Ins Zentrum rückte er dabei die Abkehr von der Schuldzuweisung, womit die Konventionalscheidung zur Regel wird, das Wohl der gemeinsamen Kinder (Anhörung, Möglichkeit des gemeinsamen Sorgerechts unter gewissen Voraussetzungen) sowie eine gerechte Regelung der wirtschaftlichen Folgen einer Scheidung (insbesondere die hälftige Teilung der Pensionskassenansprüche). Nachdem das Parlament 1998 das Gesetz gutgeheissen hatte, trat es auf den 1.1.2000 in Kraft.

Familiennamen

1989 und 1991 wurden erfolglos Volksinitiativen für die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Wahl des Ehenamens lanciert. 1994 rügte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die mit dem neuen Eherecht nur teilweise beseitigte Ungleichbehandlung, worauf der Bundesrat eine Änderung der Zivilstandsverordnung vornahm, wonach einem Mann, der bei der Eheschliessung den Familiennamen der Frau annimmt, ebenfalls der Doppelname (mit Leerschlag) zugestanden wird. 1995 gab der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative aus der LP Folge, die eine völlige Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Wahl des Familiennamens verlangte. 1997 legte die Rechtskommission ihre Vorschläge zu einer entsprechenden Änderung des ZGB vor. Danach sollten im Regelfall beide Ehegatten ihren Namen weiterführen und sich nur für die Kinder auf einen gemeinsamen Familiennamen einigen; der Doppelname hatte in diesem Konzept keinen Platz mehr. 1999 stimmte die grosse Kammer trotz Opposition aus der CVP dem Kommissionsvorschlag zu. Der Ständerat setzte 2000 durch, dass auch der gemeinsame Familienname und der Doppelname auf Wunsch weiterhin zugelassen sein sollten. Diese als verwirrt kritisierte Lösung fand in der Schlussabstimmung in beiden Kammern keine Zustimmung mehr. Damit bleibt die Ungleichbehandlung weiterhin bestehen.

Schwangerschaftsabbruch

Nach vier erfolglosen Versuchen zu einer Neuformulierung der Strafbestimmungen über den Schwangerschaftsabbruch in den 70er und 80er Jahren gab der Nationalrat 1995 einer entsprechenden parlamentarischen Initiative aus der SP-Fraktion Folge; die Initiantin machte geltend, die Kluft zwischen restriktivem Gesetz und je nach Kanton liberaler Praxis werde immer grösser und führe zu Rechtsungleichheit. 1998 legte die Rechtskommission ihre Vorschläge zur Änderung von Art. 118-121 StGB vor. Danach sollte der Abbruch während der ersten 14 Wochen der Schwangerschaft auf Verlangen der Frau und unter Mitwirkung eines Arztes oder einer Ärztin straflos möglich sein, nach dieser Frist nur noch nach den strengeren Regeln des bisherigen Rechts. Dem Bundesrat ging diese Liberalisierung zu weit; er unterstützte das von den CVP-Frauen in die Diskussion gebrachte „Schutzmodell mit Beratungspflicht“, konnte sich aber nicht durchsetzen. Im Ständerat fand das CVP-Modell ebenfalls keine Gefolgschaft; als Entgegenkommen an die Liberalisierungsgegner wurde aber die Frist für den straffreien Abbruch auf 12 Wochen verkürzt, die

Geltendmachung eines Notstandes eingeführt und die Ärzteschaft verpflichtet, die zur einer Abtreibung entschlossenen Frauen auf Beratungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen. Um die Vorlage nicht zu gefährden, stimmte der Nationalrat diesem Kompromiss zu, der in der Frühjahrs-session 2001 definitiv verabschiedet wurde. Im Laufe des Sommers sprach sich auch der Bundesrat für die vom Parlament getroffene Lösung aus. Die CVP ergriff, allerdings ohne grosse parteiinterne Gefolgschaft, das Referendum gegen das Gesetz. Die nötigen Unterschriften kamen in erster Linie dank der Unterstützung durch freikirchlich orientierte Organisationen zusammen.

1999 wurde die Volksinitiative „Für Mutter und Kind – für den Schutz des ungeborenen Lebens und für die Hilfe an seine Mutter“ eingereicht. Das Begehren verlangt eine äusserst restriktive Regelung des Schwangerschaftsabbruchs. Die Abtreibung soll nur dann straffrei sein, wenn sich eine akute und körperlich begründete Lebensgefahr für die Mutter anders nicht abwenden lässt. Im Fall einer Vergewaltigung will die Initiative die Freigabe des Kindes zur Adoption erleichtern. Für die bedürftige Mutter sollen die erforderliche Hilfe und Betreuung sichergestellt werden. Bundesrat und Parlament empfahlen die Initiative zur Ablehnung.

Gleichgeschlechtliche Partnerschaften

In Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung fügte der Gesetzgeber die Bestimmung ein, dass niemand wegen seiner Lebensform diskriminiert werden darf. Ende 2001 präsentierte der Bundesrat seinen Vorentwurf für ein Gesetz über die registrierte Partnerschaft. Es knüpft teilweise an eherechtliche Regelungen an (Erbrecht, Sozialversicherungsrecht, berufliche Vorsorge und Steuerrecht), grenzt sich aber gleichzeitig von der Ehe ab (Verbot der Adoption, kein Zugang zur Fortpflanzungsmedizin, Beibehaltung des eigenen Namens und Bürgerrechts). Ausländische Partner und Partnerinnen erhalten einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung und Erleichterungen bei der Einbürgerung. Das neue Rechtsinstitut steht nur gleichgeschlechtlichen Paaren offen, da heterosexuelle Konkubinatspaare die Möglichkeit zur Heirat haben. Die Kantone Genf und Zürich beschlossen 2001 gesetzliche Regelungen zur Registrierung von homosexuellen Partnerschaften.

Kinder- und Jugendliche

Nach längeren Diskussionen wurde vom Parlament auf Antrag der SP ein eigentlicher Kinder- und Jugendartikel in die Verfassung aufgenommen (Art. 11). Demnach haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (Abs. 1). 1997 ratifizierte das Parlament die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes mit vier Vorbehalten in den Bereich des Rechts auf das Zusammenleben der Kinder mit ihren Eltern (wegen des Saisonierstatuts), der schweizerischen Bürgerrechtsordnung (kein Anspruch auf Erwerb der Staatsangehörigkeit) und des Strafrechts (unvollständige Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Strafverfahren und -vollzug) sowie des Vorrangs der Gesetzgebung über die elterliche Sorge. Im September 2001 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft über das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten. 1998-2000 stimmten die Räte der Ratifizierung von drei IAO-Übereinkommen (Nr. 138 und 182 sowie ergänzende Empfehlung Nr. 146) zur Ahndung der Kinderarbeit zu und nahmen entsprechende punktuellen Gesetzesänderungen im Arbeits- und im Militärgesetz vor. Einstimmig genehmigten beide Kammern 2000/2001 die Ratifizierung des Haager Adoptionsübereinkommens sowie das zu seiner Umsetzung notwendige Bundesgesetz. Damit werden Adoptivkinder aus dem Ausland rechtlich besser geschützt. Insbesondere soll sicher gestellt werden, dass die Freigabe zur Adoption im Herkunftsland korrekt abgewickelt (Abkommen) und alle Adoptionen nach den gleichen Kriterien vorgenommen werden (Bundesgesetz); zudem

wird ausländischen Kindern, deren Adoption gescheitert ist, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht in der Schweiz zugestanden.

Für die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters resp. des Mündigkeitsalters, die Revision des Jugendstrafrechts sowie strafrechtliche Massnahmen gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern siehe oben, Rechtsordnung.

Behinderte

Die neue Bundesverfassung stipuliert in Art. 8, dass niemand wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden darf, und weist dem Gesetz die Aufgabe zu, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen. Der Begriff „psychische Behinderung“ wurde vom Parlament eingefügt. 1998 stimmte der Nationalrat der Umsetzung einer 1996 von ihr angenommenen parlamentarischen Initiative zu, die weitreichendere Bestimmungen enthält, da bereits auf Verfassungsebene gesagt werden sollte, dass den Behinderten der (einklagbare) Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, soweit zumutbar zu gewährleisten sei. Der Ständerat lehnte 2000 die parlamentarische Initiative ab, da er nicht auf Verfassungsstufe einen direkt einklagbaren Anspruch festschreiben wollte. Die Behindertenorganisationen reichten 1999 eine Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ ein, welche sowohl den neuen Verfassungsartikel als auch die Forderungen der parlamentarischen Initiative übernimmt. Das Parlament sprach sich 2001 gegen diese Volksinitiative aus.

Der Bundesrat schlug 2000 ein eigenständiges Behindertengleichstellungsgesetz als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative vor, welches die Bereiche öffentlicher Verkehr, Telekommunikation und Bauten sowie (in geringerer Dichte) Bildung und Arbeit regelt. Trotz der in der Vernehmlassung von den bürgerlichen Parteien geäusserten Bedenken, die vor unabsehbaren finanziellen Folgen warnten, übernahm er die Vorschläge des Nationalrates für ein individuelles und kollektives Beschwerde- und Klagerecht. Die Behindertenverbände reagierten verhalten auf den Entwurf des Bundesrates. Als besonders störend empfanden sie, dass das Gesetz für die Anpassungen in den öffentlichen Bauten und im öffentlichen Verkehr eine Übergangsfrist von 20 Jahren vorsieht, und dass der Abbau von Hürden nur zwingend vorgeschrieben wird, wenn der wirtschaftliche Aufwand vertretbar ist. Wegen dieser Mängel hielten die Verbände an ihrer Initiative fest. In der Herbstsession 2001 folgte der Ständerat in allen Punkten der Bundesratslinie.

1991 nahmen die Kammern eine Standesinitiative des Kantons Jura an, welche die Abschaffung des Militärpflichtersatzes für körperlich und geistig behinderte Personen verlangte. Noch im gleichen Jahr präsentierte der Bundesrat eine Gesetzesänderung, die allerdings nur eine Lockerung vorsah (Verdoppelung des abgabefreien Einkommensplafonds). Dem Parlament ging dies aber zu wenig weit, weshalb es (1993/94) alle Personen mit einer schweren Behinderung vom Militärpflichtersatz entband.

7. BILDUNG, FORSCHUNG, KULTUR UND MEDIEN

Bildung und Forschung

- 1995 *Bundesrat und EDK schaffen die gesetzliche Grundlage für das Inkrafttreten des neuen Maturitätsanerkennungsreglements (MAR).*
- 1995 *Das Parlament stimmt einem neuen Fachhochschulgesetz zu mit dem erklärten Ziel, die Höheren Fachschulen der Bereiche Wirtschaft, Technik und Gestaltung unter dem Titel Fachhochschulen (FHS) zu vereinen. Drei Jahre später genehmigt der Bundesrat sieben Fachhochschulzentren.*
- 1999 *Der Bundesrat verabschiedet seine Botschaft für ein neues Berufsbildungsgesetz, das am dualen System von Berufsschule und Lehrbetrieb festhält.*
- 1993 *Die Stimmbevölkerung verwirft eine Volksinitiative für ein umfassendes und sofortiges Verbot jeglicher Tierversuche.*
- 2000 *Der Bundesrat präsentiert ein Gen-Lex-Paket als indirekter Gegenvorschlag zur Gen-Schutz-Initiative, die 1998 nach einem heftigen Abstimmungskampf von der Stimmbevölkerung abgelehnt worden war.*

Kultur, Sprache, Kirchen

- 1994 *Der Kulturförderungsartikel, der sich klar zum Föderalismus und zum Prinzip der Subsidiarität bekannt hatte, scheitert in der Volksabstimmung am Ständemehr.*
- 1996 *Volk und Stände stimmen einem Sprachenartikel in der Bundesverfassung zu. Nach vierjähriger Beratung hatte das Parlament eine entsprechende Vorlage verabschiedet, welche auf die beiden Reizworte "Sprachenfreiheit" und "Territorialitätsprinzip" verzichtet.*
- 2001 *Der Bistumsartikel wird aus der Verfassung gestrichen.*

Medien

- 1997 *Das Parlament stimmt einer Revision des Medienstraf- und Verfahrensrechts im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz zu, womit den Medienschaffenden neu ein beschränktes Zeugnisverweigerungsrecht zugestanden wird.*
- 2000 *Der Bundesrat stellt die Leitplanken für die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) vor. Der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesentwurf sieht mit der Einführung eines dualen Systems die Förderung einer starken SRG mit Service-public-Auftrag und Gebührenmonopol sowie einen freien Wettbewerb zwischen Privatanbietern vor.*

Bildung und Forschung

Allgemeines

Die Entwicklung der schweizerischen Schul-, Bildungs- und Forschungsstrukturen der 90er Jahre wurde durch drei grosse Trends geprägt:

Erstens schritt die Harmonisierung des gesamten Schweizerischen Bildungssystems voran. So wiesen die meisten kantonalen Reformen auf Grundschulstufe unter anderem Richtung Einführung von Blockzeiten und Fünf-Tage-Woche, Neukonzipierung des Fremdsprachenunterrichts sowie Verstärkung der Autonomie einzelner Schulen bei gleichzeitiger Qualitätssicherung. Die Vereinheitlichung der Strukturen stand bei der Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung bzw. der Ausbildung der Lehrkräfte auf universitärer Ebene und der Einrichtung von Pädagogischen Hochschulen, bei der Verabschiedung eines neuen Maturitätsanerkennungsreglements und eines neuen Berufsbildungsgesetzes wie auch beim Aufbau von nationalen Fachhochschulstandorten und der Schaffung nationaler Hochschulnetzwerke im Vordergrund.

