

Bericht

über die Richtlinien der Regierungspolitik
für die Legislaturperiode 1979 bis 1983

vom 16. Januar 1980

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

In Verbindung mit dem Legislaturfinanzplan für die Jahre
1981 bis 1983 unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die
Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode
1979 bis 1983 mit dem Antrag auf Kenntnisnahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr
geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. Januar 1980 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Chevallaz

Der Bundeskanzler: Huber

1 P O L I T I S C H E U N D R E C H T L I C H E
 T R A G W E I T E D E R R I C H T L I N I E N

Der vorliegende vierte Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik stützt sich auf neue Rechtsgrundlagen, nämlich auf das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan. Das neue Gesetz geht auf eine parlamentarische Initiative des Nationalrates¹⁾ zurück und bringt eine Verfeinerung der Koordination sowie eine massvolle Weiterentwicklung von Regierungsrichtlinien und Finanzplan. Die beiden Führungsinstrumente werden endgültig sachlich und zeitlich miteinander verknüpft. Auf einen selbständigen Rechenschaftsbericht über die Legislaturperiode wird verzichtet; neu hat der Bundesrat in der Mitte der Legislaturperiode einen Zwischenbericht zu erstatten. Die Richtlinien der Regierungspolitik haben sich nicht nur mit den neuen Vorhaben der Legislatur zufassen, sondern auch über die wichtigsten bestehenden und unverändert weiterzuführenden Regierungsaufgaben Auskunft zu geben. Neu ist schliesslich auch die Vorberatung der beiden Berichte durch eine Kommission; bisher waren die Berichte ausschliesslich durch die Fraktionen vorbehandelt worden.

1) Parlamentarische Einzelinitiative Weber-Arbon vom 19. März 1976. Vgl. dazu den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1978 (BB1 1978 II 95ff.) und die Stellungnahme des Bundesrates vom 25. September 1978 (BB1 1978 II 853ff.)

Nach Artikel 45bis des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung vom 22. Juni 1979 unterbreitet der Bundesrat nach Beginn einer neuen Legislaturperiode der Bundesversammlung einen Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik. Der Bericht erläutert den Vollzug der Richtlinien der vergangenen Legislaturperiode; er vermittelt einen Ueberblick über die Gesamtheit der Regierungsaufgaben und gibt Auskunft über die Ziele, die der Bundesrat in der neuen Legislaturperiode anstrebt; anhand dieser Ziele sind die Aufgaben nach Bedeutung und Dringlichkeit zu ordnen. Das Gesetzgebungsprogramm der Richtlinien nennt die Ziele der geplanten Massnahmen.

Unter "Richtlinien der Regierungspolitik" verstehen wir jene grundsätzlichen (also nicht detaillierten) Absichten und Erwägungen, von denen wir uns bei der Erfüllung unseres verfassungsrechtlichen Regierungsauftrages (Art. 95 und 102 BV) leiten lassen wollen. Sie stellen somit keinen abschliessenden Katalog aller Aktivitäten dar, die wir schon heute für die kommenden vier Jahre voraussehen können. Den Richtlinien kommt keine rechtliche Verbindlichkeit zu. Der Bundesrat ist aber entschlossen, sich für die Verwirklichung der hier erklärten Absichten einzusetzen.

Es fehlt den Richtlinien der Charakter eines Regierungsprogramms, das zwischen den in der Regierung vertretenen Parteien ausgehandelt wird; nach der Bundesverfassung kann ihnen dieser Charakter auch nicht zukommen. Weder die einzelnen Regierungsakte noch hierüber aufgestellte Pläne bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch das Parlament. Der Bundesrat trägt gegenüber der Bundesversammlung wie auch gegenüber der Öffentlichkeit keine rechtliche, sondern eine politische Verantwortung; die Richtlinien werden daher den eidgenössischen Räten nur zur Kenntnisnahme unterbreitet. Die Bundesversammlung und erst recht Volk und Stände sind durch die Richtlinien in

ihrem politischen Wirkungsbereich nicht gebunden. Mit Volksinitiativen, Referenden und parlamentarischen Vorstößen können sie auch politische Ideen durchsetzen, die nicht den Richtlinien entsprechen.

Die Richtlinien sind kein starrer Plan, der für volle vier Jahre unabänderlich gültig ist, denn sie beruhen auf Gegebenheiten, die sich im Laufe der Legislatur ändern oder verschieben können. Wir behalten uns daher vor, bei Änderung der Verhältnisse von den hier festgelegten Richtlinien sachlich oder zeitlich abzuweichen. Immer dann, wenn sich eine Überprüfung unserer politischen Absichten aufdrängt, werden wir dies in der entsprechenden Botschaft und im Zwischenbericht in der Mitte der Legislatur begründen.

Unsere Richtlinien wie auch der damit verbundene Finanzplan der Legislatur wollen die anderen Entscheidungsträger im Bunde auf Probleme, Zusammenhänge und Folgen aufmerksam machen. Sie enthalten insofern eine Einladung an Parlament, Volk und Parteien, sich mit den grundsätzlichen Zielen unserer Politik auseinanderzusetzen. Für die Bundesversammlung sind die Richtlinien eine Orientierungshilfe und eine Diskussionsgrundlage. Damit erhält sie die Möglichkeit, in Kenntnis der Absichten der Exekutive den Regierungskurs frühzeitig zu beeinflussen. Die parlamentarische Debatte und allfällige Weisungen über das Mittel der Motion werden dem Bundesrat zeigen, wo das Programm der Ergänzung bedarf, wo allenfalls Abstriche zu machen sind, wo die Bundesversammlung einen andern zeitlichen Ablauf der Geschäfte sieht und inwieweit der Bundesrat bei der Verwirklichung der Pläne mit der Zustimmung der Bundesversammlung rechnen kann. Die Richtlinien können nur dann verwirklicht werden, wenn die darin festgelegten Grundsätze und Absichten eine breite Zustimmung finden und von den massgebenden politischen Kräften unseres Landes getragen werden.

Die Methode zur Erarbeitung der Regierungsrichtlinien

1975 - 1979 stiess bei der Beratung in den eidg. Räten auf keine grundsätzliche Kritik. Wir sind deshalb bei der Vorbereitung des vorliegenden Berichts im wesentlichen gleich vorgegangen wie vor vier Jahren. Zuerst haben wir alle hängigen Probleme und die zu ihrer Lösung geeigneten Massnahmen zusammengestellt. Dank der sehr engen Verknüpfung mit den Arbeiten an der Finanzplanung konnten die erforderlichen Mittel finanzieller und personeller Art recht genau ermittelt werden. Die Ansprüche sind den geschätzten ordentlichen Staatseinnahmen gegenübergestellt worden. Dabei ist eine beträchtliche Lücke sichtbar geworden. Zudem hat sich herausgestellt, dass auch wegen institutioneller Engpässe nicht alle wünschbaren Vorhaben in einer Legislaturperiode verwirklicht werden können. Beide Beschränkungen zwangen zum Setzen von Prioritäten. Zunächst wurden die angemeldeten Vorhaben in einem mehrstufigen Verfahren nach Wichtigkeit und Dringlichkeit in drei Prioritätsstufen eingeteilt. Obwohl sich auch in der zweiten und dritten Stufe wünschbare, ja zum Teil bedeutsame Vorhaben befanden, mussten wir uns auf die Geschäfte mit höchster Priorität beschränken. Erst nach diesem strengen Auswahlverfahren konnte die Redaktion einsetzen.

Die Gliederung der Richtlinien entspricht in den Grundzügen derjenigen des letzten Berichts. In einem Einleitungsteil (Hauptteil I) werden die weltpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und staatspolitischen Rahmenbedingungen erörtert und die finanziellen und institutionellen Grenzen des staatlichen Handelns auf Bundesebene abgesteckt. Im Mittelpunkt steht der Aufgabenkatalog (Hauptteil II). Damit der innere Zusammenhang der Probleme und die Wechselwirkungen

zwischen den Aufgabenbereichen besser sichtbar werden,
haben wir diesen Teil wiederum nach Problemkreisen geordnet.
Es werden dort alle Vorhaben auf Verfassungs- und Gesetzes-
stufe umschrieben, denen wir aus heutiger Sicht erste
Priorität beimessen.

Aus diesem Katalog wird schliesslich eine kleine Auswahl von besonders wichtigen und vordringlichen Vorhaben getroffen und in einem Kapitel über Schwerpunkte der Legislatur (Hauptteil III) nochmals hervorgehoben. Diesem Hauptteil ist eine stichwortartige Uebersicht über solche Geschäfte beigelegt, die wir zwar weiterverfolgen und intern weiter bearbeiten lassen, über die wir aber aus heutiger Sicht in der Legislaturperiode keine Botschaft an die eidg. Räte zu richten beabsichtigen.

Nach den im Kapitel I erläuterten neuen Rechtsgrundlagen hat der Richtlinienbericht nicht nur über die neuen Vorhaben Auskunft zu geben, sondern auch einen Ueberblick über die Gesamtheit der Regierungsaufgaben zu vermitteln. Für jene wichtigen, grossen Aufgabenbereiche des Bundes, in denen in den nächsten vier Jahren keine bedeutenden neuen Massnahmen oder Gesetzesvorlagen zu erwarten sind, haben wir deshalb im Rahmen des Aufgabenkatalogs (Hauptteil II) in Umrissen die Konzeption erläutert, nach welcher die Aufgaben weiterhin wahrgenommen werden sollen. Da über den Vollzug der Regierungsrichtlinien 1975 - 1979 kein besonderer Bericht veröffentlicht wurde, enthält der Hauptteil II auch eine Rechenschaftsablage über die vergangene Legislaturperiode. Dabei beschränken wir uns auf jene Geschäfte, die vor vier Jahren als Schwerpunkte der Legislatur bezeichnet worden sind. Ueber den Stand sämtlicher Richtlinien geschäfte der Jahre 1975 - 1979 gibt eine Uebersicht im Anhang Auskunft. |

31 DIE INTERNATIONALE UMWELT UND DIE SCHWEIZ

Die weltpolitische Lage ist nach wie vor durch eine beträchtliche Instabilität und Unsicherheit geprägt. Zahlreiche Konflikte blieben ungelöst, andere könnten sich in den nächsten Jahren eher verschärfen.

Nationalistische Regungen und ideologisch, religiös oder ethnisch begründete Gegensätze drohen in vermehrtem Masse zu Situationen zu führen, bei denen sich direkte Auseinandersetzungen nicht vermeiden lassen. Der Rüstungswettlauf, die Vervollkommnung der Waffen und ihre Verbreitung in der ganzen Welt geben ebenfalls zu Besorgnis Anlass. Auf der anderen Seite haben die Bemühungen um eine internationale Zusammenarbeit, deren Ziel der Abbau von Differenzen und Spannungen ist, zu gewissen Ergebnissen geführt. Die Anstrengungen zur Rüstungsbegrenzung wie auch zum Ausgleich der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte blieben nicht ganz ohne Erfolg.

Die Aussichten auf eine friedliche Entwicklung der internationalen Lage hängen stark von den künftigen Beziehungen zwischen den beiden Grossmächten USA und Sowjetunion ab. Diese pflegen zwar ständig Kontakte in verschiedenen Bereichen, um Spannungsmomente auszuschalten und um die Risiken einer unkontrollierten Entwicklung der Rüstungstechnologie zu begrenzen. Nach einer vorübergehenden Besserung haben sich die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der UdSSR, insbesondere nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan, erneut verschlechtert. Die Unterschiede zwischen ihren politischen und gesellschaft-

lichen Systemen und die Verteidigung gegensätzlicher Interessen in verschiedenen Regionen der Welt dürften auch in Zukunft einer gegenseitigen Annäherung enge Grenzen setzen.

Europa ist der einzige Teil der Welt, in dem sich die bewaffneten Kräfte der Grossmächte direkt gegenüberstehen. Hier haben Quantität und Qualität der Waffen in letzter Zeit ständig stark zugenommen. Die Ansätze zur Abrüstung haben noch zu keinem Ergebnis geführt. Seit Beginn der siebziger Jahre ist das militärische Kräfteverhältnis auf unserem Kontinent im Wandel begriffen.

In Europa haben die letzten Jahre in drei südlichen Ländern die Rückkehr zur Demokratie gebracht. Dies hat nicht nur erfreuliche Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen gehabt, sondern darüber hinaus auch die Solidarität, die Zusammenarbeit und die Integration auf europäischer Ebene gestärkt. Trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten wurden die Arbeiten an einer Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft fortgesetzt. Ab 1980 wird Griechenland Mitglied der EG sein, während die Verhandlungen mit Spanien und Portugal frühestens Ende 1980 abgeschlossen sein dürften und ein EG-Beitritt dieser Staaten nicht vor 1983 in Frage kommt. Schliesslich ist das europäische Parlament erstmals in direkter Volkswahl bestellt worden.

Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft wirkt sich auch auf unser Land aus. Unsere Bindungen zur EG sind immer enger geworden. Der Europarat als politisches Forum der Zusammenarbeit ganz Westeuropas - nicht zuletzt auf dem Gebiete der Menschenrechte - wird seine grosse Bedeutung behalten. Die Möglichkeiten einer Vertiefung der west-östlichen Beziehungen in Europa auf der Grundlage der Schlussakte von Helsinki bleiben bestehen. Treffen wie das von

Madrid, die Arbeiten der europäischen Wirtschaftskommission und andere tragen dazu bei.

In der übrigen Welt bleiben allerdings - wie angedeutet - zahlreiche Konflikte ungelöst. So ist der Gegensatz zwischen Israel und der arabischen Welt trotz erfreulicher Fortschritte noch nicht aus der Welt geschafft. In Afrika sind einige junge Staaten mit Konflikten verschiedenen Ursprungs konfrontiert. Die grössten Gefahren gehen indessen von den Problemen um Rhodesien und Namibia aus. Die feindliche Einstellung Schwarzafrikas gegenüber Südafrika wegen der Apartheidspolitik wird sich kurzfristig vermutlich auch dann nicht ändern, wenn gewisse Reformen eingeleitet werden. Schliesslich birgt die Anwesenheit von fremden Truppen auf dem Kontinent ständig das Risiko einer Auseinandersetzung zwischen den Grossmächten. In Asien bleibt der Gegensatz zwischen China und der Sowjetunion nach wie vor bestimmt. Die Wirren in Indochina, die Ereignisse in Vietnam und Kambodscha im besonderen, könnten ihn eher noch verschärfen. Die islamische Revolution in Iran und die sowjetische Intervention in Afghanistan haben neue gefährliche Krisenherde geschaffen.

Die internationale Gemeinschaft wird in den nächsten Jahren vermehrte Anstrengungen zugunsten der Entwicklungsländer und ihrer Bevölkerung unternehmen müssen. Insbesondere wird die bilaterale und multilaterale öffentliche Entwicklungshilfe zu intensivieren sein. Kein Land kann sich mehr aus dem Nord-Süd Dialog heraushalten, der in einer immer stärker verflochtenen Staatenwelt nicht zuletzt dadurch eine neue politische Dimension erhalten hat, dass die erdölproduzierenden Länder wie auch die in jüngster Zeit industrialisierten Staaten ein grösseres Gewicht erhalten haben.

Die abgelaufene Legislaturperiode war gekennzeichnet durch den weitgehend erfolgreichen Kampf der schweizerischen Wirtschaft um die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherung der Arbeitsplätze.

321 Weltwirtschaftliche Entwicklung

Die Weltwirtschaft hat in den vergangenen Jahren die Rezession von 1974/75 und ihre Folgen im wesentlichen überwunden. Die Wachstumsaussichten für die kommenden Jahre sind jedoch beschränkt. Das vorhandene Inflationspotential, die Energieverteuerung, die defizitäre Lage der öffentlichen Haushalte in der Mehrzahl der Industrieländer und der weitgehende Stillstand bei den produktiven Neuinvestitionen setzen dem wirtschaftlichen Wachstum Grenzen. Hinzu kommen strukturelle Probleme, ein überdurchschnittliches Wachstum des Arbeitskräftepotentials, Engpässe in der Versorgung mit immer teureren Rohstoffen sowie der verschärfte Wettbewerb auf den Weltmärkten, so dass die Industrieländer in nächster Zeit kaum mit einer Rückkehr zur Vollbeschäftigung, wie sie für die sechziger Jahre und den Anfang der siebziger Jahre charakteristisch war, rechnen können.

Die weltwirtschaftspolitischen Probleme haben zu verstärkten Bemühungen um eine engere internationale Zusammenarbeit geführt.

Mitte April 1979 wurden nach mehr als fünfjähriger Vorbereitung die bedeutungsvollen multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen des GATT (Tokio-Runde) erfolgreich abgeschlossen. Neben einer Senkung der Zölle und dem Abbau der nichttarifarischen Handelshemmnisse konnte eine Übereinkunft über die grundsätzlichen Regeln des internationalen Handels im kommenden Jahrzehnt erzielt werden.

Auf dem Gebiete der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit wurde mit Wirkung ab 1. Juli 1977 der Freihandel zwischen den Ländern der EFTA und der Europäischen Gemeinschaft verwirklicht. Damit entstand ein einheitlicher Wirtschaftsraum mit 300 Millionen Einwohnern, der in den kommenden Jahren geografisch erweitert wird.

Als Beispiele für die Anstrengungen zur Abwehr protektionistischer Tendenzen und zu einer verbesserten Koordination auf den Gebieten der Wirtschafts- und der Energiepolitik zwischen den Industrieländern seien die mehrmalige Verlängerung der handelspolitischen Stillhalteabkommen, das im Juni 1978 im Rahmen der OECD vereinbarte Programm über die Harmonisierung der Konjunkturpolitik und die zwischen 1977 und 1979 durch die Mitgliedstaaten der Internationalen Energie-Agentur getroffenen Vereinbarungen zur Energieeinsparung genannt.

Die internationale Währungsordnung ist schwer gestört. Immerhin führten die Vereinbarungen zwischen den Währungsbehörden der Vereinigten Staaten, Japans, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz vom Herbst 1978 nach einer längeren Phase starker Wechselkursschwankungen zu einer fühlbaren Beruhigung auf den Devisenmärkten. Darüberhinaus versuchten die Länder der Europäischen Gemeinschaft, mit dem Aufbau eines Wechselkurs- und Interventionsmechanismus im Europäischen Währungssystem eine Zone von Währungsrelationen zu schaffen, die zwar stabiler, aber dennoch anpassungsfähig sind.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Entwicklungs ländern und Industriestaaten haben dadurch eine neue Bedeutung erlangt, dass 1974 die Vereinten Nationen beschlossen haben, konkrete Verhandlungen über eine neue Weltwirtschaftsordnung aufzunehmen. Diese Verhandlungen umfassen den internationalen Handel, die Investitionen, den

Technologietransfer, die Organisation von Rohstoffmärkten, die Industrialisierung der Dritten Welt und die Gesamtheit der Massnahmen im Bereich der Entwicklungs- und Finanzhilfe. Die öffentliche Entwicklungshilfe vor allem für die am stärksten benachteiligten Länder wird im Rahmen dieser Verhandlungen eine noch grössere Rolle spielen als bisher.

322 Die wirtschaftspolitische Lage der Schweiz

Die schweizerische Wirtschaft musste während der vergangenen Legislaturperiode erstmals in der Nachkriegszeit ausserordentliche Anstrengungen zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und der Sicherheit der Arbeitsplätze unternehmen. Trotz eines tiefgreifenden Redimensionierungsprozesses während der Rezession und eines nur schwachen durchschnittlichen Realwachstums des Bruttosozialproduktes in den folgenden Jahren geriet der Schweizerfranken als stabile Währung in einer Welt wirtschaftlicher Schwierigkeiten, sozialer Unrast und politischer Instabilität immer wieder unter Aufwertungsdruck. Dabei vollzog sich der Anstieg des Frankenkursoes in deutlich erkennbaren Wellen, die politische, spekulative oder währungstechnische Ursachen hatten und mehrmals über das realwirtschaftlich vertretbare Mass hinausgingen.

Bundesrat und Nationalbank haben sich ständig bemüht, durch flexiblen Einsatz aller verfügbaren geld- und währungspolitischen Instrumente derartige Ausschläge zu verhindern oder in engen Grenzen zu halten. Ein nachhaltiger Erfolg stellte sich aber erst ein, nachem sich die amerikanische Administration im Herbst 1978 zur Stärkung des Dollars bereit fand und die erwähnte Uebereinkunft zwischen den Währungsbehörden zustande kam.

Die seit Beginn des Jahres 1979 eingetretene Beruhigung an den Devisenmärkten bildete die Voraussetzung für die allmähliche Erholung unserer Wirtschaft. Der Wechselkursanstieg der vergangenen Jahre hatte die Ertragslage vieler Unternehmen geschwächt. Damit verringerten sich auch deren Möglichkeiten, durch technische Entwicklungen, Diversifikationen und eine noch stärkere Betonung der Qualität verlorengangene Marktpositionen zurückzugewinnen. Die Wirtschaft war indessen wegen der Bevölkerungsstagnation und des damit verbundenen Ausfalls des Nachfragewachstums auf dem Binnenmarkt gezwungen, zur Erhaltung der Arbeitsplätze neue Absatzmärkte im Ausland zu suchen. Als Folge davon und im Zusammenhang mit der Veränderung der realen Austauschverhältnisse erhöhte sich der Exportanteil am schweizerischen Sozialprodukt. Die Schweiz ist zu Beginn der achtziger Jahre weitgehend abhängig von den Weltmarkten.

Aufgrund dieser Ausgangslage sind der Konjunkturpolitik enge Grenzen gesetzt. Arbeitsbeschaffungsmassnahmen drängen sich zur Zeit allein deshalb nicht auf, weil die Beschäftigungslage im ganzen gesehen durchaus als befriedigend bezeichnet werden kann. Trotz der vielfältigen Schwierigkeiten ist es gelungen, die Arbeitslosigkeit auf einem tiefen Stand zu halten. Auch die Teuerung blieb trotz der starken Preiserhöhungen im Energiesektor bis zum Ende der letzten Legislaturperiode auf einem im internationalen Vergleich gesehen tiefen Niveau. Die beiden in jeder Volkswirtschaft vordringlichsten Probleme von Inflation und Arbeitslosigkeit konnten somit bisher im grossen und ganzen befriedigend gelöst werden.