Zweitens wurden Strategien zu Aufbau und Umsetzung einer Informationsgesellschaft auf allen Bildungsstufen diskutiert. Unter dem Stichwort E-Schweiz behandelte das Parlament im Jahr 2000 mehrere Vorstösse, die einen Schwerpunkt auf die Bewusstseins- sowie Aus- und Weiterbildung der Bevölkerung im Bereich der Anwendung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) legten und dabei insbesondere die Verhinderung einer digitalen Zweiklassengesellschaft anstrebten. Vorschläge betreffend Gesetzänderungen und Mitteleinsatz sowie einen stringenten Zeitplan im Hinblick auf die Förderung und Unterstützung der digitalen Aus- und Weiterbildung, der Vernetzung der Schulen, der entsprechenden Ausbildung von Lehrkräften und der Erarbeitung einer schweizerischen Bildungssoftware wurden vom Bundesrat verlangt.

Drittens stand im Rahmen der Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen im Bereich der Gentechnologie das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Wissenschaft bzw. Nutzen und Risiken der Forschung für den Menschen im Brennpunkt der politischen, wirtschaftlichen wie auch gesellschaftlichen Diskussionen.

Grundschulen

Schulreformen und -modelle

Nicht zuletzt um geänderten Familienstrukturen Rechnung zu tragen, wurde anfangs der 90er Jahre die Fünf-Tage-Woche auch in der Deutschschweiz schrittweise eingeführt. In den meisten Kantonen der Romandie war der freie Samstag bereits Realität. Hingegen wurden dort Reformen zur Einführung von Blockzeiten vorangetrieben, die sich wiederum in der Deutschschweiz schon bewährt hatten. Gegen Ende der 90er Jahre standen dann vermehrt der Trend zu erweiterten Lernformen und zur ganzheitlichen Beurteilung von Schülerinnen und Schülern, zur Neukonzipierung des Fremdsprachenunterrichts (zweisprachiger Unterricht, frühere Einführung der ersten Fremdsprache; siehe auch unten Erste Fremdsprache im Schulunterricht) und zur Informatisierung der Schulen sowie Massnahmen zur Etablierung von „(teil)autonomen Schulen“ (so unter anderem in Zürich und Bern mit dem Ziel, Kompetenzen vom Kanton an die einzelnen Schulen zu delegieren bzw. den Schulen mehr Selbständigkeit über Stundenpläne, Unterrichtsgestaltung und Schulorganisation sowie eventuell in einem zweiten Schritt auch eine finanzielle Autonomie zu

gewähren) im Zentrum kantonaler Schulreformen.

Im Herbst 2000 sprach sich die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) einstimmig für eine Neuausrichtung des Bildungsangebots zwischen dem vierten und achten Lebensjahr durch die Einführung einer Basisstufe aus und hielt die Kantone dazu an, sich mit der Verschmelzung von Kindergarten und Primarschule im Rahmen von Schulversuchen auseinander zu setzen. Das Konzept der Basisstufe sieht eine Grundstufe mit Blockzeiten vor, die im Vergleich zum Kindergarten ein Jahr länger dauert, ein Obligatorium für die Kinder darstellt und kantonaler Kompetenz untersteht. Als Ziel der Grundstufe wurden insbesondere die Förderung der Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder in allen Persönlichkeitsbereichen, die Akzeptanz individueller Lernunterschiede und spezieller Bedürfnisse vom Eintritt ins öffentliche Bildungssystem an betont.

Sparmassnahmen, Lehrerlöhne und Lehrerbildung

Unter dem Stichwort „Schulmisere“ wurde im Jahr 2000 nach den Gründen für den grassierenden Lehrermangel gefragt. Dabei drehte sich die Diskussion insbesondere um die wachsende Belastung der Lehrkräfte, um die Abschiebung der Verantwortung weg von den Eltern an die Lehrerschaft, um den wenig motivierenden Spardruck sowie um schlechte Berufsaussichten. Doch das Problem war nicht neu: Bereits 1991 war ein Mangel an Lehrkräften vor allem in der Deutschschweiz konstatiert worden. Angesichts der Dauerproblematik knappe Finanzen und der daraus resultierenden Sparmassnahmen wurde seitens der Lehrerschaft die Furcht vor Qualitätseinbussen beim Unterricht wie auch vor einem Attraktivitätsverlust des Lehrerinnen- und Lehrerberufs geäussert. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre sorgte insbesondere die in mehreren Deutschschweizer Kantonen (unter anderem Bern, Basel-Stadt, Luzern, St. Gallen, Thurgau und Zürich) geführte Diskussion über die Einführung einer Pflichtstundenzahl und die Institutionalisierung von Leistungslöhnen für heftige Kritik bei den Lehrerinnen und Lehrern. Eine Antwort auf die wohl in der ganzen Schweiz erhobenen, gerade vom Westschweizer Lehrkörper aber ganz besonders attackierten Forderungen nach staatlicher Qualitätskontrolle sahen die welschen Lehrkräfte in der Autoevaluation im Sinne einer Verpflichtung zur Rückmeldung an Eltern, Schülerschaft und Öffentlichkeit.

Aufgrund der Annahme der Empfehlungen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen der EDK von 1995 waren alle Kantone daran, ihre Lehrerinnen- und Lehrerbildung neu zu gestalten sowie kantonale, regionale und interkantonale Pädagogische Hochschulen zu errichten. Das Konzept der sogenannten Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sieht zum Zweck einer Harmonisierung und Aufwertung des Berufs eine universitäre Ausbildung für Lehrkräfte der Sekundarstufe sowie eine Fachhochschul-Ausbildung für Lehrkräfte der Kindergarten- und Primarstufe vor. Die mit der Tertiärisierung verbundene Auflösung der Lehrerinnen- und Lehrerseminare provozierte vor allem in der Deutschschweiz Widerstand. Befürchtet wurde eine zu starke Theorielastigkeit der Ausbildung für Lehrkräfte der niedrigen Schulstufen. Mit der Gutheissung des Reglements über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe fällt die EDK 1999 einen zentralen Entscheid zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Das auf das Jahr 2004 wirksam werdende Reglement hält einheitliche Mindestanforderungen in der Ausbildung von Lehrpersonen für beide Stufen fest, womit die Mobilität der Lehrkräfte gefördert und ein Zeichen im Sinne des Konzentrationsprozesses in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung gegeben werden soll. Gesamtschweizerisch anerkannte Lehrdiplome werden nur noch an einer Universität oder einer pädagogischen Fachhochschule zu erwerben sein.

Informatik

1999 genehmigte der Bundesrat den Bericht der Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft (KIG), welche 1998 mit dem Auftrag eingesetzt worden war, konkrete Vorschläge mit den jeweiligen Zuständigkeiten für eine Vitalisierung des Telematikstandortes Schweiz und die Abwehr einer Zweiklassengesellschaft bei der Nutzung moderner Informationstechnologien zu präsentieren. Wohl hatten fast alle Kantone in irgendeiner Form die Herausforderung der IKT in den Schulen angenommen, doch vorhandener Wille und Infrastruktur reichten oft nicht aus, wenn die Ausbildung der Lehrkräfte und eine adäquate Betreuung und Unterstützung vor Ort fehlten. Gemäss der KIG stand einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur im Bereich IKT ein deutliches Defizit bei den Anwendungsfähigkeiten der Nutzerinnen und Nutzer solcher Technologien gegenüber. Ausserdem waren bei der Umsetzung des Gebots „Schulen ans Netz“ nach wie vor starke kantonale und regionale sowie schulstufenspezifische Unterschiede zu verzeichnen. Ende 2001 legte der Bundesrat einen Gesetzesentwurf zum Projekt „Schulen ans Netz“ und einen entsprechenden Fünfjahreskredit von 100 Mio Fr. vor. Dem Kredit und dem Gesetz, das zur Förderung von IKT an den Schulen den Schwerpunkt auf die Ausbildung der Lehrkräfte und die nationale Koordination legt, stimmten beide Räte zu.

Mittelschulen

Maturität

Nachdem ein erster Revisionsentwurf zum Maturitätsanerkennungsreglement (MAR) im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens heftige Kritik ausgelöst hatte, legten das EDI und die EDK 1992 einen zweiten Revisionsentwurf vor. Ziel der Reform war es primär, den Schülerinnen und Schülern durch ein Wahlfachsystem mehr Verantwortung zu übertragen und dank vermehrter Interdisziplinarität eine qualitativ hochstehende Allgemeinbildung zu sichern. Mit dem MAR sollten die bisherigen Maturitätstypen abgeschafft, die Dauer der gymnasialen Ausbildungszeit auf vier Jahre festgesetzt sowie das Prinzip von sieben obligatorischen und zwei Wahlfächern etabliert werden. Obwohl in der neuen Vernehmlassungsrunde ein Konsens gefunden werden konnte, waren Befürchtungen hinsichtlich einem generellen Absinken des Anforderungsniveaus, einem Ansteigen der Schülerinnen- und Schülerzahlen an Gymnasien und somit einer Begünstigung der Numerus clausus an den Universitäten unüberhörbar. Nach vierjähriger Vorbereitungsarbeit schufen Bundesrat und EDK 1995 schliesslich die gesetzliche Grundlage für das Inkrafttreten des neuen MAR. Die Kantone wurden angehalten, die notwendigen Anpassungen an das neue Reglement bis 2003 zu vollziehen.

Berufsbildung

Im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs stellte der Bundesrat 1996 eine Kantonalisierung der Berufsbildung in Aussicht, was jedoch auf starken Widerstand bei Kantonen und Parteien stiess. Im Parlament wurden diverse Vorstösse behandelt, die eine Sistierung des Kantonalisierungsprojekts verlangten, damit die Arbeiten an der Berufsbildungsreform und der Einführung der Fachhochschulen (siehe unten Fachhochschulen) nicht erschwert werden. Um eine grundlegende Reform der Berufsbildung zu forcieren und um den anhaltenden Lehrstellenmangel (siehe unten Lehrstellen) zu bekämpfen, wurde der Bundesrat unter anderem zur Erarbeitung eines gesamtheitlichen Bildungskonzepts und einer Revision des Berufsbildungsgesetzes bis Ende 1998 angehalten, womit einerseits die Gleichstellung der BIGA- und Nicht-BIGA-Berufe angestrebt sowie andererseits ein modularer Aufbau nach Berufsfeldern in der beruflichen Grund- und Weiterbil-

derung zur Flexibilisierung der Berufslehre und zur Erleichterung lebenslanger Um- und Weiterbildung realisiert werden sollte. Mit weiteren Vorstössen forderte das Parlament 1998 zudem die Einsetzung eines schweizerischen Berufsbildungsrates als ständiges Koordinationsforum, die Schaffung eines interaktiven schweizerischen Berufsinformationszentrums als direkter Zugang zu Informationen über Berufs- und Studienmöglichkeiten via Internet und die Einrichtung einer Lehrstellenbörse zur Mobilitätsförderung der Jugendlichen sowie die Schaffung eines Lehrstuhls für Berufsbildungs- und Weiterbildungsforschung zur Systematisierung, Koordination und Konzentration der Berufsbildungs- und Weiterbildungsforschung.