Diese Erfolge sind nicht zuletzt auf eine anhaltende gute Sozialpartnerschaft zurückzuführen, die zu einer Konstante der schweizerischen Wirtschaftspolitik geworden ist.

Die vergangene Legislaturperiode war gekennzeichnet durch einen bedeutenden Strukturwandel, durch veränderte Rahmenbedingungen für die Konjunktur-, Währungs- und Energiepolitik, durch technologische Umwälzungen insbesondere aufgrund der Einführung der Mikroelektronik im Produktions- und im Dienstleistungsbereich und durch erhöhte Anforderungen an den Umweltschutz aufgrund des erstarkten Umweltbewusstseins.

Auf dem Arbeitsmarkt steht unser Land in den kommenden Jahren wegen des Eintritts der geburtenstarken Jahrgänge ins Erwerbsleben vor einem erhöhten Bedarf an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Gleichzeitig dürfte die weitere Verbreitung der Mikrotechnologie in den Produktions- und Dienstleistungsbereich zu einer Änderung der Berufsstrukturen und zu neuartigen Qualifikationsanforderungen führen. Diese Entwicklung verlangt eine verstärkte Mobilitätsbereitschaft und wird die Anpassungsfähigkeit unseres Aus- und Weiterbildungssystems auf allen Stufen vor eine Bewährungsprobe stellen.

Die Strukturprobleme der Gesamtwirtschaft und der Branchen treten in der Regionalstrukturrentwicklung mit besonderer Deutlichkeit zutage. Regionale Strukturprobleme besitzen in unserem föderalistisch aufgebauten Staat auch eine bedeutende staats- und gesellschaftspolitische Dimension. Bis her war unser Land vor allem mit dem Problem konfrontiert, dass Bevölkerung und Wirtschaftsaktivitäten regional ungleichmäßig verteilt sind. Auf weniger als zwei Prozent der Landesfläche entfallen ungefähr 60 Prozent der aktiven Bevölkerung, mehr als die Hälfte der industriell-gewerblichen Produktion und beinahe drei Viertel der Dienstleistungsbetriebe.

Seit der Rezession stehen wir zusätzlich vor dem Problem der einseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit verschiedener

Gebiete des Landes. Gehört die dominierende Branche zu den Wachstumsbranchen, wird die betreffende Region zumindest für eine Zeitlang aufblühen. Muss dagegen der dominierende Wirtschaftszweig wie heute die Uhrenindustrie starke Rückschläge in Kauf nehmen, so wird auch die Region allgemein hart betroffen.

Die Verminderung der regionalen Entwicklungsunterschiede und der Abbau einseitiger Abhängigkeiten bedürfen beharrlicher koordinierter Anstrengungen und sind eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen, Wirtschaft und Sozialpartnern.

Im Energiebereich wird unser Land angesichts der jüngsten Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven eine gegenüber früher entschieden aktivere Politik betreiben müssen. Energiepolitik ist heute zu einem bedeutenden Teil der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden. Sie bestimmt in zunehmendem Maße unsere wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Zukunft. Sollen bedrohliche Versorgungsengpässe vermieden werden, so ist eine langfristig orientierte Energiepolitik, wie der Schlussbericht der Kommission für eine Energiegesamtkonzeption in den Grundzügen dargelegt hat, unabdingbar.

In zunehmend engerem Zusammenhang mit energiewirtschaftlichen Fragen stellen sich die verkehrspolitischen Probleme unseres Landes. Auch wenn aufgrund der Untersuchungen der Kommission für eine schweizerische Gesamtverkehrskonzeption davon auszugehen ist, dass sich die stürmische Verkehrsentwicklung der Nachkriegszeit in den kommenden Jahren deutlich beruhigen wird, ist doch im kommenden Jahrzehnt - abgesehen von konjunkturellen Schwankungen - sowohl im Personen- wie im Güterverkehr mit einer weiteren Zunahme der Verkehrsnachfrage zu rechnen.

Daraus ergibt sich zwangsläufig ein Bedürfnis nach Ueberprüfung der Verkehrsinfrastruktur. Dabei ist vermehrt den Erfordernissen der Raumplanung, des Umweltschutzes und den Anliegen der regionalwirtschaftlichen Entwicklungsförderung, aber auch den Problemen der Ballungszentren Rechnung zu tragen. Zudem wird in den nächsten Jahren der europäische zwischenstaatliche Verkehr weiter zunehmen. Es sind auch verstärkte Bestrebungen zu einer einheitlichen Verkehrs-politik in den Europäischen Gemeinschaften erkennbar. Insbesondere die bevorstehenden Anschlüsse der Schweiz an ausländische Autobahnen, die durchgehende Eröffnung der N 2 mit dem Gotthard-Strassentunnel, die Diskussion um eine neue Eisenbahn-Alpentransversale und die Bewältigung der Probleme des internationalen Schwerverkehrs auf den Strassen werden in absehbarer Zeit von unserem Land weittragende Entscheidungen auf verkehrspolitischem Gebiet erfordern.

33 GESELLSCHAFTLICHER WANDEL

331 Die Ausgangslage

Für den modernen demokratischen, freiheitlichen und sozialen Rechtsstaat bildet auch der gesellschaftliche Wandel eine ständige Herausforderung. In unserem kleinen und weltoffenen Land bekommt jeder Einzelne internationale Vorgänge direkt zu spüren. Dazu kommt der Umbruch im Innern. Grösserer Wohlstand, aber auch Umwelt- und Energieprobleme, die Tendenz zu einer zunehmenden Ueberalterung der nur noch geringfügig wachsenden Bevölkerung sowie wirtschaftliche Umstrukturierungen und technische Umwälzungen mit ihren erhöhten Anforderungen an die Mobilität und Rückwirkungen auf die räumliche Entwicklung prägen die Lebensverhältnisse. Viele dieser Veränderungen erweisen sich als segensreich und notwendig. Sie können aber auch zu einem Verlust an Orientierung und Halt führen und neue soziale Probleme schaffen. Nicht jeder Wandel wird daher als sinnvoll und

nutzbringend erachtet, nicht jeder Fortschritt als verünftig gewertet. Das wachsende Gefühl der Unsicherheit ist oft Anlass, beim Staat Rückversicherung zu suchen. Dieser Herausforderung hat sich der Bund in den ihm übertragenen Aufgabenbereichen zu stellen.

332 Die soziale Frage

Die soziale Frage, welche sich früher auf eine Verbesserung der Lage der Arbeiter beschränkte, ist heute in einen gesamtgesellschaftlichen Rahmen zu stellen. Der erfreuliche Ausbau der Sozialwerke, insbesondere der AHV und der IV, der hohe Standard sozialer Leistungen sowie die Fortschritte auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und der erleichterte Zugang zu Bildung und Kultur haben entscheidend zur Verbesserung der Lebensverhältnisse aller Bevölkerungsschichten beigetragen.

Trotzdem bestehen noch Lücken und Mängel; Einzel- und Familienschicksale belegen, dass es materielle Notlagen auch in unserem Land weiterhin gibt. Als Folge des raschen wirtschaftlichen und sozialen Wandels entstehen neue Formen von Gefährdungen, wie die steigenden Zahlen der Alkohol-, Drogen- und Medikamentensüchtigen zeigen.

Neben den Aspekten der materiellen Sicherheit stehen Fragen der richtigen Lebensbewältigung und der gesellschaftlichen Integration im Vordergrund.

Die Familie hat zwar heutzutage viele Aufgaben der Erziehung und Bildung an Schule und Staat abgegeben; Arbeitswelt und Familie sind für die Mehrzahl der Bevölkerung getrennt. Dennoch bleibt die Familie diejenige ursprüngliche Gemeinschaftsform, welche für die menschliche, soziale und staatsbürgerliche Reifung der Heranwachsenden ausschlaggebend ist. Dazu kommt, dass sich dank des wirtschaftlichen

Aufschwungs und als Folge der politischen Gleichberechtigung die Stellung der Frau in der Gesellschaft stark gewandelt hat. Insgesamt begreifen sich Frau und Mann in der Familie und auch in der Arbeitswelt zunehmend als Partner.

Der Staat nimmt seine Verantwortung gegenüber der Jugend vor allem durch die Bildungspolitik wahr. Mehr und mehr stellen sich ihm auch Aufgaben, welche die Teilnahme der älteren Menschen am gesellschaftlichen Leben erleichtern sollen. Die Eingliederung in Gesellschaft und Beruf ist auch für körperlich und geistig Behinderte ein zentrales Anliegen.

Allgemein gilt, dass der Staat - auf allen Ebenen und soweit er zuständig ist - seiner sozialen Verantwortung nur gerecht wird, wenn er zur Integration aller sozialen Gruppen beiträgt und den Zusammenhalt in der Bevölkerung auch und gerade in Zeiten raschen und tiefgreifenden Wandels festigt.

333 Bildung, Forschung, Kultur

Die Anforderungen an Bildung und Erziehung steigen weiter, denn der Mensch sieht sich immer häufiger vielschichtigen Problemen gegenüber, deren Lösung nicht nur größere Kenntnisse, sondern auch Fähigkeiten des sozialen Umgangs verlangt. Anderseits werden das staatliche Engagement und die eingesetzten öffentlichen Mittel nicht unbegrenzt wachsen können. Es stellt sich deshalb die grundsätzliche Frage, wie diese zusätzlichen, auch qualitativ und pädagogisch bedeutsamen Bildungsbedürfnisse mit gleichbleibenden Mitteln zu befriedigen sind.

Besonders deutlich wird dieses Problem im Hochschülbereich sichtbar: in diese Legislaturperiode fallen die Jahre der Spitzenbelastung im nachobligatorischen Bildungswesen: 1980/81 treten die geburtenstärksten Jahrgänge in die Berufsbildung

über, und 1983/84 erreichen die grössten Maturandenjahrgänge die Hochschulreife. Es wird darum gehen, den bildungspolitischen Kurs der siebziger Jahre auch über die Periode der höchsten Anforderungen durchzuhalten, ohne den Grundsatz der freien Wahl unter der wachsenden Zahl von Ausbildungsmöglichkeiten aufzugeben.

Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Forschung werden weiterhin steigen. Drei Bestimmungsgründe sind dabei entscheidend. Zunächst bewirkt die Weiterentwicklung der Wissenschaft selbst die Erschliessung immer neuer Forschungsgebiete. Will die Schweiz den hohen Stand ihrer Wissenschaft aufrechterhalten, muss sie in den wichtigsten dieser neuen Bereiche eigene Forschungskapazitäten entwickeln. Wenn die Probleme und ihre Komplexität in Technik, Wirtschaft und Gesellschaft ständig zunehmen, so steigen auch die Anforderungen an anwendungsorientierte Lösungsbeiträge aus Forschung und Entwicklung. Schliesslich könnten die wachsenden Studentenzahlen in verschiedenen Bereichen zu einer Vernachlässigung der Forschung zugunsten der Ausbildung führen.

Die geistige Aufbruchstimmung der späten sechziger Jahre und die Einsicht in die Grenzen wirtschaftlichen Wachstums in den siebziger Jahren gaben einem Prozess der kulturellen Bewusstwerdung Auftrieb. Der Kulturbegriff selber erfuhr - nicht zuletzt durch den Einbezug sportlicher Betätigungen - eine starke Ausweitung; gleichzeitig wurde die Forderung nach Demokratisierung laut, die den freien Zugang zu den kulturellen Werten in den Vordergrund stellte.

Das heutige kulturelle Leben in den westlichen Industriestaaten zeichnet sich aus durch eine grosse Vielfalt und zunehmende Vermischung der Formen. Die Massenmedien ebnen den Weg zu einer Massenkultur, deren Aufkommen Hand in

Hand geht mit der Entstehung einer Gesellschaft, die über immer mehr Freizeit verfügt. Der dadurch veränderte Stellenwert des Kulturellen hat dazu geführt, dass die Kultur auch im Rahmen der allgemeinen Politik - im In- und Ausland - einen wesentlich wichtigeren Platz einnimmt als früher. Wenn in einem Land keine eigenen, kulturell sinnvollen Inhalte entstehen und das Leben einigermassen ausfüllen, werden zweifellos von aussen andere Inhalte einströmen, welche die Grundwerte gefährden können. Es wäre daher auch für unser Land verhängnisvoll, die politische Kraft kultureller Entwicklungen zu verkennen.

334 Gesundheit und natürliche Umwelt

Chancen wie Gefahren von Wandel und Fortschritt zeigen sich auch im Hinblick auf das Grundbedürfnis des Menschen nach Gesundheit und Wohlbefinden. Die Erfolge der modernen Medizin und neue Erkenntnisse auf dem Gebiet der Vorbeugung und des gesundheitsgerechten Verhaltens haben entscheidend zur Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung beigetragen. Diese Fortschritte sind allerdings mit erheblichen Kosten verbunden. Sie werden zudem beeinträchtigt durch neue, zivilisationsbedingte Krankheiten und Krankheitsformen sowie schädliche und lästige Einwirkungen auf die physische und psychische Gesundheit des Menschen.

Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen hängen ursächlich mit der Qualität seiner natürlichen Umwelt zusammen. Die Gefährdung von Boden, Wasser und Luft sowie der Tier- und Pflanzenwelt durch industrielle Expansion, durch Immisionen aus Verkehr, durch Energieerzeugung und Energieverbrauch ist beträchtlich. Doch ändern sich die Konsumgewohnheiten und Fertigungsverfahren nur schrittweise, während Beschäftigungseinbrüche sowie wirtschafts- und finanzpoli-

tische Erfordernisse zu einer vorsichtigeren Beurteilung der Kosten und Nutzen von Umweltschutzmassnahmen fuhren. Zielkonflikte lassen sich nicht vermeiden. Entscheidend durfte sein, dass sich die Einstellung des Menschen gegenüber seiner natürlichen Umwelt gewandelt hat. Umweltschutz wird immer mehr als integraler Schutz des Lebensraums und als Vorsorge für spätere Generationen aufgefasst.

335 Landschaft und Siedlung

Die Nutzungs- und Besiedlungsstruktur eines Landes hängt wesentlich von der Entwicklung seiner Wirtschaft und Bevölkerung ab. Die Konzentration von Arbeitsplätzen und der Trend zur Spezialisierung in Produktions- und Dienstleistungszweigen führen zu räumlichen Ballungen. Das abgeschwächte Bevölkerungswachstum hat die Anforderungen an den Raum nicht verminderter. Die Zuwanderung in die Agglomerationen aus den Bergregionen hält an. Die Verdrangung von Wohngebieten aus den Stadtzentren in umliegende Gemeinden führt zu steigendem Bedarf an Land, Infrastruktur- und Verkehrseinrichtungen und an Energie. Engpasse entstehen auch in der arbeitsfreien Zeit, und zwar durch eine Konzentration der Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen wegen saisonal bevorzugter Erholungsraume und der Zwitwohnungen. Eine Entlastung wird sich auf Dauer nur mit einer angemessenen Dezentralisierung von Besiedlung und Wirtschaft erzielen lassen.

Das Interesse an einer sinnvollen Nutzung der Landschaft beruht aber letztlich auf der vitalen Bedeutung des Bodens, der nicht vermehrbar ist. Die Vergrosserung der Siedlungsflächen erfolgt meist zu Lasten ertragreicher Boden. Die Selbstversorgung der Schweiz mit Nahrungsmitteln ist auch bei hochintensiver Bewirtschaftung nur noch teilweise möglich. Ein

haushälterischer Umgang mit dem ausgeschiedenen Siedlungsland muss daher bereits aus Gründen der Versorgungssicherheit angestrebt werden. Dazu kommt der Eigenwert einer Landschaft, in der die Vielfalt der natürlichen Gegebenheiten und die dezentrale Besiedlungsstruktur der Schweiz zum Ausdruck kommen.

34 DIE STAATSPOLITISCHE SITUATION

Die Beurteilung der staatspolitischen Situation ergibt sich aus einer umfassenden Betrachtung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse.

341 Veränderungen des Staatsverständnisses

Die staatspolitische Situation ist von den geschilderten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen stark beeinflusst. Diese führen dazu, dass auf der einen Seite immer höhere Ansprüche an den Staat gestellt werden. Massnahmen zur sozialen Sicherung, zur Erhaltung der Arbeitsplätze und zur Mehrung des Wohlstandes werden als selbstverständlich vorausgesetzt. Auf der anderen Seite schen viele Bürger ihre Bewegungsfreiheit immer mehr eingeschränkt. Sie wehren sich gegen eine zunehmende Reglementierung und Einengung ihres Handlungsspielraums. Zudem werden dem Staat die nötigen finanziellen Mittel und Kompetenzen verweigert, die er nicht zuletzt zur Verwirklichung der an ihn gerichteten Forderungen braucht. Der Ruf nach dem Staat als Helfer in allen Lebenslagen steht in unverkennbarem Gegensatz zum Wunsch nach mehr individueller Bewegungsfreiheit. Die staatlichen Behörden befinden sich damit in einem wachsenden Spannungsverhältnis: Einerseits häufen sich die an sie gerichteten Erwartungen, andererseits machen sich vermehrt Reaktionen der Abwehr gegen ihre Interventionen bemerkbar. In dieser schwer zu interpre-

tierenden Situation ist es für die Behörden oft nicht leicht, den Weg zu finden, der es erlaubt, die unvermeidlichen Konflikte zu lösen, die Interessengegensätze auszugleichen und die vordringlichen Probleme zu meistern. Regieren ist aus diesen Gründen schwieriger geworden.

342 Dirckte Demokratie und Stimmbeteiligung

Referendum und Initiative, die Einrichtungen der direkten Demokratie, machen die Regierungstätigkeit nicht einfacher. Die beträchtliche Zahl von Volksinitiativen der jüngeren Zeit lässt darauf schliessen, dass nicht alle gesellschaftlichen Probleme gelöst sind und dass mancher Mitbürger ein aktives Eingreifen des Staates wünscht. Andererseits kann gerade die Ausübung des Referendumsrechts als Misstrauen des Bürgers gegenüber neuen staatlichen Lösungen gedeutet werden. Der demokratischen Willensäußerung ist aber in jedem Fall Rechnung zu tragen, auch wenn es nicht immer leicht ist, die Volksentscheide richtig zu deuten.

Die Bürger haben indessen ihre politischen Rechte nur noch in verhältnismässig geringem Umfang wahrgenommen. Die durchschnittliche Beteiligung an Urnengängen ist auf ein Mass gesunken, das in diesem Jahrhundert noch nie erreicht worden ist. Diese Stimmabstimmung ist auf ein ganzes Geflecht von Ursachen zurückzuführen. Sie reichen von persönlichen Motivationen über den Abbau der sozialen Kontrolle und die Abschwächung der Integrationskraft politischer Parteien oder anderer Gruppierungen bis hin zu den Besonderheiten unseres Regierungssystems, etwa die bei uns übliche Häufigkeit von Abstimmungen.

Dennoch ist nicht zu überschauen, dass die geringe Beteiligung den Glauben an die Wirksamkeit der Volksrechte in

Mitgliedschaft ziehen kann. Anlass zur Besorgnis ist überdies die aus Untersuchungen erwiesene Tatsache, dass sich die Stimmennahmen nicht gleichmäßig in der Bevölkerung verteilen, sondern in sozial weniger gut gestellten Schichten eindeutig übervertreten sind. Obwohl sicher zahlreiche Bürger aus einem grundsätzlichen Vertrauen in Parlament und Regierung nicht an Urnengängen teilnehmen, ist doch zu bedenken, dass sich bei anderen Bürgern in letzter Zeit vermehrt ein Gefühl der Überforderung und der Machtlosigkeit staatlichen Instanzen gegenüber breitgemacht hat.

343 Die Vermittler zwischen Bürger und Staat

In jüngster Zeit sind Probleme entstanden, deren Lösung sich bisher zum Teil nicht mit den Zielen und Interessen der traditionellen Parteien und Verbände in Einklang bringen lassen. Dies begünstigt das vermehrte Auftreten von Ad-hoc-Gruppierungen (Bürgerinitiativen), die jedoch oft ebenso schnell verschwinden, wie sie entstehen. Diese Entwicklung ist Ausdruck einer Schwäche der traditionellen Organisationen. Vor allem die Parteien bekunden Mühe, ihrer Aufgabe als Vermittler zwischen Bürger und Staat in der veränderten sozialen Situation gerecht zu werden. Ihre Rolle, die Bürger zu gemeinsamen Zielen zusammenzuführen und ihnen Halt zu geben, können sie nur noch beschränkt spielen.

344 Das bundesstaatliche Gleichgewicht

Ein anderer Eckpfeiler des schweizerischen Bundesstaates ist seine föderalistische Grundordnung. Die wirtschaftliche und technische Entwicklung sowie Überlegungen zur Rationalisierung der staatlichen Aufgaben haben nun aber die Tendenz zur

Zentralisierung begünstigt. Zunehmend bereitet es den Kantonen Mühe, grössere Aufgaben ohne Mitwirkung des Bundes zu lösen. Trotz ungebrochenem Souveränitätsbewusstsein laufen sie letztlich Gefahr, zu Vollzugsorganen des Bundes abzusinken.

Das föderalistische Gleichgewicht hat sich zudem noch in anderer Weise verschoben. Schätzungen über das Volkseinkommen der Kantone machen deutlich, dass zwischen einzelnen Regionen der Schweiz gravierende Entwicklungsunterschiede bestehen. Der Verlust an Arbeitsplätzen verschärft die wirtschaftlichen Probleme der schwächeren Kantone. Der Bund muss hier einen Ausgleich zu schaffen versuchen.

Die Ansammlung wirtschaftlicher Macht in den bevölkerungsreichen städtischen Gebieten, insbesondere der deutschen Schweiz, hat auch zu Spannungen zwischen den verschiedenen Landesteilen geführt. Das Verhältnis zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz wurde dadurch belastet.

Beide Entwicklungen haben gegenläufige Reaktionen hervorgerufen. Die Stellungnahme der Kantone zum Entwurf einer totalrevidierten Bundesverfassung zeigen mit aller wünschenswerten Klarheit, dass diese sich energisch für die Erhaltung ihrer Souveränität engagieren. Vor allem west- und zentral-schweizer Kantone setzen sich dafür ein, dass zentralistische Tendenzen in unserem Land zurückgebunden werden. Den Bestrebungen, die traditionelle bundesstaatliche Organisation beizubehalten, wird deshalb bei der künftigen Gestaltung

der Zusammenarbeit und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in starkem Mass Rechnung zu tragen sein.