Im Frühjahr 1999 schickte der Bundesrat ein neues Berufsbildungsgesetz in die Vernehmlassung. Der Gesetzesentwurf hielt am dualen System der Berufsbildung – Lehrstelle und Schule – fest, strebte eine erhöhte vertikale und horizontale Durchlässigkeit unter den Angeboten an und regelte neu auch die Lehrgänge im Sozial-, Gesundheits- und künstlerischen Bereich. Die Berufsbildung wurde darin als Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Privatwirtschaft definiert. Ein klares Fazit der Vernehmlassung konnte im Jahr 2000 hinsichtlich der Finanzierungsgrundlage der Berufsbildungsreform gezogen werden, indem die Berufsbildung einhellig als strategische Aufgabe erachtet wurde, bei welcher die öffentliche Hand ihr Engagement nicht abbauen dürfe. Die Kantone plädierten für eine Erhöhung des Bundesanteils von 20 auf 30 Prozent. Wenn die im September vom Bundesrat verabschiedete Botschaft weiterhin am dualen System von Berufsschule und Lehrbetrieb festhielt, sah sie doch eine Forcierung des Unterrichts in eher theorielastigen Berufen (so im Hightech-, Gesundheits- und Sozialbereich) vor. Neu sollen Berufsfachschulen eingerichtet werden, die umgekehrt zur Lehre funktionieren, indem sie mehrheitlich beruflichen und allgemein bildenden Unterricht mit ergänzenden Praktika anbieten. Für bildungsschwächere Jugendliche ist eine sogenannte „berufspraktische Bildung“ geplant – eine in der Regel zweijährige Ausbildung für weniger umfassende Grundqualifikationen, die mit einem eidgenössischen Attest abgeschlossen wird und den Zugang zu einer verkürzten Lehre öffnen soll. Hinsichtlich der Finanzierungsgrundlage vollzog der Bundesrat in seiner Botschaft einen Systemwechsel weg von der am Aufwand orientierten Subventionierung hin zu einer aufgabenorientierten Pauschalfinanzierung der Kantone – ergänzt um die gezielte Subventionierung von Neuerungen und besonderen, im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen. Hierfür ist ein mit eigenem Antragsrecht ausgestatteter Innovationsrat anstelle des Berufsbildungsrates vorgesehen. Bundessubventionen nach den gleichen Pauschalen sollen auch an die neu zu integrierenden Berufe der Gesundheit, des Sozialen und der Kunst ausgerichtet werden. Der Bund will mit der Vorlage sein Engagement um insgesamt rund 150 auf 750 Mio Fr. pro Jahr steigern, was einer Erhöhung des Bundesanteils von einem Fünftel auf rund 25 Prozent entspricht. Der Nationalrat stimmte einer Anhebung des Bundesanteils auf 27,5% zu und verabschiedete das Berufsbildungsgesetz Ende 2001 zuhanden des Ständerats.

Lehrstellen

Das Parlament verabschiedete 1997 den Bundesbeschluss über die Förderung von Lehrstellen (Lehrstellenbeschluss I) mit grosser Mehrheit und stimmte damit im Rahmen des Investitionsprogrammes der Freigabe von 60 Mio Fr. für die Verbesserung des Lehrstellenangebots zu. Um der Lehrstellenknappheit längerfristig zu begegnen und den im Jahr 2000 auslaufenden Lehrstellenbeschluss I abzulösen, wurde 1999 ein zweiter Lehrstellenbeschluss von beiden Räten genehmigt, der dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, ein Anreizsystem oder einen Lastenausgleich zugunsten von Lehrbetrieben einzurichten. Zur Schaffung zusätzlicher Lehrstellen in anspruchsvollen Berufsfeldern wie dem High-Tech- oder Dienstleistungsbereich und für die Integration von Jugendlichen mit schulischen oder anderen Schwierigkeiten sah der Lehrstellenbeschluss II je 40

Mio Fr. vor; für die Motivation junger Frauen, in zukunftssträchtige „Männerberufe“ einzusteigen, sowie für diverse Begleitmassnahmen waren im weiteren je 10 Mio Fr. eingeplant.

Im Herbst 1999 reichte der Verein Lehrstellen-Initiative (Lipa) eine Volksinitiative ein, mit der das Recht auf Berufsausbildung in der Bundesverfassung verankert und der Bund zur Schaffung eines Berufsbildungsfonds mit mindestens 400 Mio Fr. Jahreseinlage verpflichtet werden soll. Alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssten bei Annahme der Initiative den Fonds mit einer Berufsbildungsabgabe unterstützen. Dem Lipa gehören die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft Jugendverbände sowie die Jugendorganisationen von Gewerkschaften und Parteien (SP, LdU) an. SP, GP und LdU unterstützten die Initiative; hingegen bezeichnete sie der Schweizerische Gewerbeverband als weitgehend überflüssig und nahm klar Stellung gegen planwirtschaftliche Eingriffe in den Lehrstellenmarkt. Der Bundesrat lehnte die Initiative ab. Einen falschen Lösungsansatz biete die Forderung nach der Einrichtung eines Lehrstellenfonds, der von Firmen zu speisen sei, die keine Lehrstellen anbieten. Zudem könne sich das System kontraproduktiv auswirken, wenn Firmen, die bis anhin freiwillig Lehrstellen angeboten hätten, versucht seien, die Bildungsverantwortung an den Bund abzutreten. Der Bundesrat führte das neue Berufsbildungsgesetz als indirekten Gegenvorschlag zur Initiative an. Ende 2001 lehnte auch die grosse Kammer das Volksbegehren ab und stützte das neue Berufsbildungsgesetz als indirekten Gegenvorschlag.

Hochschulen

Beide Räte hiessen 1991 das neue Gesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) gut, wodurch die beiden eidgenössischen Schulen unter die Aufsicht eines ETH-Rates als strategisches Organ gestellt wurden. Als Gegengewicht zum dadurch entstandenen Kompetenzverlust seitens der Hochschulen wurde diesen der Status einer juristischen Person zuerkannt.

Ende 1999 schuf der Bundesrat mit einer Verordnungsänderung die Voraussetzung dafür, dass der ETH-Bereich ab 1.1.2000 mit einem vierjährigen bundesrätlichen Leistungsauftrag und einem eigenen Rechnungskreis geführt wird. Dieses Regime, in dessen Rahmen der ETH-Rat die beiden Schulen und die vier Forschungsanstalten mit jährlichen Leistungsvereinbarungen und Budgets regiert, während die Institutionen jährlich Bericht erstatten müssen – wobei der Bundesrat dem ETH-Bereich einen vierjährigen Leistungsauftrag und ein vom Parlament zu genehmigendes jährliches Budget vorgibt – entbehrt einer klaren rechtlichen Grundlage. Um diese Lücke zu füllen, wurde eine Revision des ETH-Gesetzes in die interne Vernehmlassung gegeben.

Im November 1998 präsentierte der Bundesrat die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003, welche als gemeinsames Dossier des EDI und des EVD ein Novum war, indem sie erstmals alle Kreditanträge zu Gunsten der Förderung von Bildung, Forschung und Technologie als zentrale Leistungs- und Ressourcenplanung dieses Politikbereichs zusammenfasste. Insbesondere die Integration der in Entstehung begriffenen Fachhochschulen (FHS) in die sogenannte tertiäre Bildungsstufe sowie die durch Staatssekretär Charles Kleiber in die Revision des Hochschulförderungsgesetzes eingebrachten Reformideen schlugen sich in der Botschaft nieder. Folgende Reformschwerpunkte wurden ins Auge gefasst: Schaffung von schweizerischen Hochschulnetzwerken, deren qualitative und quantitative Weiterentwicklung sowie Integration in die internationale Bildungs- und Forschungskooperation; Förderung der „Exzellenz“ von Bildung und Forschung mittels verstärktem Wettbewerb und leistungsbezogenen Bundesbeiträgen; Verbesserung der Chancengleichheit von Frau und Mann an den Hochschulen; Verwertung von Wissen für eine nachhaltige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft dank der Intensivierung des Wissens- und Technologietransfers mit der Wirtschaft. Als

Voraussetzung der geplanten Reformen wurde mit der Botschaft die Revision von drei Gesetzen beantragt: Erstens sollte das revidierte Universitätsförderungsgesetz (UFG – vormals Hochschulförderungsgesetz, das 1991 einer Totalrevision unterzogen worden war) griffigere Voraussetzungen für eine partnerschaftliche Hochschulpolitik schaffen. Als wichtigstes Instrument zum Aufbau des Hochschulnetzwerkes wird das UFG zusammen mit dem Interkantonalen Konkordat über die universitäre Koordination (vom Rat der Schweizerischen Hochschulkonferenz SHK Ende 1999 verabschiedet) die juristische Grundlage bilden, die es den Kantonen ermöglichen soll, mit dem Bund gemeinsame universitätspolitische Organe einzusetzen. Zweitens verfolgte die Teilrevision des Forschungsgesetzes bedeutende Vereinfachungen in den administrativen Abläufen. Drittens bezweckten Änderungen im Fachhochschulgesetz, den Aufbauprozess der FHS mit klaren, quantitativen Vorgaben zu unterstützen und wie bei den universitären Hochschulen eine teilweise leistungsbezogene Subventionierung einzuführen.

Im Parlament gab 1999 insbesondere die Schaffung einer Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK), welche die SHK mit erweiterten Kompetenzen ablöst, zu Diskussionen Anlass. Bedenken wurden angebracht, die SUK sei ein Hilfskonstrukt zur Sicherung einer grösseren Mitsprache des Bundes, welche diesem von der Verfassung her gar nicht zustünde. Angesichts der verfassungsrechtlich schmalen Basis der Schweizerischen Hochschulpolitik beauftragte das Parlament mittels einer Motion den Bundesrat, einen Hochschulartikel auf Verfassungsebene auszuarbeiten, der die Kompetenzen von Bund und Kantonen künftig klar regeln soll. Bis zur Schaffung der neuen Verfassungsgrundlage sollte das UFG durch einen auf acht Jahre befristeten Bundesbeschluss umgewandelt werden. Botschaft und Kredite wurden in diesem Sinn verabschiedet. Der Bundesrat gab im September 2001 einen entsprechenden Artikelentwurf in die Vernehmlassung, mit dem die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen verdeutlicht sowie die Fachhochschulen in die gleiche umfassende Politik wie die Universitäten einschliesslich der ETH einbezogen werden sollen. Der neue Verfassungsartikel sieht die Festlegung gemeinsamer Grundsätze von Bund und Kantonen unter anderem für die Autonomie der Hochschulen, für den Zugang und die Anerkennung von Studiengängen und -leistungen sowie für die Finanzierung vor. Ziel der Vorlage ist es, eine tragfähige Verfassungsgrundlage für eine gesamtheitlich konzipierte und landesweit abgestimmte Hochschulpolitik zu schaffen.

Nachdem eine Bereinigung des im November 1996 von der EDK vorgestellten Entwurfs für eine neue interkantonale Hochschulvereinbarung nötig geworden war, weil Basel und Zürich diesen nicht akzeptiert und Jura und Neuenburg sich der Stimme enthalten hatten, konnte die EDK im Februar 1997 einstimmig die neue Vereinbarung verabschieden. Diese regelt die Höhe der jährlichen Hochschulbeiträge, welche Herkunftskantone den Universitätskantonen für ihre Studierenden zahlen müssen. Als Kompromiss sah die definitive Fassung der EDK die Erreichung der maximalen Hochschulbeiträge bereits im Jahr 2002 anstatt erst 2003 vor; die neuen Hochschulbeiträge, die erstmals nach Fachgruppen unterschieden wurden (je nach Fachbereich 9500 bis 46 000 Fr.), blieben gegenüber dem Entwurf unverändert. Ende 2001 gab der Nationalrat einer ständerätlichen Motion Folge, die eine substantielle Erhöhung des Engagements des Bundes an die kantonalen Universitäten verlangt. Demnach sollen dessen Grundbeiträge während den nächsten zehn Jahren schrittweise um 60 Mio Fr. jährlich erhöht werden.

Der Bundesrat folgte 1996 der Empfehlung der SHK und erkannte die Universität der italienischen Schweiz (USI) als universitäre Institution an. Im Jahr 2000 erhielt das Tessin definitiv den Status eines Hochschulkantons. Zudem genehmigte der Bundesrat ein Abkommen zur gleichwertigen Anerkennung von im Tessin und in Italien absolvierten Studienabschlüssen. Damit wurde die Studienmobilität zwischen der Schweiz und all ihren Nachbarländern verwirklicht.

Mobilität der Studierenden

Fünf Bundesbeschlüsse zur Förderung der Mobilität der Studierenden und zur internationalen Kooperation der Hochschulen passierten 1990 den Ständerat und 1991 den Nationalrat ohne Opposition. Während drei der Beschlüsse die Hauptachsen der eidgenössischen Politik festlegten (Ratifikation von fünf Konventionen des Europarats und einer der UNESCO mit dem Ziel, die Förderung der Mobilität der Studierenden, die Beteiligung der Schweiz an den Austauschprogrammen der EU – insbesondere ERASMUS – sowie Massnahmen zur Anerkennung von Diplomen voranzutreiben), wurden mit den beiden anderen die entsprechenden Kredite zur Finanzierung der vorgesehenen Massnahmen gesprochen. 1998 unterzeichnete der Bundesrat das neue "Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region" von Europarat und UNESCO ohne Ratifikationsvorbehalt in Strassburg. Diese sogenannte "Lissabonner Konvention" von 1997, welche die sechs 1991 ratifizierten Hochschulkonventionen ersetzt, sieht neu die Anerkennung von im Ausland erworbenen Studienleistungen, die Transparenz und Fairness des Anerkennungsentscheidendes sowie zuverlässige Informationen über die nationalen Bildungssysteme der Teilnehmerstaaten vor. 1999 unterzeichnete die Schweiz zudem die Erklärung von Bologna, mit der die Schaffung eines europäischen Hochschulraums vorangetrieben sowie die Anerkennung von Ausbildungszyklen und Hochschulabschlüssen (Einführung vergleichbarer zweistufiger Studiengänge nach dem Bachelor-Master-Modell) gefördert werden soll.