4 E I N S C H R A E N K U N G E N D E S H A N D -
L U N G S S P I E L R A U M S

Der Handlungsspielraum der politischen Behörden des Bundes wird bestimmt durch die wirtschaftliche, soziale und politische Situation und nicht zuletzt die Entwicklungen, welche die Schweiz in der Welt prägen.

41 DIE LAGE DER BUNDESFINANZEN

Eine wesentliche Begrenzung dieses Handlungsspielraums ergibt sich durch die gegenwärtigen finanziellen Möglichkeiten. Diese sind zwar nicht allein bestimmend. Es ist überdies nicht in erster Linie auf eine momentane Situation, sondern eher auf die sich abzeichnende, längerfristige Entwicklung abzustellen. Schliesslich hängen die finanziellen Möglichkeiten des Staates ihrerseits von der wirtschaftlichen Entwicklung ab.

Das zentrale Problem des Bundeshaushaltes ist nach wie vor die Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts zwischen Ausgaben und Einnahmen. Von 1971 bis 1978 sind Ausgabenüberschüsse von 7,4 Milliarden aufgelaufen, weitere Defizite von 2,6 Milliarden sind für die beiden Jahre 1979 und 1980 budgetiert. Nicht zu vermeiden war bei dieser Entwicklung eine starke Zunahme der Schulden; sie sind - ohne die interne Verschuldung gegenüber den PTT-Betrieben - von 6,9 Milliarden im Jahre 1971 auf 16,4 Milliarden im Jahre 1978 an-

gestiegen, womit sie sich innerhalb von nur 7 Jahren mehr als verdoppelten. Für die Verzinsung der Schulden mussten im Jahre 1971 noch 248 Millionen aufgewendet werden, im Jahre 1978 dagegen 773 Millionen, womit der Freiraum für andere Ausgaben zunehmend eingeengt wird.

Durch die Ablehnung der beiden letzten Finanzvorlagen in den Volksabstimmungen der Jahre 1977 und 1979 haben die Bemühungen, den Bundeshaushalt bis anfangs der achtziger Jahre wieder ins Gleichgewicht zu bringen, einen nachhaltigen Rückschlag erlitten. Die finanzielle Ausgangslage für die neue Legislaturperiode 1979/83 wurde dadurch erheblich verschlechtert. Mit dem zweimaligen negativen Entscheid über Finanzvorlagen hat der Stimmürger nicht nur die Form der neuen Einnahmen abgelehnt, sondern auch unmissverständlich weitere Einsparungen gefordert. In den wiederholten Sparrunden der letzten Jahre ist indessen der innerhalb der bestehenden Gesetze gegebene Handlungsspielraum weitgehend ausgeschöpft worden. Die vielfältigen Sparanstrengungen - wozu seit 1975 auch der Personalstopp gehört - haben es ermöglicht, die Ausgaben in den Jahren 1977 und 1978 unter der Rechnung 1976 zu halten und die Wachstumsraten in den Voranschlägen 1979 und 1980 zu verringern. Dies genügt allerdings nicht, um die Bundesfinanzen ins Gleichgewicht zu bringen.

Die Sanierung des Bundeshaushaltes ist deshalb immer mehr zu einer vordringlichen, andere Anliegen überragenden, mittelefristigen Aufgabe geworden. Das Ziel ist freilich nicht leicht zu erreichen. Die Beschaffung neuer Einnahmen hängt von der Zustimmung durch Volk und Stände ab. Auf der Ausgabenseite sind wesentliche Einsparungen nicht mehr möglich, ohne dass Bundesleistungen durch entsprechende Verfassungs- und Gesetzesrevisionen gekürzt werden. Zudem

kann das Ausgabenwachstum nur gebremst werden, wenn bei den neuen Erlassen mit finanziellen Auswirkungen größte Zurückhaltung geübt wird. Der Bundesrat ist entschlossen, diesen Weg zu beschreiten. Er hat deshalb bereits beim Finanzplan der Legislatur klare Prioritäten gesetzt, und zwar sowohl bei den bestehenden Aufgaben wie bei den an sich gut begründeten neuen Vorhaben und Leistungsverbesserungen. Einzelheiten darüber finden sich im Finanzplanbericht wie auch im II. Hauptteil der Regierungsrichtlinien.

42 DIE STAATSPOLITISCHEN GRENZEN

Der Aktivität der Bundesbehörden sind nicht allein aus finanziellen Gründen Grenzen gesetzt. Auch staatpolitische Überlegungen sind Anlass zur Zurückhaltung.

Das Staatsverständnis des Bürgers kann - wie erwähnt - dazu führen, dass dieser neuen Regelungen kritisch gegenübersteht, weil er annimmt, sie würden seinen Entscheidungsfreiraum und seine Entfaltungsmöglichkeiten zusätzlich einengen. Diesen weitverbreiteten Befürchtungen, die sich auch in Abstimmungen niedergeschlagen haben, ist bei der Aufstellung eines Gesetzgebungsprogramms Rechnung zu tragen.

Der Bund hat bei seiner Gesetzgebung zudem auch auf die föderalistischen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Je stärker er in die Kompetenzbereiche der Kantone eindringt, desto mehr entzieht er ihnen die staatliche Substanz. Dies verlangt nicht nur eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, sondern auch eine Zurückhaltung des Bundes in der Gesetzgebung dort, wo die Kantone auch neue Aufgaben durchaus selbstständig lösen können.

Neben diesen staatpolitischen Beschränkungen der Handlungs-

möglichkeiten des Bundes gibt es auch institutionell bedingte Engpässe, die es verunmöglichen, innerhalb einer Legislaturperiode alle anstehenden Probleme gesetzgeberisch zu lösen.

Angesichts des knappen Personalbestandes und der Fortführung des Personalstopps ist es fraglich, ob die Verwaltung die notwendigen Vorarbeiten für die Rechtsetzung und die Verwirklichung an sich erwünschter Vorhaben jeweils im wünschbaren oder doch im geplanten Tempo vorantreiben kann. Engpässe können auch bei der vorparlamentarischen Willensbildung auftreten. Verzögerungen ergeben sich vor allem beim Vorschlagsverfahren. Einmal können Kantone, Parteien und interessierte Organisationen nur eine beschränkte Zahl von Vorlagen innerhalb einer bestimmten Zeitspanne bearbeiten, wenn man von ihnen eine fundierte und möglichst breit abgestützte Stellungnahme erwartet. Dann aber erfordert vor allem die Suche nach gemeinsamen Lösungen, die von den wichtigsten Gruppen mitgetragen werden, häufig viel mehr Zeit als geplant.

Den Kapazitäten des Parlaments sind ebenfalls Grenzen gesetzt, auch wenn die eidgenössischen Räte sich durch organisatorische und arbeitsmethodische Massnahmen da und dort noch entlasten können. Eine gewisse gesetzgeberische Zurückhaltung ist aber vor allem mit Rücksicht auf den Stimmbürgern angezeigt. Es dürfte in absehbarer Zukunft nicht leichter werden, den Bürger von der Notwendigkeit, der Dringlichkeit und der Ausgereiftheit einzelner Vorlagen zu überzeugen. Dies ist aber in der direkten Demokratie erforderlich. Der in den letzten Jahren sehr gedrängte Abstimmungskalender kann kaum noch mehr belastet werden.

Im weiteren ist daran zu erinnern, dass auch neue Erlasse - auf Verfassungs-, Gesetzes- oder auch Verordnungsstufe -

nach ihrer Annahme vollzogen werden müssen. Da im schweizerischen Bundesstaat das Bundesrecht in der Regel durch die Kantone, in gewissen Fällen gar durch die Gemeinden, zu vollziehen ist, können Änderungen von Normen sehr weitreichende administrative Konsequenzen haben. Dies gilt auch für Erlasse, die auf den ersten Blick keine unmittelbaren Kosten mit sich bringen. Auch sie können die Vollzugsprobleme - gerade in den Kantonen - wesentlich verschärfen.

Aus den genannten Gründen sah sich der Bundesrat veranlasst, sein im nachstehenden Aufgabenkatalog ausführlich erläutertes Gesetzgebungsprogramm der Legislatur auch in den Bereichen zu straffen, in denen aus der Rechtsetzung keine unmittelbaren Folgen für den Bundeshaushalt erwachsen.

1 D I E S C H W E I Z I N D E R S T A A T E N -

W E L T

11 KONZEPTION UNSERER AUSSENPOLITIK

In unseren Beziehungen zum Ausland werden wir uns, immer auf das verfassungsmässige Ziel der Bchaauptung der Unabhängigkeit des Landes (Art. 2 BV) bedacht, weiterhin von den grundlegenden Prinzipien der Neutralität, Solidarität und Universalität leiten lassen.

Es ist offensichtlich, dass wir das gesetzte Ziel am besten erreichen können, wenn in der Welt Friede und Gerechtigkeit herrschen. Unsere Aussenpolitik richten wir deshalb darauf aus, am Aufbau einer dauerhaften weltweiten Ordnung mitzuwirken, in welcher sowohl die Rechte des einzelnen Menschen als auch jene der Völker geachtet werden. Die Schweiz unterhält mit der Aussenwelt sehr vielfältige und enge Beziehungen, aus denen sie grossen Nutzen zieht; daraus erwächst ihr auch eine besondere Verantwortung. Die in den nächsten Jahren zu erwartenden Schwierigkeiten im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich lassen sich nur durch eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit überwinden.

Es entspricht unserem eigenen Interesse, mit einer aktiven Politik darauf Einfluss zu nehmen.

Für die Schweiz ist die Pflege der bilateralen Beziehungen aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung. Einmal sind wir nicht Mitglied der Vereinten Nationen, wo sich heute ein überwiegender Teil der weltweiten Zusammenarbeit auf praktisch allen Gebieten abwickelt. Wir stehen auch außerhalb der Institutionen von Bretton Woods (Weltbank, Internationaler Währungsfonds) und der regelmässig stattfindenden Weltwirtschaftsgipfeltreffen. Ferner gehört die Schweiz nicht den Europäischen Gemeinschaften an, deren wirtschaftliche und politische Bedeutung für Europa gross ist. Die Tatsache, dass wir uns in diesen Organisationen nicht direkt zu Wort melden können, zwingt uns, der Interessenvertretung bei den Mitgliedstaaten unsere volle Aufmerksamkeit zu schenken.

Sodann gilt es, das Verständnis für die Besonderheiten unseres Staates auf der internationalen Ebene zu fördern. Manche unserer Entscheidungen, die sich nur aufgrund unserer Neutralitätspolitik, des Föderalismus und der direkten Demokratie erklären lassen, werden im Ausland je länger, desto weniger verstanden.

Die Wichtigkeit unserer innereuropäischen Beziehungen liegt auf der Hand. Sie gründet vornehmlich in der Verflechtung, die uns von jeher auf politischer wie auf wirtschaftlicher Ebene mit unseren Nachbarn und anderen europäischen Staaten verbindet. Zudem bildet Europa die Nahtstelle zwischen Systemen mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Trotz der stark voneinander abweichenden Auffassungen über die Rolle von Staat und Bürger hat die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki eine Entwicklung eingeleitet, die zwar noch nicht sehr weit gediehen ist, aber doch eine neue Form der politischen Zusammenarbeit in Europa in Gang setzen sollte.