Studentinnen und Studenten

Als die SHK und die EDK angesichts des Platzmangels an allen Medizinischen Fakultäten 1994 beschlossen, einen nationalen Eignungstest für die Zulassung zum Medizinstudium einzuführen, bekräftigte Bundesrätin Ruth Dreifuss ihre Ablehnung gegen eine Zulassungsbeschränkung in Form eines Numerus clausus. Hingegen befürwortete sie eine verstärkte Selektion nach Beginn des Universitätsstudiums. In diesem Sinn verabschiedete die Bundesversammlung 1995 mit einer entsprechenden Verordnungsrevision strengere Vorschriften bei den eidgenössischen Prüfungen für medizinische Berufe. Im selben Jahr lehnte es die Stimmbevölkerung des Kantons Zürich ab, die zur Einführung des Numerus clausus notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, so dass die SHK auch für das akademische Jahr 1996/97 auf die Durchführung eines Eignungstests verzichtete, um keine rechtliche Ungleichbehandlung der Studierenden an unterschiedlichen Universitäten zu riskieren. Erstmals kam schliesslich 1998 auf Empfehlung der SHK ein Numerus clausus in Form einer Prüfung für das Studium der Humanmedizin zur Anwendung – jedoch nur an Deutschschweizer Universitäten.

Stipendien

Seit Jahren stehen die im Grundsatz je nach Kanton höchst unterschiedlichen Regelungen und Gesetze zur Stipendienvergabe den Bemühungen der EDK und der Konferenz der Stipendienbearbeiter (IKSK) um eine Vereinfachung und Harmonisierung der Gesuchsbehandlung entgegen. Bereits 1991 hatte der Verband Schweizerischer StudentInnenenschaften (VSS) eine Volksinitiative zur Harmonisierung des Stipendienwesens lanciert, die jedoch nicht zustande kam. Die Vereinheitlichung der Ausbildungsfinanzierung auf Verfassungsebene war auch Inhalt einer vom Nationalrat überwiesenen und vom Ständerat im Jahr 2000 in ein Postulat umgewandelten Motion.

Fachhochschulen

Einer der zentralen Pfeiler der schweizerischen Berufsbildungsreform der 90er Jahre war die

Schaffung von Fachhochschulen. Einen entsprechenden Gesetzesentwurf schickte der Bundesrat 1993 in die Vernehmlassung mit dem erklärten Ziel, die Höheren Fachschulen der Bereiche Wirtschaft, Technik und Gestaltung unter dem Titel Fachhochschulen (FHS) zu vereinen. Das im Januar 1994 abgeschlossene Vernehmlassungsverfahren wies eine breite Zustimmung der interessierten Kreise aus, wobei die Kantone eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes und mehr Kompetenzen für die Kantone forderten. Im Juli legte die Landesregierung ihre Botschaft zu einem neuen Fachhochschulgesetz vor, das unter anderem eine Verbreiterung des universitären Ausbildungsangebots, eine Aufwertung der Ausbildungsgänge und Stärkung der Eurokompatibilität der Diplome, die Erweiterung des Aufgabenbereichs der FHS auf Bereiche der angewandten Forschung und Entwicklung sowie eine verstärkte Kooperation der Schulen mit der Wirtschaft vorsah. Eine Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK) sollte mit der Umsetzung des neuen Gesetzes betraut sowie eine Konferenz der Fachhochschulen (KFH) als beratendes und koordinierendes Organ eingesetzt werden. 1995 stimmten beide Räte dem Gesetz zu, wobei die Möglichkeit auf Zulassung zu einer FHS auf Initiative des Ständerats hin auch explizit für Studierende mit einer Berufsmatur festgeschrieben wurde. In der Schlussabstimmung enthielten sich die Sozialdemokraten im Nationalrat der Stimme, waren sie in der Detailberatung doch mehrmals als Minderheit unterlegen.

1997 geriet der in einem eher unhelvetischen Tempo geplante Umbau der Höheren Fachschulen in „ungefähr zehn“ FHS in Verzug: Die EFHK äusserte aufgrund der bislang eingegangenen Gesuche qualitative und strukturelle Bedenken und bemängelte insbesondere, dass Ansätze zur Schwerpunktbildung und Interdisziplinarität fehlten. Ende 1997 beantragte die EFHK dem Bundesrat definitiv, nur sieben Fachhochschulzentren zu bewilligen: Westschweiz, Südschweiz (Tessin), Bern-Mittelland, Zentralschweiz, Südostschweiz, Nordwestschweiz (BS, BL, AG und SO) sowie Zürich-Nordostschweiz. 1998 genehmigte der Bundesrat sieben FHS, wobei die Genehmigung in den meisten Fällen mit Auflagen verbunden wurde, die bis spätestens 2003 erfüllt sein müssen. Die Auflagen betreffen eine weitergehende Koordination bzw. eine Zusammenlegung von Studiengängen oder gar von einzelnen der heutigen Höheren Fachschulen. Die Fusions-, Konzentrations- und Koordinationsanstrengungen lösten regionalpolitische Grabenkämpfe um die Schulstandorte aus. So bot die Zusammenfassung der FHS-Projekte Aargau, Solothurn und bei der Basel im FH-Verbund Nordwestschweiz (FHNWCH) Anlass zu heftigen Diskussionen um die Standortfrage.

Forschung

1997 verabschiedete der Bundesrat die "Ziele der Forschungspolitik des Bundes nach dem Jahr 2000", die als Vorgabe für die Mehrjahresprogramme der Forschungsorgane (u.a. Hochschulen, Schweiz. Nationalfonds und Akademien) dienen. Die heutige Spitzenposition der Schweizer Forschung bezeichnete er als für die Zukunft nicht gesichert, da diese vor allem in traditionellen Bereichen stark, in zukunftsweisenden Bereichen aber untervertreten sei. Beim Technologietransfer gäbe es gravierende Mängel. Weiter sei es beunruhigend, dass Schweizer Unternehmen ihre Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung immer stärker ins Ausland auslagerten. 1999 stimmte die Bundesversammlung im Rahmen der Sammelbotschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003 der Änderung des Bundesgesetzes über die Forschung zu (siehe oben Hochschulen).

Mit mehr als 70% der Stimmen verwarf die Stimmbevölkerung am 7.3.1993 die 1989 lancierte Volksinitiative „zur Abschaffung der Tierversuche“, welche mit ihrer Forderung nach einem umfassenden und sofortigen Verbot jeglicher Tierversuche radikaler war als jene Volksinitiative, welche

ein Jahr zuvor, am 16.2.1992, mit 56,4% der Stimmen abgelehnt worden war. Etwas moderater hatte dieses Volksbegehren „zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)“ einen Paradigmawechsel von einer Bewilligung mit Vorbehalten zu einem Verbot von Tierversuchen mit Ausnahmen gefordert. Wichtigstes Argument der Gegner war bei beiden Initiativen der Nutzen von Tierversuchen für die Forschung im medizinischen Bereich und damit für die Gesundheit des Menschen gewesen. 1999 stellte der Bundesrat im Rahmen seiner Antwort auf den 1994 von der ständerätlichen GPK verfassten Bericht „Vollzugsprobleme im Tierschutz“ eine grössere Revision des Tierschutzgesetzes in Aussicht und gab im Jahr 2001 einen entsprechenden Entwurf in die Vernehmlassung. Zu Kritik Anlass gab nun vor allem die im neuen Gesetz vorgesehene Aufhebung des Schächtverbots.

Forschungsprogramme und -gelder

Trotz der Ablehnung des EWR-Vertrags durch Volk und Stände (siehe oben Europäische Integration) konnte die Beteiligung der Schweiz an den Rahmenprogrammen für Forschung und technologische Entwicklung der Europäischen Union (FTE-Rahmenprogramme) 1993 dank der bestehenden Gesetzgebung fortgesetzt und sogar intensiviert werden. Eine vom BBW im Jahr 2001 präsentierte Evaluation zeigte, dass die Beteiligung der Schweizer Forschung am vierten gegenüber jener am dritten FTE-Rahmenprogramm um rund 250% hatte gesteigert werden können; der Kreis der Teilnehmenden hatte sich insbesondere zugunsten des Segments KMU verbreitert. Dabei blieb der Schweiz die gleichberechtigte Teilnahme an den EU-Forschungsprogrammen wegen des EWR-Neins nach wie vor verwehrt. Anfangs Dezember 1998 gelangte das bilaterale Forschungsabkommen Schweiz-EU dank dem Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der EU bei den anderen Dossiers endlich zum Durchbruch und war auch in der Volksabstimmung vom 21.5.2000 kaum umstritten. Als wichtigste Verbesserung wird es für die Schweizer Forscherinnen und Forscher dank den bilateralen Verträgen möglich werden, sich nicht nur an Projekten zu beteiligen, sondern diese auch zu lancieren und zu leiten. Ende 2001 wurde jedoch absehbar, dass das noch nicht umgesetzte Forschungsabkommen Schweiz-EU neu ausgehandelt werden muss, kann doch das im Jahr 2002 auslaufende fünfte FTE-Rahmenprogramm aufgrund der verzögerten Ratifikation der Bilateralen keine Geltung mehr erlangen.

Gentechnologie

Bereits während der Abstimmungskampagne zum Verfassungsartikel zur Fortpflanzungs- und Gentechnologie (siehe oben Gesundheitspolitik) hatte sich 1992 die Lancierung von Volksinitiativen abgezeichnet, die eine schärfere Begrenzung der Gentechnologie anstrebten. Als erste wurde die Schweizerische Arbeitsgruppe Gentechnologie (SAG) aktiv und lancierte ihre Volksinitiative "zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation" (Gen-Schutz-Initiative). Sie wurde als Ergänzung zum Verfassungsartikel verstanden, der den ausserhumanen Bereich nur sehr generell regelt. Bei Annahme dieser von 23 Organisationen aus den Bereichen Umwelt-, Natur- und Tierschutz, Landwirtschaft und Entwicklungspolitik unterstützten Initiative wären folgende drei Teilverbote statuiert worden: Verboten werden sollten gentechnisch veränderte Tiere, die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen (GVO) und die Patentierung derart manipulierter Tiere und Pflanzen bzw. die Patentierung von Verfahren zu ihrer Veränderung oder von daraus gewonnenen Produkten. Schliesslich verlangte das Volksbegehren auch, dass Forschende, welche ein Gesuch für die Anwendung von gentechnischen Verfahren einreichen, den Nutzen von Forschungsarbeit im Gentechnikbereich und das Fehlen von Alternativmethoden ausweisen. Die Gen-Schutz-Initiative kam 1993 zustande. 1994 lehnte der Bundesrat das Volksbegehren ohne Gegenvorschlag ab, hielt er doch die im Umweltschutzgesetz enthaltenen Bestimmungen für genügend.

Auf Ablehnung stiess die Initiative 1996 ebenfalls im Parlament, das den Bundesrat mit einer Motion beauftragte, bis 1997 ein Gen-Lex-Paket vorzulegen, das zur Einhaltung bestimmter ethischer Prinzipien die nötigen Anpassungen bestehender Gesetze realisieren soll. Im Juli 1997 veröffentlichte das federführende BVET ein Gutachten des Rechtsprofessors Rainer J. Schweizer, das die noch bestehenden Lücken der Gesetzgebung in der ausserhumanen Gentechnologie aufzeigte. Schweizer trat dafür ein, neben den verschiedenen Erlassen in den anwendungsbezogenen Gesetzen ein Rahmengesetz zur Gentechnologie im ausserhumanen Bereich zu erlassen. Weiter schlug er insbesondere die Einführung einer Bewilligungspflicht für gentechnische Eingriffe an Tieren, gesetzgeberische Massnahmen zur Wahrung der "Würde der Kreatur", die Einsetzung einer einflussreichen nationalen Ethikkommission, die Verschärfung der Haftpflicht und die Ausweitung der Deklarationspflicht im Lebensmittelbereich vor. Ende Jahr eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum Gen-Lex-Paket als indirekter Gegenvorschlag zur Gen-Schutz-Initiative. Im wesentlichen nahm er die Vorschläge Schweizers auf, verzichtete aber auf ein Rahmengesetz und legte statt dessen Anpassungen von insgesamt acht Gesetzen, drei Verordnungen und einem Bundesbeschluss vor. Die wichtigsten Anpassungen betrafen das Umweltschutzgesetz (USG), das zu einer Art Grundgesetz für die Gentechnologie werden sollte.