Die Schweiz wird im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa weiterhin eigene Interessen und Initiativen vertreten, wobei wie bisher die Behandlung unseres Vorschlags zur friedlichen Streitbeilegung im Vordergrund stehen wird.

Als politische Organisation ist der Europarat das geeignete Forum, in welchem wir unser Ziel, die Bande zwischen den demokratischen Staaten des Kontinente enger zu knüpfen, weiterverfolgen können. Unser Hauptinteresse in dieser Organisation gilt nicht nur dem politischen Meinungsaustausch, sondern auch der Zusammenarbeit auf zahlreichen Gebieten, vor allem bei der Rechtsharmonisierung. Unter den Vertragswerken, die der Zusammenarbeit und Angleichung des Rechts auf europäischer Ebene dienen, nimmt die Sozialcharta einen besonderen Platz ein. Die 1978 abgeschlossene Vernachlässigung bestätigt uns in der Absicht, das Beitrittsverfahren weiterzuführen. Bevor wir Ihnen eine Botschaft über die Ratifizierung der Charta unterbreiten, haben wir die Tragweite einzelner Kernbestimmungen der Charta noch eingehend zu überprüfen.

Wir werden auch weiterhin die wissenschaftlichen Organisationen Europas unterstützen. Dies gilt namentlich für die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN), welche gegenwärtig die Möglichkeiten prüft, einen neuen Teilchenbeschleuniger zu entwickeln.

Die Grundlage unserer Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften bildet das Freihandelsabkommen von 1972, das sich auch in der Rezession bewährt hat. Heute trachten wir danach, den Warenverkehr gegen protektionistische Massnahmen zu sichern und dafür zu sorgen, dass er - vorab im Bereich der Ursprungsregeln - besser funktioniert. Ferner wollen wir durch Konsultationen verhindern, dass die Vorteile des Frei-

handels durch unterschiedliche und damit handelshemmende Rechtsvorschriften wieder in Frage gestellt werden. Weiter sind wir bestrebt, den vom Freihandel nicht erfassten Wirtschaftsverkehr auf ausgewählten Gebieten, wie im Bereich der Versicherungen,¹⁾ - unter Aufrechterhaltung eines wirksamen Versichertenschutzes - zu liberalisieren. Die Zusammenarbeit, etwa in der Forschung, soll gefördert werden, soweit sich hierbei eine Verteilung der Lasten als unumgänglich oder zumindest rationell erwieist. Die Erweiterung der Gemeinschaft von neun auf zwölf Mitgliedstaaten wird uns ermöglichen, den Freihandel auf Griechenland und Spanien auszudehnen.

Die geschilderte Entwicklung schmälert keineswegs die Bedeutung unserer Mitgliedschaft bei der EFTA. Diese hat 1977 die Vereinbarung getroffen, nebst den unumgänglichen Absprachen im Freihandelsbereich die bereits vorhandene Zusammenarbeit innerhalb der Assoziation auszubauen. Dasselbe soll auch für die Beziehungen zwischen den EFTA-Ländern und den Europäischen Gemeinschaften gelten.

113 Internationale Organisationen²⁾

In unserem dritten UNO-Bericht von 1977 kamen wir zum Schluss, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO wünschbar sei. Wir stellten in Aussicht, Ihren Räten in nicht allzu ferner Zukunft zu beantragen, diese Frage Volk und Ständen zu unterbreiten. National- und Ständerat haben Ende 1977 bzw. Anfang 1978 in zustimmendem Sinne vom Bericht und seinen Schlussfolgerungen Kenntnis genommen. Der Nationalrat wünschte ausdrücklich, dass der Bundesrat die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO "zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt" vorlege. Wir haben in diesem Sinne

1) Vgl. dazu Ziff. 325.2.

2) Für die Beziehungen zu den Institutionen von Bretton Woods verweisen wir auf Ziff. 322.

das Departement für auswärtige Angelegenheiten mit der Ausarbeitung der Botschaft beauftragt und werden diese den eidg. Räten noch im Laufe der Legislaturperiode vorlegen. Angesichts der Bedeutung für unsere Aussenpolitik des vom Volk und Ständen zu treffenden Entscheides ist seine sorgfältige innenpolitische Vorbereitung und seine solide Absicherung unerlässlich. Wir werden deshalb der Information des Stimmbürgers unsere ganz besondere Aufmerksamkeit schenken.

Unsere Rolle als Gaststaat internationaler Organisationen und die Bemühungen, die Bedeutung Genfs zu erhalten, bleiben ein wichtiger Bestandteil unserer Aussenpolitik. Wir sind entschlossen, im Rahmen unserer Möglichkeiten gezielte Massnahmen zu treffen, um die Anziehungskraft Genfs aufrechtzuerhalten. Deshalb werden wir dem Parlament im Jahre 1980 eine Botschaft über den Neubau für den Zentralen Suchdienst des IKRK unterbreiten.

114 Die Schweiz und die Entwicklungswelt

In einer Welt, in der die wechselseitige Abhängigkeit ständig wächst, haben wir an der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Entwicklungsländer ein unmittelbares Interesse - auf kürzere und mittlere Sicht, weil unser wirtschaftliches Wohlergehen davon abhängt, auf längere Sicht, weil das globale politische Gleichgewicht auf dem Spiele steht.

Im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs¹⁾ finden zur Zeit verschiedene Verhandlungen zur Neuordnung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern statt. In den Entwicklungsländern, wo Hunderte von Millionen

1) Vgl. dazu auch Ziff. 12 und Hauptteil I Ziff. 321.

Menschen in grösster Armut leben, fragt man immer eindringlicher, weshalb die Schweiz nicht bereit sei, einen grösseren Anteil an den internationalen Bemühungen zugunsten der Armen zu übernehmen. Auch unsere westlichen Partner, von denen sich die meisten in einer schwierigeren wirtschaftlichen Lage befinden als wir selbst, bringen für unsere Haltung immer weniger Verständnis auf.

Wir hatten in der vergangenen Legislaturperiode vorgesehen, die öffentliche Entwicklungshilfe dem Durchschnitt der Mitglieder des Entwicklungskomitees der OECD anzunähern. Unsere Leistungen blieben jedoch im Vergleich zu diesen Ländern bescheiden. Die Anstrengungen der privaten Hilfswerke, wie eindrücklich diese in absoluten Zahlen auch erscheinen mögen, können den Rückstand nicht ausgleichen.

Unsere Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt das Ziel, die Anstrengungen der Länder der Dritten Welt zur Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu unterstützen. In der Finanzplanung bis 1983 haben wir unterschiedenen Titeln Beträge für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen, die zusammen in den letzten Jahren der Legislatur 0,31 Prozent des Bruttosozialproduktes ausmachen. Mit Rücksicht auf die Finanzlage des Bundes mussten wir davon absehen, schon bis 1983 einen Anteil von 0,35 Prozent des Bruttosozialproduktes anzustreben. Es bleibt aber weiterhin unser Ziel, die öffentliche Entwicklungshilfe allmählich auf diese Höhe zu steigern und dem Leistungsdurchschnitt der OECD-Industriestaaten Mitte der achtziger Jahre anzunähern.

Ein Entscheid des Schweizervolkes verhinderte im Jahre 1976 unsere Mitwirkung an der vierten Aufstockung der Internatio-

nalen Entwicklungsorganisation (IDA). In der Folge verzichteten wir auf die Teilnahme an der fünften und sechsten Wiederaufstockung. Unser Abseitsstehen von dieser wichtigen Organisation, welche bedeutende Anstrengungen zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer erbringt, stösst jedoch heute weltweit immer weniger auf Verständnis, was uns zur Ueberprüfung der bisherigen Haltung zwingt. In der Vergangenheit haben wir der IDA Darlehen von insgesamt 182 Mio. Franken gewährt. Wir beabsichtigen, auf die Rückzahlung dieser Darlehen zu verzichten und Ihnen eine entsprechende Botschaft zu unterbreiten. Ausserdem haben wir vor, unter den von der IDA vorbereiteten Projekten gewisse auszuwählen und uns daran, zusammen mit andern Staaten, finanziell zu beteiligen.

115 Internationale Rechtsordnung und Friedenssicherung

Die Schweiz wird sich wie bisher darum bemühen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Entschärfung von Konflikten und zur Förderung des Friedens in der Welt beizutragen. So wird sie, wenn die Konfliktparteien dies wünschen, weiterhin ihre guten Dienste zur Verfügung stellen, fremde Interessen wahren und humanitäre Hilfe leisten. Wir unterstützen auch in Zukunft das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und leisten einen finanziellen Beitrag an die friedenserhaltenden Aktionen, welche die UNO zum Beispiel im Mittleren Osten und in Zypern unternimmt.

In Anbetracht der Rolle, welche die Schweiz als Depositar der Genfer Abkommen auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts spielt, erachten wir es als wichtig, dass sie bald die im Jahre 1977 verabschiedeten Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen von 1949 ratifiziert. Wir werden Ihnen eine entsprechende Botschaft im Jahre 1980 unterbreiten.

116 Flüchtlings- und Asylpolitik

Ueber die ganze Welt verteilt leben, oft in unwürdigsten Verhältnissen, rund 13 Millionen Menschen als Flüchtlinge. Dieses Problem beschäftigt immer stärker die freiheitlich-demokratischen Staaten der Welt und hat in jüngster Zeit einen tragischen Höhepunkt erreicht. Wir erachten eine aktive Flüchtlingspolitik als eine unserer vornehmsten Aufgaben. Sie darf sich nicht auf die Aufnahme verfolgter Menschen beschränken, weil die Eingliederung in andere Kulturräume meist nicht die beste Lösung ist. Diese rechtfertigt und drängt sich dann auf, wenn nur durch Asylgewährung Leben gerettet oder Flüchtlinge aus einem aussichtslosen, menschenunwürdigen Dasein erlöst werden können. Unter diesen Voraussetzungen jedoch sind im Rahmen der Möglichkeiten unseres Landes die grössten Anstrengungen zu unternehmen, um möglichst vielen Verfolgten den Beginn eines neuen Lebens zu ermöglichen. Daneben gilt es, dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen zu helfen, damit es Lösungen für die Eingliederung von Flüchtlingen in Ländern ihres Kulturkreises besser verwirklichen kann.

117 Humanitäre Hilfe

Die traditionelle humanitäre Hilfe bildet eine Brücke der Solidarität zwischen der Schweiz und benachteiligten Ländern, Regionen und Menschen vor allem der Dritten Welt. Das Elend der Flüchtlinge und die durch Naturkatastrophen und Kriege gesteigerte Not machen die Weiterführung unserer Hilfe zur humanitären Pflicht. Die Hilfe soll nicht nach politischen Kriterien erfolgen, sondern allen Opfern gleichmässig zugute kommen. Das Freiwilligenkorps für die Katastrophenhilfe im Ausland ist heute imstande, gleichzeitig mehrere Aktionen auf verschiedenen Gebieten (Wiederaufbau, Transporthilfe, medizinische Behandlung, Versorgung und Uebermittlung) durchzuführen. Die übrige humanitäre Hilfe unter-

stützt multilaterale Hilfsaktionen internationaler Organisationen sowie bilaterale Vorhaben, die durch international tätige schweizerische Hilfswerke durchgeführt werden.