Der Abstimmungskampf zur Gen-Schutz-Initiative löste 1998 heftige, emotional aufgeladene Kontroversen über Chancen und Risiken der Gentechnik aus. Abgesehen von den bürgerlichen Parteien und der Pharmaindustrie, die geschlossen gegen die Initiative auftraten, gab der Abstimmungskampf reihum ein Bild der Zerrissenheit wieder. Obwohl viele Bäuerinnen und Bauern wegen der Rinderseuche BSE Angst vor schwer kontrollierbaren Auswirkungen bekundeten, wollte der Bauernverband auf die Vorteile, welche die Gentechnologie auch der Landwirtschaft bringen könnte, nicht verzichten und beschloss die Nein-Parole. Der Gewerkschaftsbund und die Angestelltenverbände konnten sich hingegen zu keiner Parole durchringen. Die Gründung eines Ärztinnen- und Ärztekomitees für die Initiative sowie das Engagement von Forscherinnen und Forschern auf der gegnerischen Seite sorgten für Aufsehen. Überraschend deutlich lehnte die Stimmbevölkerung die Initiative am 7.6. mit einer Mehrheit von 67% Nein-Stimmen ab. Deutlicher als die Deutschschweiz sagte die Romandie Nein zur Initiative; überdurchschnittlich war die Zustimmung in den landwirtschaftlichen Regionen.

Nach der 1998 abgeschlossenen Vernehmlassung zum Gen-Lex-Paket sollte es noch zwei Jahre dauern, bis dieses nach langwierigen Prozessen der verwaltungsinternen Feinabstimmung vorgelegt werden konnte. Zwischenzeitlich erliess der Bundesrat 1999 drei Verordnungen, mit welchen die Gentechnik in der Schweiz in Anlehnung an die EU-Richtlinien stärker reglementiert und kontrolliert wurde. Die Freisetzungsverordnung (FrSV) und die Erschliessungsverordnung (ESV) stehen für den Schutz von Mensch und Umwelt; die Verordnung über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Mikroorganismen (SAMV) regelt die spezifischen Sicherheitsmassnahmen für Menschen, die am Arbeitsplatz in Kontakt mit GVO treten. Die vom Bundesrat im Frühjahr 2000 präsentierte Gen-Lex-Vorlage enthielt weder ein Moratorium noch ein Verbot für die kommerzielle Freisetzung von GVO, wie es Umweltminister Leuenberger gefordert hatte. Hingegen wurde die Haftungsfrage strenger geregelt. Vorgesehen war eine Haftpflicht der Hersteller von GVO mit einer Verjährungsfrist von 30 Jahren. Die Frist soll der Tatsache Rechnung tragen, dass allfällige Schäden erst in einer nächsten Generation bekannt werden können. Bei Schäden, welche auf eine unsachgemässe Verwendung von GVO zurückzuführen sind, soll hingegen die Anwenderin oder der Anwender haften – bei einer maximalen Schadenssumme von 20 Mio Fr. Um einem umfassenden Umwelt- und Tierschutz gerecht zu werden, war im weiteren die Konkretisierung des verfassungsmässig verankerten Begriffs der „Würde der Kreatur“ in der Gen-Lex vorgesehen. Angesichts des weiten Interpretationsspielraums dieser Norm wurde die Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im ausserhumanen Bereich mit der ent-

sprechenden Güterabwägung beauftragt. Im Sommer 2001 kam es dann zur Beratung der Vorlage im Ständerat, der einer Haftpflichtregelung mit einer Verjährungsfrist von 30 Jahren zustimmte, jedoch eine Ausnahmebestimmung für Medikamente einfügte. Diese hebt die strengere Regelung auf, wenn Patientinnen und Patienten über die Risiken eines Medikaments informiert wurden und dennoch in eine Behandlung einwilligten.

Streitfragen um die Patentierung von Leben waren vor und nach der Volksabstimmung über die Gen-Schutz-Initiative Gegenstand diverser parlamentarischer Vorstösse. Die Grünen hielten den Bundesrat dazu an, Alternativen zur Patentierung von Lebewesen zu präsentieren und Massnahmen gegen die "Biopiraterie", das heisst die Patentierung von Erfindungen, die sich Gen-Ressourcen aus Entwicklungsländern entschädigungslos zunutze machen, zu ergreifen. Die FDP-Fraktion forderte ihrerseits mit einer Motion die Anpassung des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente an die EU-Richtlinien über den Schutz biotechnologischer Erfindungen und damit eine nähere gesetzliche Bestimmung der Grenzen der Patentierbarkeit. Ende 2001 schickte der Bundesrat einen Revisionsentwurf des Patentgesetzes in die Vernehmlassung, der eine grundsätzliche Bewilligung des Patentierens von GVO vorsieht, davon aber Patente auf unzulässige Verfahren wie das menschliche Klonen oder die Veränderung des menschlichen Erbguts ausnimmt (siehe auch oben Gesundheitspolitik).

Kultur, Sprache, Kirchen

Kulturpolitik

Fünf Jahre nachdem Volk und Stände sowohl die sogenannte Kulturinitiative als auch den bundesrätlichen Gegenvorschlag dazu abgelehnt hatten, stellte Bundespräsident Cotti 1991 die Botschaft des Bundesrates zu einem Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung vor. Der neue Verfassungsartikel bekannte sich klar zum Föderalismus und zum Prinzip der Subsidiarität. Keine einheitliche Staatskultur, sondern die ausgleichende Funktion des Bundes stand dabei im Vordergrund. 1993 stimmte das Parlament der Vorlage zu. Doch in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 scheiterte der Kulturförderungsartikel am Ständemehr. Lediglich 49% der Stimmberechtigten hatten sich gegen den Artikel ausgesprochen; sie bildeten jedoch in zehn Kantonen und vier Halbkantonen die Mehrheit. Die Ablehnung des Kulturförderungsartikels kam um so überraschender, als sich bei der Beratung im Parlament kaum Opposition bemerkbar gemacht hatte. Im Vorfeld der Abstimmung hatten sich alle grossen Parteien mit Ausnahme der SVP dafür ausgesprochen.

Das Parlament nahm 1998 im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung Art. 21 an, wonach die Kunstfreiheit gewährleistet ist. In seinem Verfassungsentwurf hatte der Bundesrat vorgesehen, Kultur und Sprache in einen gemeinsamen Artikel zu packen. Im Parlament herrschte aber Konsens darüber, dass beide Begriffe einen eigenständigen Artikel verdienen. Der eigentliche Kulturartikel (Art. 69) gliedert sich in drei Absätze, die inhaltlich alle unbestritten waren. Abs. 1 hält den Grundsatz fest, wonach für den Bereich der Kultur die Kantone zuständig sind, Abs. 2 gibt dem Bund die subsidiäre Kompetenz, kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse zu unterstützen, und Abs. 3 verpflichtet ihn, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle Vielfalt des Landes zu nehmen.

Kulturgüterschutz

Da die USA und vor allem die EU dem Kulturgüterschutz inskünftig mehr Nachachtung zu verschaffen beabsichtigten, erachtete es der Bundesrat als notwendig, das Rechtsinstrumentarium so zu ergänzen, dass die Schweiz im internationalen Schutz- und Zusammenarbeitsnetz keine Lücke darstellt. 1993 gab er eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung, in welcher er die Ratifikation der UNESCO-Konvention von 1970 über Massnahmen zur Verhinderung der unerlaubten Einfuhr, Ausfuhr und Eigentumsübertragung von Kulturgütern sowie eine Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels in der Bundesverfassung vorschlug. Damit sollte die Regelung der Ein- und Ausfuhr sowie die Rückgabe von unrechtmässig in die Schweiz gelangten Kulturgütern zur Bundessache werden. Die Vernehmlassungsergebnisse zeigten Einigkeit in der Zielsetzung, nicht aber in der Beurteilung der zu ergreifenden Massnahmen. Vorort, Gewerbeverband, SVP und die Verbände der Kunsthändlerinnen und -händler, der Antiquarinnen und Antiquare sowie der Kunstsammlerinnen und Kunstsammler lehnten das Rechtsetzungsprojekt ab, da es auch den legalen internationalen Kunsthandel beeinträchtige und im Widerspruch zur Handels- und Gewerbefreiheit stehe. Der Beitritt zur UNESCO-Konvention wurde neben den Gegnern eines Verfassungsartikels auch von der FDP abgelehnt, da ein Beitritt ihrer Ansicht nach zu einschneidenden Vorschriften und einem immensen Kontrollapparat führen würde. Nachdem das UNESCO-Übereinkommen 1995 durch die im privatrechtlichen Bereich angesiedelte Unidroit-Konvention über die Rückführung von gestohlenem oder illegal exportiertem Kulturgut eine Ergänzung erhalten hatte, die unmittelbar anwendbar ("self-executing") ist und somit keiner innerstaatlichen Gesetzgebung bedarf, führte das EDI 1996 ein Vernehmlassungsverfahren zur Ratifikation dieser Konvention durch. Zu

einer Ratifikation kam es jedoch bis anhin nicht. Im Jahr 2000 gab der Bundesrat statt dessen seinen Entwurf für ein neues Bundesgesetz über den internationalen Kulturgüterhandel (Kulturgütertransfergesetz) in die Vernehmlassung, das die in der UNESCO-Konvention enthaltenen Vorschriften umsetzen soll. Kritisiert wurden diese Vorschläge erneut insbesondere in Kreisen der Kunsthändlerinnen und -händler, die sich unter anderem gegen die im Gesetzesentwurf enthaltenen weitergehenden Kontrollbefugnisse wehrten. Im November 2001 wurde die Gesetzesvorlage zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Pro Helvetia

Die ab 1998 ins Auge gefasste und von Bundesrätin Dreifuss bereits 1997 angeregte Strukturberreinigung der über 60jährigen Stiftung wurde konkret, als eine eigens dafür eingesetzte Steuergruppe 1999 ein radikales Reformmodell präsentierte. Aus der schwerfälligen Institution sollte eine schlanke „Kulturagentur“ mit moderner und effizienter Führung werden. Im Februar 2000 lehnte der Stiftungsrat jedoch diesen Vorschlag, der praktisch zu seiner Entmachtung geführt hätte, ab und entschied sich nur für punktuelle Reformmassnahmen.

Filmförderung

Die Einsicht, dass das aus dem Jahr 1962 stammende Filmgesetz einer Modernisierung bedarf, hatte sich bereits Ende der 70er Jahre durchgesetzt, als deutlich wurde, dass das Fernsehen das Kino in der Publikumsgunst zunehmend ablöst. Doch 1991 beschloss der Bundesrat, das Filmrecht nicht mit einer zeitraubenden Revision des Filmgesetzes, sondern in einem ersten, rasch wirksamen Schritt auf der flexibleren Verordnungsstufe zu liberalisieren. Eine neue Verordnung zum Filmgesetz ersetzte die bisherige Einfuhrkontingentierung für Filme auf den 1. Januar 1993 durch ein Bewilligungssystem für den Verleih. Eine wichtige Neuordnung brachte die Verordnung bei der Filmförderung, die nun auf einem umfassenden Förderungskonzept basierte, welches den ganzen Produktionsablauf von den Vorarbeiten bis zum Verleih sowie auch die Aus- und Weiterbildung umfasste. Dabei wurde das gesamte audiovisuelle Schaffen einbezogen, also auch Video- und Fernsehproduktionen.

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung 1998 waren sich beide Kammern einig, in Art. 71 dem Bundesrat beim ersten Absatz, wonach der Bund die Schweizer Filmproduktion und Filmkultur fördern kann, zu folgen, nicht aber in Abs. 2, wo die Landesregierung ihre Kompetenzen im Bereich des Imports, des Verleihs sowie der Eröffnung und Umwandlung von Kinos festschreiben wollte. Statt dessen wurde übereinstimmend gesagt, dass der Bund Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots erlassen kann.

1999 ging ein erster Vorentwurf für ein neues Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur in die Vernehmlassung. Unbestritten war in den eingegangenen Stellungnahmen der Verzicht auf die bisherige Bewilligungspflicht für den Verleih sowie die definitive Einführung der erfolgsabhängigen Filmförderung, die sich unter dem Begriff „Succès cinéma“ in einem vierjährigen Pilotversuch bewährt hatte. Völlig unterschiedlich waren hingegen die Meinungen zum sogenannten „Hollywood-Rappen“, einer Lenkungsabgabe auf Grossproduktionen, deren Ertrag in die Verleih- und Vertriebsförderung von einheimischem Filmschaffen fliessen sollte. Im Jahr 2000 einigten sich die Branchenvertreterinnen und -vertreter auf einen Kompromiss. Sie setzten auf die Selbstregulierung des Marktes, wollten aber bei deren Scheitern „Procinema“, den Verband der Kinounternehmerinnen und -unternehmer sowie der Verleihbranche, mit der Herstellung der gewünschten Vielfalt beauftragen. Sollte auch diese brancheninterne Regulierung nicht zum Ziel führen, könnte

das BAK intervenieren, nötigenfalls mit einer zweckgebundenen Abgabe. Diese Doktrin wurde in den definitiven Gesetzesentwurf übernommen, vom Ständerat aber als ungenügend und zu dirigistisch abgelehnt. Dank vom Nationalrat initiierten Kompromissverhandlungen konnte die Vorlage im Jahr 2001 schliesslich doch noch mit nur unbedeutenden Modifikationen von beiden Räten verabschiedet werden.

Bibliotheken / Archive

Mit der Verabschiedung des neuen Landesbibliotheks-Gesetz wurde 1992 die Schweizerische Landesbibliothek (SLB) grundlegend reorganisiert und zu einem modernen Dienstleistungszentrum umgestaltet. Neben dem traditionellen Sammeln, Erschliessen und Vermitteln von "Helvetica" übernahm diese eine Koordinationsfunktion im Schweizer Bibliothekswesen und verstärkte ihre Zusammenarbeit mit den wichtigsten ausländischen Bibliotheken.

Das neue Archivierungsgesetz, welches das Archivreglement von 1966 ersetzt, konnte vom Parlament 1998 verabschiedet werden. Am längsten zu reden hatte die verlängerte Sperrfrist für Dokumente mit identifizierbaren und schützenswerten Personendaten gegeben. Bei der Frage, ob die Verlängerung der Sperrfrist von 30 auf 50 Jahre für Dokumente mit schützenswerten Personendaten auch nach dem Tod der betreffenden Person gelten soll, setzte sich schliesslich ein Kompromissvorschlag des Ständerats durch, welcher die verlängerte Frist drei Jahre nach dem Tod beendet.

Buchmarkt

Aufgrund ihrer Untersuchungen kam die Weko 1999 zur Ansicht, es bestehe im Buchmarkt ein hartes Kartell, das den Wettbewerb beseitigt, da es keine Differenzierungen über Preise und Rabatte zulässt. Die Verfügung der Weko, dem Buchhandel und den Verlagen in der Schweiz die Anwendung der kollektiven Preisbindung für deutschsprachige Bücher zu verbieten, erntete umgehend scharfe Kritik von den betroffenen Kreisen. Das Verbot werde zu einer Konzentration im Schweizer Buchhandel führen.

Urheberrecht

Das revidierte Urheberrechtsgesetz, das 1986 in einem ersten Entwurf vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen worden war, hatte auch nach der Vernehmlassung 1989 hohe Wogen geschlagen. Der neue Gesetzesvorschlag entschied in den beiden neuralgischsten Punkten – Massennutzung und rechtliche Stellung der Arbeitnehmenden – deutlich zugunsten der Werknutzenden, der Produzentinnen und Produzenten sowie gegen die Urheberinnen und Urheber. Beim Kernstück der Vorlage, dem Bundesgesetz über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG) krempelte der Ständerat die bundesrätlichen Vorschläge völlig um, stellte Schutz und Recht der Urheberinnen und Urheber in den Vordergrund und sah unter anderem eine Abgabe auf leeren Ton- und Videokassetten, eine Gebührenpflicht für Fotokopien in Schulen, Betrieben und öffentlichen Verwaltungen, eine Vergütung für Schriftstellerinnen und Schriftsteller, wenn ihre Bücher in öffentlichen Bibliotheken ausgeliehen werden ("Bibliotheksrapen"), sowie eine Beteiligung bildender Künstlerinnen und Künstler an einer späteren Wertsteigerung ihrer Werke mittels eines Folgerechts vor. Im Vorfeld der Behandlung im Nationalrat kam es sowohl von Seiten der Produzentinnen- und Produzenten als auch der Nutzerinnen und Nutzer zu Referendumsdrohungen. Die Mehrheit des Nationalrates teilte die Bedenken der Bibliothekarinnen

und Bibliothekare, die Einführung einer Abgabe auf der Bibliotheksausleihe würde zu unverhältnismässigem administrativem Aufwand und letztlich zu einer Schwächung der Stellung der Literatur führen, so dass die grosse Kammer 1992 den "Bibliotheksrapen" wieder aus der Vorlage strich. Auch das Folgerecht für bildende Kunst wurde abgelehnt. Urheberfreundlich erwies sich der Nationalrat hingegen bei den Abgaben auf Leerkassetten, deren Erlös sowohl der Urheberschaft wie den Interpretinnen und Interpreten zugute kommen soll, sowie bei den Bestimmungen über die Rechte an Werken, die im Auftragsverhältnis geschaffen werden (Produzentenartikel). Der Ständerat schwenkte in der Differenzbereinigung auf die Linie des Nationalrates ein, so dass die Vorlage definitiv verabschiedet werden konnte.

Sprachen

1991 stellte der Bundesrat seine Botschaft zur Revision des Sprachenartikels in der Bundesverfassung vor, gemäss welcher der Bund inskünftig die Kantone bei ihren Bemühungen zur Erhaltung und Förderung der Landessprachen vermehrt zu unterstützen und in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich für eine Verbesserung der zwischensprachlichen Verständigung zu sorgen hatte. Mit der Sprachenfreiheit sollte ein besonders wichtiges, persönlichkeitsnahes Grundrecht explizit in die Verfassung Eingang finden. Gleichzeitig sah die Botschaft zum revidierten Sprachenartikel ein differenziertes Territorialitätsprinzip, die Verankerung des Grundsatzes der Viersprachigkeit der Schweiz und eine Beibehaltung des Deutschen, Französischen und des Italienischen als Amtssprachen des Bundes vor. Im Verkehr zwischen dem Bund und rätoromanischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Institutionen sollte jedoch auch das Rätoromanische als Amtssprache gelten. In den 1992 und 1993 durchgeführten parlamentarischen Beratungen brach eine heftige Kontroverse aus zwischen jenen, welche die Sprachenfreiheit und damit eine lebendige Weiterentwicklung der Sprachensituation in der Verfassung festschreiben wollten, und jenen, die ohne verfassungsrechtliche Verankerung des Territorialitätsprinzips das sprachliche Gleichgewicht unter den Landessprachen und damit den Sprachenfrieden gefährdet sahen. Unbestritten war hingegen, dass das Rätoromanische in den Rang einer Teilamtssprache erhoben werden sollte.

1995 zeichnete sich nach vierjähriger Beratung eine Rettung für den revidierten Sprachenartikel ab. Eine Kompromisslösung wurde gefunden, welche auf die bisher zur Diskussion stehenden beiden Reizworte "Sprachenfreiheit" und "Territorialitätsprinzip" verzichtete und sich auf die Anerkennung des Rätoromanischen als Teilamtssprache sowie die Formulierung beschränkte, dass Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern haben. Aus Rücksicht auf die nach wie vor bestehenden Germanisierungsängste der Romandie wurde die Kompetenz des Bundes, zur Erhaltung gefährdeter Landessprachen Massnahmen ergreifen zu können, in eine Bestimmung abgeschwächt, welche diese Massnahmen allein auf das Italienische und das Rätoromanische beschränkt. Die Vorlage konnte so bereinigt verabschiedet werden.

Angesichts der überaus neutralen Formulierung des neuen Sprachenartikels ergab sich 1996 im Vorfeld der Volksabstimmung keine nennenswerte Opposition. Wohl wurde ein bündnerisches Gegenkomitee ins Leben gerufen, das den Sprachenartikel als "Mogelpackung" bezeichnete, mit welcher die traditionellen Bündner Idiome durch Rumantsch Grischun ersetzt werden sollten. Doch die Stimmbevölkerung genehmigte den Verfassungsartikel am 10.3. mit 76% Ja-Stimmen.

Bei der Beratung über die neue Bundesverfassung 1998 gab der Sprachenartikel erneut zu reden. Inhaltlich wurden die Bestimmungen der geltenden Verfassung übernommen, wonach die Amtssprachen des Bundes Deutsch, Französisch und Italienisch sind, im Verkehr mit Personen rätoro-

manischer Sprache auch Rätoromanisch. Hingegen wurde als Gegenstück zur Sprachenfreiheit für den Bereich der Amtssprachen das Territorialitätsprinzip in Abs. 2 festgeschrieben, indem die Kantone dazu verpflichtet wurden, zur Wahrung des Einvernehmens zwischen den Sprachgemeinschaften auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten zu nehmen. Im weiteren nahm das Parlament einen zusätzlichen Abs. 4 an, der verlangt, dass der Bund die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben unterstützt. Der Bundesrat gab im Oktober 2001 einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz SpG) in die Vernehmlassung. Mit dem neuen Sprachengesetz soll einerseits die Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der schweizerischen Eidgenossenschaft erhalten und gefördert werden; andererseits wird mit der Förderung der Mehrsprachigkeit der Individuen in den Landessprachen eine verständigungspolitische Zielsetzung verfolgt.

Das Parlament stimmte 1995 dem revidierten Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung deren Kultur und Sprache zu. Das neue Gesetz, welches dasjenige von 1983 ersetzt, schaffte bessere Rahmenbedingungen für die Unterstützung der beiden Kantone in ihren Bemühungen um die Spracherhaltung sowie für einen flexibleren und effizienteren Vollzug der für die Förderung von Sprache und Kultur notwendigen Massnahmen. Ende 1997 unterzeichnete die Schweiz zudem die europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen.

Erste Fremdsprache im Schulunterricht

Nachdem in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Einführung des Frühfranzösischen bzw. des Frühdeutschen (in Graubünden und Uri auch des Frühitalienischen) als zweite Nationalsprache ab der 4. Unterrichtsklasse in verschiedenen Kantonen diskutiert worden war und Eingang in entsprechende Schulreformen fand, lösten 1998 der Start eines Pilotversuchs im Kanton Zürich mit Frühenglisch und Informatik ab der 1. Klasse der Primarschule sowie das Vorprellen von Appenzell Innerrhoden, das seinerseits beschlossen hatte, ab Sommer 2001 in allen 3. bis 6. Primarklassen den obligatorischen Englischunterricht unter gleichzeitiger Abschaffung des Frühfranzösischen einzuführen, vor allem in der Romandie Entrüstung aus. Ende August 2000 sprach sich die EDK für den Beginn des Fremdsprachenunterrichts in der 3. Primarklasse aus, allerdings ohne sich darauf festzulegen, ob dies eine Landessprache oder Englisch sein sollte; gleichzeitig empfahl die EDK, den Unterricht in einer zweiten Fremdsprache in der 5. Klasse aufzunehmen. Der Nationalrat gab im Jahr 2001 einer parlamentarischen Initiative Folge, die verlangt, dass als zweite Sprache zwingend eine der Amtssprachen der Schweiz unterrichtet werden muss.

Kirchen

Das Bundesgericht verneinte 1999 einen Anspruch von nichtchristlichen Glaubensgemeinschaften auf Begräbnismöglichkeiten im öffentlichen Raum, wenn deren Riten den Bestattungsverordnungen in der Schweiz widersprechen, befand aber, dass man insbesondere den Musliminnen und Muslimen die Möglichkeit geben sollte, eigene Friedhöfe zu eröffnen. Dieses Urteil bewog die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, den Wunsch der Musliminnen und Muslime nach separaten Grabfeldern auf öffentlichen Friedhöfen endgültig abschlägig zu beantworten. Anders verhielt sich die Stadt Bern, welche der muslimischen Glaubensgemeinschaft ab 2000 auf einem der städtischen Friedhöfe ein eigenes Gräberfeld zur Verfügung stellte, in welchem die Gläubigen des Islam nach deren wichtigsten Regeln bestattet werden können. Bis anhin war das einzige Islam-Abteil auf Schweizer Friedhöfen das "carré musulman" in Genf gewesen.

Ein Appell der Bischofskonferenz, aber auch diverse im Parlament hängige Vorstösse hatten Mitte der 90er Jahre die Diskussion über den sogenannten Bistumsartikel in der Bundesverfassung, der die Errichtung neuer Bistümer der Genehmigung des Bundes unterstellt, erneut in Gang gebracht. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung sah der Bundesrat vor, diese explizite Schranke der Glaubens- und Gewissensfreiheit im Interesse des konfessionellen Friedens weiterhin aufrecht zu erhalten. Gegen diese als Diskriminierung empfundene Bestimmung wehrten sich, angeführt von der Schweizerischen Bischofskonferenz, viele Katholikinnen und Katholiken, aber auch namhafte Staatsrechtler sowie der Ständerat. Die Forderung nach völliger Organisationsfreiheit rief aber wiederum Opposition auf den Plan, nicht nur in protestantischen Kreisen, sondern auch bei katholischen Organisationen, die befürchteten, mit der Streichung des Bistumsartikels in der Bundesverfassung gebe man ein Stück demokratischer Mitsprachemöglichkeit bei der Besetzung der Bistümer aus der Hand, weil damit die implizierte Garantie der religionsrechtlichen Kompetenz der Kantone und indirekt auch der Konkordate einzelner Kantone mit dem Apostolischen Stuhl dahinfallen würden.