Seit April 1979 steht für humanitäre Hilfe ein Rahmenkredit von 270 Millionen Franken zur Verfügung, der für eine Mindestdauer von drei Jahren gedacht ist. Wir beabsichtigen, dem Parlament rechtzeitig einen neuen Antrag zur Weiterführung unserer Tätigkeit in diesem Bereich zu unterbreiten.

118 Menschenrechte

Es ist heute nicht mehr möglich, den Zusammenhang zwischen der Respektierung der Menschenrechte und der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in der Welt zu übersehen. Wir gedenken der Bundesversammlung einen Bericht über die Möglichkeiten eines verstärkten Einsatzes für die Verteidigung der Menschenrechte vorzulegen. Darin werden wir auch über die Massnahmen zur Verbesserung des Schicksals der politischen Häftlinge informieren. Sodann sind wir der Auffassung, dass die Schweiz die Protokolle I und IV der Europäischen Menschenrechtskonvention in absehbarer Zeit ratifizieren sollte.

12 AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK

Ziel unserer Aussenwirtschaftspolitik ist es, möglichst günstige Rahmenbedingungen für den Absatz unserer Erzeugnisse und Dienstleistungen auf den ausländischen Märkten zu schaffen und die Versorgung unseres Landes mit Energie und Rohstoffen zu sichern.

Zur Aufrechterhaltung eines freien Welthandels auch in den achtziger Jahren wird es deshalb nötig sein, alle Möglichkeiten

ten für eine weitere Handelsliberalisierung wahrzunehmen und insbesondere die in der Tokio-Runde getroffenen Abmachungen auf den Gebieten des Zollabbaus und der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse konsequent in die Praxis umzusetzen. Eine intensivere zwischenstaatliche Zusammenarbeit ist auch notwendig, um die hängigen Probleme der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern einer Lösung anzunähern¹⁾. Die Stabilisierung der Rohstoffmärkte im Interesse einer gesicherten Versorgung der Weltwirtschaft mit Rohstoffen und Energie gehören genauso zu diesem Problemkreis wie die Beseitigung von Handelsbarrieren. Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer wird neben der Anwendung marktwirtschaftlicher Methoden auch durch spezifisch entwicklungspolitische Massnahmen angestrebt werden müssen. Im europäischen Rahmen erfordern der geordnete Weiterausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften im Rahmen des grundlegenden Freihandelsstatus²⁾, die Abrundung des europäischen Freihandelsraums sowie die Pflege der Wirtschaftsbeziehungen zu den osteuropäischen Staaten besondere Aufmerksamkeit.

Die Aussenwirtschaftspolitik wird sich weiterhin darum bemühen, die Versorgung unseres Landes mit wichtigen Importgütern besser zu sichern, und die schweizerische Wirtschaft in ihren Exportanstrengungen wirksam zu unterstützen. Gezielte Exportförderungsmassnahmen werden ihre Bedeutung behalten. Die Exportrisikogarantie soll teilweise neu geordnet, d. h. finanziell verselbständigt werden.

1) Vgl. auch Ziff. 114.

2) Vgl. dazu Ziff. 112.

Zu den sicherheitspolitischen Zielen, wie sie in unserem Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz umschrieben sind, gehören die Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit, die Wahrung der Handlungsfreiheit, der Schutz der Bevölkerung und die Behauptung des Staatsgebietes.

Seit dem Zweiten Weltkrieg haben neben der militärischen Bedrohung weitere Bedrohungsformen, wie wirtschaftliche Erpressungen, Terrorismus und Spionage an Bedeutung gewonnen. Das Bedrohungsbild als Ausgangspunkt unserer sicherheitspolitischen Überlegungen zeigt sich heute mannigfaltiger und umfassender. Die Gesamtverteidigung als Antwort auf dieses Bedrohungsbild wird einerseits von Volk und Parlament, andererseits von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam getragen. Diese gemeinsame Verantwortung ist Ausdruck unserer föderalistischen, demokratischen Staatsstruktur.

Für die Vorbereitung und Leitung der Gesamtverteidigung steht dem Bundesrat die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung als Hilfsorgan zur Verfügung. Während es im Normalfall darum geht, durch Planung und Vorbereitungen die Voraussetzungen für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen zu schaffen, steht bei der Bewältigung der ausserordentlichen Lage selbst die Führung im Vordergrund. Aufgrund der eingetretenen Entwicklung und im Lichte der Erfahrungen der Gesamtverteidigungsübungen 1977 und 1980 halten wir es für notwendig, die 1970 geschaffenen Erlasse über die Leitungsorganisation der Gesamtverteidigung zu überprüfen und anzupassen.

1) Zur Entwicklung der Sicherheitspolitik seit 1973 verweisen wir auf unseren Zwischenbericht vom 3. Dezember 1979.

Ein wesentlicher Auftrag der schweizerischen Diplomatie liegt darin, die internationalen Beziehungen sowohl bilateral als auch multilateral zu festigen. Unser Land wird die Anstrengungen zur Erhaltung des Friedens fortsetzen und alle Bestrebungen unterstützen, die eine Regelung von Konflikten und eine Verringerung der Rüstungsaufwendungen bezwecken.

Alle diese Bemühungen dürfen jedoch die Verteidigungskraft der Schweiz in keiner Weise schmälern.

Unser Land hat im Jahre 1977 den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Atomsperervertrag) ratifiziert. Das dadurch geschaffene System befindet sich seit einiger Zeit im Umbruch. Wir werden auch weiterhin überall, wo es möglich ist, mitwirken, um unsere Interessen an einer dem Atomsperervertrag entsprechenden friedlichen Nutzung der Kernenergie zu wahren. Verschiedene bilaterale nukleare Kooperationsabkommen müssen revidiert und andere Verträge im Interesse der Diversifizierung unserer Energiequellen neu ausgehandelt werden.

Zur Sicherung unserer Landesversorgung treten wir wie bisher für die freie Schifffahrt auf dem Rhein und für die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Rheinflotte ein. Beide sind für den Zugang zum offenen Meer von vitaler Bedeutung. Nach wie vor haben wir auch ein Interesse an der Präsenz der Schweizerflagge auf den Weltmeeren.

Voraussetzung für die kriegsverhindernde Wirkung unserer Wehranstrengungen ist ein glaubwürdiges Machtmittel: die Armee. In unserem Bericht von 1975 über das Leitbild der

militärischen Landesverteidigung in den achtziger Jahren (Armeeleitbild 80) haben wir dargelegt, wie unsere Armee ausgestaltet werden muss, um ihren Auftrag in den nächsten Jahren zu erfüllen.

Im Rahmen der schrittweisen Verwirklichung des Armee-Leitbildes 80 konnten in der abgelaufenen Legislaturperiode wichtige Rüstungsbeschaffungen auf den Gebieten Panzerabwehr und Luftverteidigung durchgeführt oder eingeleitet werden (Panzerabwehrlenkwaffe DRAGON, Panzer 68, Kampfflugzeug TIGER, Feuerleitgerät SKYGUARD). Zudem wurden die Modernisierung und Erweiterung bestehender sowie der Bau neuer Waffen-, Schiess- und Übungsplätze fortgesetzt. Die Verknappung der Finanzen in den letzten Jahren führte bereits zu einer Verlangsamung des ursprünglich geplanten Beschaffungsrhythmus.

Für die zeitgerechte Verwirklichung des Armeelitbildes 80 in den Jahren 1980 - 1983 wären 8,8 Milliarden Franken notwendig. Diese Ziele im Investitionsbereich lassen sich nicht in vollem Umfang mit unseren finanzpolitischen Zielen¹⁾ vereinbaren. Wir haben uns daher entschlossen, den Finanzbedarf für Investitionen auf 7,6 Milliarden herabzusetzen.

Mit den verfügbaren Mitteln lassen sich unseres Erachtens die wichtigsten Vorhaben weitgehend verwirklichen, wobei wir in erster Linie die möglichst vollständige Realisierung der materiellen Vorhaben im Bereich der Panzerabwehr und der Luftverteidigung anstreben. Die Kürzung der finanziellen Mittel zwingt uns indessen, in jenen Gebieten Abstriche vorzunehmen, welche bei der Beurteilung des Dissusions- und Kampfwertes nicht ausschlaggebend sind. Letztlich ist der Verzicht auf einzelne Vorhaben weniger schwerwiegend als

1) Vgl. dazu Ziff. 351.

eine zwar vollständige, jedoch verspatete Verwirklichung
des Armee-Leitbildes.

Wir sind überzeugt, dass die Armee trotz der finanziellen Einschränkungen weiterhin imstande ist, den im Bericht über die Sicherheitspolitik festgelegten Auftrag zu erfüllen. Insbesondere bleiben auch die Voraussetzungen für einen kontinuierlichen Weiterausbau der Armee ab Mitte der achtziger Jahre gewahrt.

Die Entwicklung der Technik und der Wandel der Verhältnisse stellen an die Kader als Führer und Ausbilder immer höhere Anforderungen. Wir beabsichtigen daher, Auswahl, Stellung und Ausbildung der Kader, insbesondere der Unteroffiziere, in den kommenden Jahren neu zu regeln. Sodann sehen wir vor, Ihnen die Weiterführung der seit 1958 bestehenden fliegischen Nachwuchsförderung durch den Bund zu beantragen.

Die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes ist im Jahre 1977 von Volk und Ständen abgelehnt worden. Nach diesem negativen Grundsatzentscheid beschränken wir uns vorderhand darauf, den waffenlosen Militärdienst aus Gewissensgründen neu zu regeln. Zu diesem Zweck haben wir eine Revision des Bundesgesetzes über die Militärorganisation in die Wege geleitet. Die entsprechende Vorlage wird der Bundesversammlung voraussichtlich noch in der ersten Hälfte der Legislatur unterbreitet.

Beim Zivilschutz bleibt es - wie in der Konzeption 1971 formuliert - nach wie vor unser Ziel, grundsätzlich für jeden Einwohner an seinem Wohnort einen Schutzplatz bereitzustellen, in jeder Gemeinde eine Schutzorganisation zu bilden und die Einsatzbereitschaft durch eine zielgerichtete Ausbildung und durch eine zweckdienliche Ausrüstung zu gewährleisten. Der heutige Ausbaurhythmus des Zivilschutzes lässt ein Erreichen des Vollausbaus gegen das Jahr 2000 erwarten. Dies bedeutet, gegenüber dem durch die Konzeption 1971 festgesetzten Zeitplan, eine Erstreckung um mindestens 10 Jahre. Eine weitere Verlangsamung würde die Ausgewogenheit der Gesamtverteidigungsmassnahmen in Frage stellen und muss deshalb vermieden werden.

Durch die Bildung eines Schwergewichts im Bereich der Ausbildung wollen wir sicherstellen, dass der im Bereich der Schutzbauten und der Ausrüstung erreichte beachtliche Ausbaustand möglichst bald voll zum Tragen kommen kann. Diesem Ziel dient insbesondere auch das von uns vorgeschlagene Zivilschutz-Ausbildungszentrum des Bundes in Schwarzenburg.