Gegen den Vorschlag des Bundesrates beschlossen die Verfassungskommissionen beider Räte 1997, den gesamten Art. 72, der das Verhältnis von Kirche und Staat regelt, aus der nachgeführten Bundesverfassung zu kippen. Bundesrat Koller anerkannte zwar, dass der Artikel unter grund- und völkerrechtlichen Aspekten problematisch sei, plädierte aber im Ständerat vergebens dafür, die Angelegenheit erst in einer nachfolgenden Partialrevision zu lösen, da es politisch nicht klug wäre, eine bestehende und emotional nicht zu unterschätzende Verfassungsbestimmung im Rahmen der Nachführung einfach zu streichen. Im Nationalrat fand Koller dann mehr Gehör. Die von ihm ins Feld geführten staatspolitischen Bedenken führten schliesslich auch im Ständerat zum Umdenken. Nach Abschluss der Totalrevision der Bundesverfassung gab der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative seiner Staatspolitischen Kommission Folge, die wiederum eine ersatzlose Streichung des Bistumsartikels verlangte. Hauptargument war, dass dieser die Religionsfreiheit beschränkt, die römisch-katholische Kirche diskriminiert und dem Völkerrecht widerspricht. Der Ständerat schloss sich bei der parlamentarischen Initiative einstimmig der grossen Kammer an. Stimmbevölkerung und Stände hiessen am 10.6.2001 die Streichung des Bistumsartikels mit einer Mehrheit von 64% gut.

Medien

Medienpolitische Grundfragen

Um der veränderten Medienwelt Rechnung zu tragen, leitete der Bundesrat 1996 dem Parlament eine Revision des Medienstraf- und Verfahrensrechts im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz zu. Die geltenden strafrechtlichen Vorschriften über die Medien waren seit 1942 nicht mehr grundlegend revidiert worden und sollten auf Radio, Fernsehen und die weiteren elektronischen Medien ausgeweitet werden. Der Vorschlag, den Medienschaffenden neu ein beschränktes Zeugnisverweigerungsrecht zuzugestehen, war in der 1992 durchgeführten Vernehmlassung klar gutgeheissen worden. Der nun vorgeschlagene Artikel 27bis StGB sah vor, dass gegen Medienschaffende keine Strafen oder prozessuale Zwangsmassnahmen verhängt werden dürfen, wenn diese beispielsweise über die Identität einer Autorin oder eines Autors oder aber über Quellen und Inhalt ihrer Informationen keine Auskunft geben wollen. Dies gilt allerdings nur dann, wenn das Interesse am Quellenschutz das Interesse der Strafverfolgung überwiegt. Dies abzuschätzen soll Sache der Richterin oder des Richters sein, wobei der Revisionsentwurf Leitplanken festlegte. Gleichzeitig wollte der Bundesrat weitere Bestimmungen im Medienstrafrecht anpassen. So war die Abschaffung einer Übernahme der Schuld einer nicht belangbaren Autorenschaft durch die verantwortliche Redaktorin oder den verantwortlichen Redaktor sowie eine ersatzlose Aufhebung der umstrittenen Strafvorschrift über die Veröffentlichung amtlich geheimer Handlungen vorgesehen. Anstelle der bisherigen Gleichstellung von Landesverrat und der unerlaubten Veröffentlichung bestimmter Geheimnisse durch ein Medium wurde im Revisionsentwurf eine differenzierte Beurteilung der Geheimnisverletzungen vorgeschlagen. In der Differenzbereinigung fasste der Nationalrat 1997 das Zeugnisverweigerungsrecht wieder etwas enger. Von seiner ursprünglichen Position, die Interessenabwägung zwischen Quellenschutz und Strafverfolgung dem Ermessen der Richterin oder des Richters zu überlassen, kam er ab und erweiterte den vom Ständerat beschlossenen Ausnahmekatalog vom Zeugnisverweigerungsrecht auf 21 Tatbestände. Neben den Gewaltdelikten listete er abschliessend unter anderem harte Pornographie, Pädophilie, Geldwäscherei, Korruption und die organisierte Kriminalität auf. Der Ständerat fügte diesem noch Fälle von schwerem Drogenhandel an, was auch die Zustimmung des Nationalrates fand.

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung wurde 1998 die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16) explizit aufgeführt – als das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Die Beschränkung des Informationszuganges auf allgemein zugängliche Quellen bedeutet, dass es die Bundesversammlung ablehnte, amtliche Akten grundsätzlich für öffentlich zu erklären. Die in der alten Verfassung verankerte Pressefreiheit wurde zur Medienfreiheit ausgedehnt, die auch Radio und Fernsehen sowie die neuen Medien umfasst. Eine eigentliche Neuerung stellte die Gewährleistung des Redaktionsgeheimnisses auf Verfassungsebene dar.

Angeregt durch mehrere parlamentarische Vorstösse eröffnete der Bundesrat 1999 eine Vernehmlassung zu drei neuen Verfassungsartikeln, welche die Medien im allgemeinen, die Presse im besonderen sowie die Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung betreffen. In der Vernehmlassung umstritten war allem voran die Verankerung der Medienförderung in der Verfassung. Verlegerinnen und Verleger, der Vorort sowie die bürgerlichen Parteien gaben ihrer Furcht vor staatlicher Einmischung Ausdruck und lehnten das Projekt grundsätzlich ab. Begrüsst wurde ein Medienartikel hingegen vom Schweizer Verband der Journalistinnen und Journalisten (SVJ) sowie von der Mediengewerkschaft Comedia. Nur den Bereichen Weiterbildung und Forschung sowie dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung waren widerspruchslöse Zustimmung

vergönnt.

Presse

Die bestehende Presseförderung in Form jährlicher Transporttarifvergünstigungen der PTT war 1993 von der PTT selbst grundsätzlich in Frage gestellt worden. Die Presseförderung könne nicht alleinige Aufgabe der Post sein, weshalb die Kosten gemäss einem Drittelsmodell auf die PTT, die Verlegerinnen und Verleger sowie die öffentliche Hand aufgeteilt werden müssten. In der Vernehmlassung zu einer entsprechenden Änderung des Postverkehrsgesetzes kritisierten Verlegerinnen und Verleger kleinerer Regional- und Lokalblätter insbesondere die bisher praktizierte und weiterhin vorgesehene Subventionierung nach dem Giesskannenprinzip. 1994 stimmten beide Räte dem Drittelsmodell zu. Verschiedene Vorstösse regten in den Jahren 1997 und 2000 das Parlament erneut zur kritischen Diskussion der Presseförderung an. Die SPK des Nationalrates forderte im Jahr 2001 eine kurzfristige Neuverteilung der Bundesgelder zur Posttaxenverbilligung für den Zeitungsversand an, um die Vielfältigkeit in der Schweizerischen Medienlandschaft zu schützen; eine Subkommission der SPK war in diesem Zusammenhang mit der Vorbereitung weitergehender gesetzgeberischer Massnahmen beschäftigt.

Die Problematik einer zunehmenden Pressekonzentration – vor allem in der Zentral- und Ostschweiz sowie in der Romandie – prägte die Schweizer Medienlandschaft der 90er Jahre. Zwischen 1988 und Anfang 1996 verringerte sich die Zahl der mindestens viermal wöchentlich erscheinenden Blätter in der Schweiz von 127 auf 103. 1997 kam es nicht zuletzt aus Gründen eines sich verändernden Werbe- und Inseratemarktes zu einem noch nie dagewesenen Konzentrationsprozess in der Schweizer Presse. Insgesamt 16 Tageszeitungstitel verschwanden, so dass ab April 1998 acht Kantone (AR, AI, GL, NW, OW, SZ, UR, ZG) über keine eigenständige Tageszeitung mehr verfügten.

Radio und Fernsehen

Mit der 1991 erfolgten Zustimmung der beiden Räte zum vom Bundesrat 1987 vorgelegten Gesetzesentwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) wurde das sogenannte Drei-Ebenen-Modell eingeführt: Je auf der nationalen/sprachregionalen, der regionalen/lokalen und der internationalen Ebene wurden unterschiedliche Regelungen festgesetzt. Auf der ersteren galt für die SRG ein besonderer Leistungsauftrag und eine Vorzugsstellung (Finanzierung über Gebühren, bevorzugte Zuweisung der Sendeanlagen), jedoch kein Monopol. Auf der regionalen/lokalen Ebene sah das Gesetz eine Vielzahl von privaten, werbefinanzierten Rundfunkveranstalterinnen und -veranstaltern vor, wobei den Kantonen ein Vorschlagsrecht für die Konzessionserteilung durch den Bund zugeschrieben wurde. Um auch die Versorgung von Rand- und Berggebieten zu gewährleisten, hielt das Gesetz an einem Gebührensplitting fest. Keine Begrenzung der Zahl der Veranstalterinnen und Veranstalter sah es auf internationaler Ebene vor. In den parlamentarischen Beratungen waren insbesondere die Unterbrechung von Sendungen durch Werbung sowie die Programmaufsicht durch die Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) heiss diskutiert worden.

Im Frühjahr 2000 präsentierte der Bundesrat die Leitplanken für die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) von 1991 und schickte einen entsprechenden Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung. Die künftige Medienordnung soll strikt zwischen der öffentlich-rechtlichen SRG mit ihrer Verantwortung für den Service public sowie ihrem Anspruch auf Empfangsgebühren einerseits und der sich frei auf dem Markt bewegenden, privaten Anbieterschaft andererseits trennen. Das hiesse Abschied nehmen vom Drei-Ebenen-Modell. Statt dessen soll mit dem dualen

System eine starke SRG mit Service-public-Auftrag und Gebührenmonopol sowie ein freier Wettbewerb zwischen Privaten gefördert werden. Der Gesetzesentwurf sieht beim SRG-Radio nicht nur wie bis anhin ein Verbot der Werbung vor, sondern erteilt dem Bundesrat auch die Kompetenz, ein Sponsoring-Verbot für Radio und Fernsehen der SRG zu verordnen. Andererseits wird mit der Vorlage eine weitgehende Liberalisierung des Markts für private Veranstalterinnen und Veranstalter in Aussicht gestellt, indem die Konzessionspflicht und die Konzessionsabgabe auf den Werbeeinnahmen sowie jegliche Service-public-Vepflichtungen für Private entfallen und die Werbeordnung an das europäische Niveau angepasst wird. Empfangsgebühren für Private sind dabei nur noch in Sonderfällen vorgesehen – so für zweisprachige Programme und Privatradios in aufwendig zu erschliessenden Bergtälern. Das unmittelbare Echo auf den Entwurf war kontrovers und spiegelte den Verteilungskampf um Konzessionsgelder und Werbeeinnahmen wider. Der Bundesrat nahm Ende 2001 die zahlreichen Vernehmlassungsantworten zur Kenntnis, in welchen insbesondere die Werbeordnung, die Stellung der SRG sowie das Gebührensplitting umstritten waren, und stellte eine entsprechende Botschaft bis Sommer 2002 in Aussicht.

SRG

Der Spagat zwischen staatlichem Auftrag und kommerzieller Vermarktung der eigenen Produkte sowie der Konkurrenzdruck aus dem Ausland waren für die SRG prägende Elemente. Im April 1994 hatte sich der Bundesrat in einem Grundsatzentscheid dazu entschlossen, das Konzessionsgesuch für ein Programmfenster des deutschen Privatsenders RTLplus nicht zu bewilligen, um einer eigenständigen Schweizer Medienlandschaft eine Chance zu geben sowie eine zu starke Konkurrenzierung von SF DRS auf dem Werbemarkt zu verhindern. Nicht zuletzt die Hoffnung, mit der Ablehnung des RTLplus-Programmfensters könnten Verlegerinnen und Verleger vermehrt für das vierte SRG-Programm "S plus" gewonnen werden, war dabei mit im Spiel. Der 1992 neu konzessionierte und ab 1993 von der SRG zusammen mit privaten Anbietern gesendete vierte Kanal konnte aber nie einen befriedigenden Marktanteil erreichen; er wurde nach nur rund siebzehn Monaten durch "Schweiz 4/Suisse 4/Svizzera 4" ersetzt, 1996 als nationales Programm der vierten Senderkette aufgegeben und regionalisiert. Die nationale Integrationsfunktion – das ursprüngliche Konzept der vierten Kette – wollte die SRG vermehrt in den drei Hauptprogrammen wahrnehmen und verstärken.

Privates sprachregionales Fernsehen

1998 war das Jahr der nationalen (d.h. sprachregionalen) Privatsender. Insgesamt sechs Privatsender drängelten auf den Deutschschweizer TV-Markt: Die Sat 1 Schweiz AG startete die sonntägliche Sportsendung "ran" im Rahmen ihres Schweizer Programmfensters, und als erster privater Schweizer TV-Anbieter ging im Oktober Tele 24 sprachregional auf Sendung. Als erster nationaler Privatsender mit einem Vollprogramm in deutscher Sprache wurde TV3 im September 1999 lanciert. Das Schweizer Fenster von Pro 7 und RTL musste bereits im Frühjahr 2000 wieder geschlossen werden. Das Aus sowohl für Tele 24 als auch für TV3 im Herbst 2001 heizte die Diskussionen über die Realisierbarkeit von Privatfernsehen in der Schweiz neu an. Noch vor Schließung der beiden Sender war seitens der Privaten harsche Kritik an der Politik des Bundes geübt worden. Es herrsche eine krasse Benachteiligung der privaten Anbieter gegenüber der SRG; die unfairen Wettbewerbsbedingungen müssten mit der Zuleitung von mindestens 10 Prozent der erhobenen Gebühren an die Privaten korrigiert werden. In diesem Zusammenhang überwies der Ständerat eine parlamentarische Initiative und verlangte damit eine Revision des RTVG, um eine rasche Änderung der Werberegeln für Privatsender zu erwirken.

Regionalfernsehen

In der Deutschschweiz kam es in den 90er Jahren im Bereich Regionalfernsehen zu einem eigentlichen Medienfrühling. Als erstes Schweizer Regionalfernsehen startete 1994 „TeleZürich“; ihm folgten 1995 "Tele M1" im Aargau sowie "TeleBärn" in den Kantonen Bern und Solothurn sowie dem deutschen Teil des Kantons Freiburg. Die Lokalfernsehstationen erkämpften sich 1996 einen Marktanteil von 1,2%. Bis Ende des Jahrtausends waren praktisch alle Regionen mit privaten Lokalfernsehstationen abgedeckt.

Neue Kommunikationstechnologien

Bundespolizei, Provider und betroffene Bundesämter setzten 1999 angesichts der rechtlichen Unsicherheiten, die sich im Zusammenhang mit der Sperrung von rassistischen und pornographischen Websites ergaben, eine Kontaktgruppe „Zugang zu strafbaren Inhalten im Internet“ ein. Denn trotz dem 1998 in Kraft getretenen neuen Medienstrafrecht standen noch zahlreiche Fragen offen. So sollte die Gruppe nach Lösungen suchen zwischen einer generellen Sperrung gewisser Websites – was einer staatlichen Vorzensur gleichkäme – und einem Delegieren der Überprüfung entsprechender Sites an die Provider – was diesen strafrechtliche Überprüfungsaufgaben auferlegen würde. Besonders umstritten war und blieb, ob Provider nur für Websites verantwortlich sind, die auf ihren Servern abgespeichert werden, oder auch für solche, zu denen sie bloss den Zugang verschaffen.

INDEX

In diesen Index aufgenommen wurden nur Sachthemen, nicht aber die Akteure der Politik (Parteien, Verbände, Personen, Institutionen)

Abgaben s. Lenkungsabgaben; Steuern, indirekte

Agglomerationen 31-32, 96, 105-106

AHV 11, 68, 89, 93-94, 98, 123-125, 127

Aktienrecht s. Unternehmensrecht

Alkohol 80, 119

Arbeitslosenversicherung 72-73

Arbeitsmarkt 57-58, 60, 70-73, 126, 132-133, 144-145

Arbeitsverträge 63

Arbeitszeit 25, 71-72

Archive 154

Armee 38-39, 49-55, 131

Arzneimittel s. Medikamente

Ärzte 128-129

Asylpolitik s. Flüchtlinge

Atomenergie 98, 100-101

Ausländer 13-15, 20-21, 42-43, 71, 110-111, 132-135, 156

Auslandschweizer 125

Aussenpolitik 10-11, 31-32, 36-51

Aussenwirtschaftspolitik 43, 45-48, 64, 67, 78-80

Banken 10-11, 19, 43, 65, 74-75

Baselland 33

Bauordnung 110

Bauwirtschaft 60-61

Behinderte s. Invalide

Berggebiete 32, 69-70, 80, 101-103, 115

Bern 32-33

Berufliche Vorsorge 112, 125-126

Berufsbildung 61, 64, 69, 143-144

Berufsordnungen 17

Bestechung 20

Bibliotheken 154-155

Bildungspolitik 141-149

Bodenrecht 110-111

Börse s. Kapitalmarkt

Budget des Bundes 92-95

Bundesgericht s. Gerichte

Bundespersonal s. Personal des Bundes

Bundesrat s. Regierung

Bundesverwaltung s. Verwaltung des Bundes

Bürgerrecht 13-14

Datenschutz 13, 16

Detailhandel 64, 71-72

Dienstverweigerung s. Zivildienst

Direktzahlungen 78-80

Drogen 119-120

EFTA 39-40, 91, 132

Einbürgerung s. Bürgerrecht

Eisenbahn 25, 102-107

Energiepolitik 99-101

Entwicklungshilfe 37, 46-47

Erdöl 91-93, 98-99, 101, 114

Erwerbsersatzordnung 130-131

EU 17, 31-32, 36-37, 39-45, 47, 50-51, 57, 62-63, 69-71, 75-76, 79, 99, 102-103, 107-108, 123, 125, 132-133, 135, 147, 149

Familienpolitik 83-84, 121, 124-125, 130-131, 135-139, 141-142

s. auch Mutterschaftsversicherung

Fernsehen 159-161

Filmförderung 153-154

Finanzausgleich 31, 95-96

Finanzmarkt 66, 74-77, 85-87, 90-91, 94

Finanzen, öffentliche, Finanzpolitik 31, 54-55, 61, 83-96

Flüchtlinge 20-21, 55, 133-135

Föderalismus 13, 16, 19, 24-25, 31-34, 45, 53, 64, 93, 95-96, 101, 111, 118, 146, 148, 152

Forschung 42, 65-67, 122, 145-146, 148-151

Frauen 22, 52, 71-72, 124-126, 135-138, 145

Fürsorge 123

GATT s. WTO

Geistiges Eigentum 67, 151, 154-155

s. auch Patentrecht

Geldpolitik 59-60

Geldwäscherei 19, 68, 74-75, 158

Gemeinden s. Agglomerationen

Genf 34

Gentechnologie 67, 114, 121-122, 149-151

Gerichte 8, 16-17, 27

Gesundheitspolitik 114, 118-122, 151

Gewalt 15, 18-19

Gewässerschutz 114-115

Graubünden 156

Grossbritannien 10

Hauseigentum s. Wohnen

Hochschulen 142, 145-148

Humanitäre Aktionen 37-38, 46-47

Informatik 141, 143

Internet 19, 30, 64-65, 161

Invalide, Invalidenversicherung 9, 126-127, 139

Irak 37-38

IWF s. Währungsfonds

Jenische 135

Jugend 14, 18, 21, 143-145

Jura 32-33

Kantone s. Föderalismus

Kartelle, Kartellrecht s. Wettbewerbspolitik

Katastrophen, Katastrophenhilfe 53, 55

Kernenergie s. Atomenergie

Kinder 9, 18-19, 136-139, 141-142

Kirche s. Religion

KMU s. Strukturpolitik; Unternehmensrecht

Kommunikationstechnologie 107-108, 161

Konjunkturpolitik 58-61, 95

Konsumentenpolitik 65

Korruption s. Bestechung

Krankenversicherung 114, 118-119, 127-130
 Kriminalität 15-16, 18-20, 43, 74
 Kulturgüterhandel 152-153
 Kulturpolitik 89, 152-155
 Landesausstellung 9-10
 Landesverteidigung 36, 49-55
 Landwirtschaftspolitik 43, 45-46, 57, 78-81, 110-111, 115
 Lenkungsabgaben 98-99, 103, 114-115, 124, 153
 Liberalisierung s. Wettbewerbspolitik;
 Wirtschaftsordnung
 Löhne 25, 123, 133, 136
 Luftreinhalteung 98-99, 114-115
 Luftverkehr 43, 103, 108-109, 115
 Medien 13, 158-161
 Medikamente 67, 118-119, 128, 151
 Menschenrechte 8-9, 13, 36, 38, 47, 132, 135, 157
 Mieten s. Wohnen
 Milchwirtschaft 78-79
 Mutterschaftsversicherung 130-131
 Nationalbank 11, 59-60
 Nationale Identität 9-12, 160
 Nationalrat s. Parlament
 NATO 37, 39, 50-51
 Neutralität 36-38, 49-52
 Nidwalden 101
 Öffentliches Beschaffungswesen 43, 45, 57, 63-64
 Parlament 22, 26-27, 92-93
 Patentrecht 67, 119, 149, 151
 Personal des Bundes 25-26, 107
 Polizei 15-17, 55
 Pornographie 18-19
 Post 25, 107-108, 159
 Presse 159
 Radio 159-160
 Rassismus 13, 21, 132-133
 Raumplanung 110-111, 115
 Rechtshilfe 17
 Referendum (Recht, Verfahren) 8, 28
 Referendum (einzelne Fälle) 13, 15, 18, 21, 23, 25, 27, 38, 43, 46, 53, 58, 71-73, 76, 79, 90-91, 100, 104-105, 108, 110-111, 114, 120, 124, 126-128, 130, 134, 138
 Regierung 22-24, 44
 Regionen 32-33, 69-70
 Religion 149, 156-157
 Rüstung s. Waffen
 Schulen 141-143, 156
 Schwangerschaftsabbruch 137-138
 Sexualität 18-19
 Solidaritätsstiftung 11, 60
 Sozialhilfe s. Fürsorge
 Sozialrechte 8-9
 Sozialversicherungen 58, 92, 99, 123-131
 Spielbanken 67-68
 Spitäler 129
 Sport 20, 88-89, 119
 Sprache, Sprachgruppen 24, 141, 155-156
 Staatsschutz 15
 Städte s. Agglomerationen
 Ständerat s. Parlament
 Steuern (allgemein und direkte Steuern 58, 61, 66, 75-76, 83-87, 112-113
 Steuern, indirekte 60, 69, 75-76, 85, 87-94, 98-99, 103-106, 114-115, 124-125, 129
 Stipendien 147
 Strafrecht 13, 15-21, 120, 158, 161
 Strassenbau 103, 105
 Strassenverkehr 43, 91-93, 99, 101-105, 115-116
 Strukturpolitik 65-70
 Subventionen 10, 70, 80, 94-96, 108, 128-129, 144, 146
 s. auch Finanzen
 Tabak 93, 119
 Telekommunikation 107-108
 Tessin 156
 Tierschutz 21, 148-149
 Tourismus 67-69, 110-111, 115
 Umwelt 38, 78-80, 91, 102-103, 114-116, 124, 149-151
 UNESCO 147, 152-153
 Unfallversicherung 130
 Universitäten s. Hochschulen
 UNO 13-14, 36-39, 50-51, 99, 135-136, 138
 Unternehmensrecht 63, 66, 75, 86
 USA 10-11
 Verfassung (nur Totalrevision und grundsätzliche Fragen) 8-9, 16, 27, 29, 32-33, 138-139, 152, 155, 158
 Verkehrspolitik 42-43, 102-109
 Versicherungen, private 76
 Verwaltung des Bundes 23, 25-26, 62, 92, 158
 Viehzucht 80
 Völkerrecht 28-29
 Volksabstimmungen (nur Recht, Verfahren) 33
 Volksinitiative (Recht, Verfahren) 8, 27-29, 54
 Volksinitiativen (einzelne Fälle) 11, 15, 18, 21-22, 28-29, 38, 44, 47, 49-50, 54-55, 61-62, 72, 78-79, 85-86, 88, 98-100, 103-106, 112-114, 119-121, 124, 126, 129-130, 132, 135-136, 138-139, 145, 148-150
 Volksrechte 8, 24, 27-29
 Waadt 34
 Waffen 19-20, 47-48, 54
 Waffenplätze 54
 Wahlrecht 14, 22, 24
 Währungsfonds 46
 Währungspolitik 46, 59-60
 Wald 81, 115
 Wasserkraft 99, 101, 114
 Wein 43, 80-81
 Werbung 159-160
 Wettbewerbspolitik 41, 43, 57-58, 61-65, 79-80, 99-100, 107-108, 118-119, 154
 Wirtschaftsordnung 8-9, 57-58, 65-66, 70, 74, 99-100, 107-109, 112, 154
 Wirtschaftspolitik 57-81, 86
 Wirtschaftssanktionen 37
 Wohnen 110-113
 WTO 37, 43, 45-46, 63, 78
 Zivildienst 49, 51-53, 131

Zivilrecht 21, 27
Zivilschutz 52, 131