134 Landesversorgung¹⁾

In diesem Bereich streben wir eine Lösung an, die alle Bedrohungarten erfasst und die es erlaubt, die Versorgung unseres Landes möglichst jederzeit zu gewährleisten. Damit wird nicht bezweckt, den Interventionsbereich des Bundes zu erweitern. Die wirtschaftliche Landesverteidigung soll vielmehr mit den im wesentlichen bereits heute geltenden Massnahmen sichergestellt werden. Staatliche Interventionen bleiben wie bisher subsidiär.

1) Vgl. auch Ziff. 12 und 131.

Nach der neuen Gesetzgebung, die wir in den nächsten Jahren ausarbeiten, sollen Massnahmen jedoch nicht nur in Kriegszeiten, sondern auch sonst bei Bedrohung oder Marktstörungen getroffen werden können. Zu diesem Zweck bedarf es zunächst einer neuen Verfassungsgrundlage. Wir haben beschlossen, die Neufassung von Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe e der Bundesverfassung am 2. März 1980 zur Volksabstimmung zu bringen.

135 Staatsschutz (vgl. Ziff. 216)

2 B U E R G E R U N D S T A A T

21 RECHTSSTAAT UND VERFASSUNG

211 Bundesverfassung

211.1 Totalrevision der Bundesverfassung

Die geltende Bundesverfassung weist formale und inhaltliche Mängel auf: Fehlende Systematik, uneinheitliche Regelungsdichte und Terminologie, Detaillierungen ohne Verfassungsrang, veraltete Bestimmungen und Lücken. Die wissenschaftlich-technische Entwicklung und der Wandel vom Agrar- zum Industriestaat haben die Verhältnisse grundlegend geändert und die Staatsaufgaben stark anwachsen lassen. Wohl ist es bis heute meistens gelungen, die jeweiligen Sachprobleme durch punktuelle Teilrevisionen der Verfassung zu bewältigen, wobei aber die innere Geschlossenheit der Verfassung Schaden leiden musste. Außerdem verlagerte sich die Ausgestaltung grundlegender Normen - etwa der Grundrechte oder der staats-

leitenden Grundsätze - vom Verfassungstext weg in die Rechtsprechung.

Ziel einer Totalrevision der Bundesverfassung ist es, das Grundgesetz formal und inhaltlich gesamthaft zu bereinigen: Die wesentlichen Grundsätze und Grundwerte unseres Staates sollen in einer zeitgerechten und allgemeinverständlichen Verfassung geregelt werden, mit klarer Systematik und einheitlicher Regelungsdichte. Das Verfassungsrecht soll in Einklang gebracht werden mit der Verfassungswirklichkeit. Die Verfassung soll unser bewährtes staatliches Fundament verstärken und erneuern, um auch den Anforderungen der Zukunft gewachsen zu sein.

Unter Berücksichtigung der Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Wahlen formulierte die von Bundesrat Furgler präsidierte Expertenkommission einen Verfassungsentwurf, über den im Frühjahr 1978 ein jedermann zugängliches Vernehmlassungsverfahren eröffnet wurde. Die über 800 Stellungnahmen werden jetzt ausgewertet. Damit wir entscheiden können, wie die Bemühungen um eine Totalrevision weitergeführt werden sollen, wird uns das Justiz- und Polizeidepartement einen Bericht unterbreiten. Dabei wird auch zu prüfen sein, welches Verfahren das geeignetste ist.

211.2 Schweizerbürgerrecht

Die Verfassung setzt der Kompetenz des Bundes zur Regelung von Fragen des Erwerbes des Schweizerbürgerrechts Schranken, die nicht mehr zeitgemäß sind. Unsere Revisionsbemühungen zielen darauf ab, die Forderungen nach Gleichberechtigung von Mann und Frau auch bezüglich des Schweizerbürgerrechts zu verwirklichen. Beim Erwerb des Schweizerbürgerrechts durch Abstammung oder Heirat sollen für Mann und Frau die gleichen Regeln gelten. Unseres Erachtens wäre es angebracht, dass ein Kind bei der Geburt das Schweizerbürgerrecht erwirbt,

ohne Rücksicht darauf, dass nur der Vater oder die Mutter dieses besitzen. Andererseits sollte eine Ausländerin nicht mehr durch Eheschliessung mit einem Schweizer automatisch dessen Bürgerrecht erhalten; für den ausländischen Ehepartner eines Schweizers oder einer Schweizerin wäre die gleiche, an bestimmte Voraussetzungen gebundene erleichterte Einbürgerung vorzusehen. Erleichterungen bei der Einbürgerung sollten bündesrechtlich auch für die jugendlichen Ausländer, die bei uns aufwachsen, und für die Flüchtlinge und Staatenlosen geschaffen werden.

Zur Erreichung dieser Ziele müssen vorerst durch Aenderung der Bundesverfassung die entsprechenden Grundlagen geschaffen werden. Gestützt darauf könnte dann das Bundesgesetz über das Schweizerbürgerrecht geändert werden. Die Vorarbeiten zu dieser Verfassungs- und Gesetzesänderung sind soweit gedihten, dass Ihnen die Vorlagen in der ersten Hälfte dieser Legislaturperiode unterbreitet werden können.

211.3 Uebrige Verfassungsrevisionen

Für die Legislaturperiode 1979/83 sehen wir folgende weitere Verfassungsvorlagen vor: Aufgabenteilung Bund/Kantone (vgl. Ziff. 22), Energiepolitik (vgl. Ziff. 341), Verkehrs-politik (vgl. Ziff. 342), im Zusammenhang mit der Sanierung der Bundesfinanzen: Getreideartikel (Abbau der Brotverbilligung), Schwererverkehrsabgabe und Weiterführung der Bundesfinanzordnung (vgl. für alle Ziff. 35), Besteuerung von Automobilen (vgl. Ziff. 356), Bildungsartikel (vgl. Ziff. 51) sowie Radio und Fernsehen (vgl. Ziff. 52).

212.1 Personenrecht

Informationstätigkeiten gewinnen heute in der öffentlichen Verwaltung immer mehr Bedeutung. Sie dienen, von der Be-schaffung von Daten mit Fragebogen bis zur Weitergabe in Rechtshilfeverfahren, der Erfüllung der staatlichen Kontroll- und Leistungsaufgaben. Zur Sicherung der Rechte der be-troffenen Personen bestehen bisher nur einige wenige, interne Regelungen. Auch in den privaten Bereichen hat die moderne Daten- und Nachrichtentechnik eine zentrale Bedeutung er-langt. Personaldienste, Banken, Versicherungen und Kranken-kassen, Versandhandel, Auskunfteien und andere Unternehmen bearbeiten in grossem Umfang Angaben über Personen.

Unsere Bemühungen haben zum Ziel, die Persönlichkeit ver-mehrt zu schützen gegenüber der sich rasant entwickelnden Technik und der zunehmenden Informationstätigkeit. Dabei konzentrieren wir uns auf zwei Bereiche: Einerseits gilt es, die rechtliche Stellung des Einzelnen gegenüber den Medien (Presse, Radio und Fernsehen) zu verstärken. Andersseits geht es darum, die Rechte der betroffenen Personen gegenüber den Informationstätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung und in den privaten Unternehmen gesetzlich zu sichern und aus-zubauen.

Im Jahre 1976 haben wir einen Vorentwurf über die Revision von Artikel 28 ZGB und 49 OR in die Vernehmlassung gegeben, der ein Recht auf Gegendarstellung in Presse, Radio und Fern-sehen vorsah und die Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber den Medien erleichtern sollte. Dieser Vorentwurf stiess auf starke Vorbehalte. Bei der Weiterbearbeitung zeigte sich

1) Zum Mietrecht vgl. Ziff. 333.1, zum Aktienrecht Ziff. 312.

die Notwendigkeit, den allgemeinen Persönlichkeitsschutz und den Datenschutz, der in einer besonderen Gesetzgebung geregelt werden soll, aufeinander abzustimmen. Wir beabsichtigen, ein Bundesgesetz vorzubereiten, das den Bürger in seinen Grund- und Freiheitsrechten gegen missbräuchliche und übermässige Informationstätigkeiten der Verwaltung schützt. Insbesondere soll dem Bürger das Recht auf Einsicht und Bichtigung gewährt werden. In Verbindung mit diesem Gesetz wird sodann auch ein angemessenes Instrumentarium an Eigen- und Fremdkontrollen für den Datenschutz im privaten Bereich geschaffen werden.

212.2 Familienrecht¹⁾

In der letzten Legislaturperiode ist die Reform des Familienrechts einen grossen Schritt vorwärts gekommen: Am 1. Januar 1978 ist das neue Kindesrecht in Kraft getreten. Ferner haben wir im Vormundschaftsrecht die Bestimmungen über die Anstaltsversorgung von mündigen und entmündigten Personen neu gefasst, um einen umfassenden, unseres modernen Rechtsstaates würdigen Schutz der betroffenen Personen zu garantieren (fürsorgerische Freiheitsentziehung). Schliesslich haben wir Ihnen am 11. Juli 1979 den Entwurf für ein neues Eherecht (Wirkungen der Ehe im allgemeinen, Ehegüterrecht und Erbrecht) zugeleitet.

213 Strafrecht²⁾

Die allgemein anerkannte Notwendigkeit, das Instrumentarium zur Bekämpfung von Terror- und andern Gewaltverbrechen zu verstärken, verlangt auch den Ausbau der einschlägigen Straf-

1) Zu den weiteren Etappen der Familienrechtsreform vgl. Hauptteil III, Ziff. 3

2) Zu den weiteren Etappen der Strafrechtsrevision vgl. Hauptteil III, Ziff 3.

tatbestände. Eine entsprechende Vorlage haben wir Ihnen - im Rahmen einer weiteren Etappe der Reform des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches und der entsprechenden Artikel des Militärstrafgesetzes - auf Anfang dieser Legislaturperiode zugeleitet.

Die bisherige Art der polizeilichen Informationsbeschaffung und -verbreitung ist zu umständlich und zu zeitraubend für die effiziente Verbrechensbekämpfung. Wir haben daher beschlossen, in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein "Kriminalpolizeiliches Informationssystem" (KIS) aufzubauen, das Personen- und Sachdaten in einer Datenverarbeitungszentrale speichern soll. Dabei werden wir auch dem Datenschutz unsere volle Aufmerksamkeit schenken. Wir beabsichtigen, der Bundesversammlung eine Botschaft zur Genehmigung der auf den Bund entfallenden Kredite zu unterbreiten.

214 Verwaltungsorganisationsrecht

Das neue Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 ist am 1. Juni 1979 in Kraft getreten. Gleichzeitig hat der Bundesrat eine provisorische Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente erlassen, welche die bestehende Gliederung der Bundesverwaltung bestätigt. Spätestens auf das Jahr 1982 werden wir Ihnen eine Botschaft unterbreiten, welche die definitive Gliederung der Bundesverwaltung zur Genehmigung vorschlägt.

215 Verfahrensrecht

215.1 Schuldbetreibungs- und Konkursrecht

Bei der Revision des aus dem Jahre 1889 stammenden Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes geht es nicht nur darum, das Gesetz dort zu modernisieren, wo dies aufgrund der Ent-

wicklung in fast 100 Jahren notwendig geworden ist. Es gilt auch, im Bereich der Zwangsvollstreckung der Wirtschaftskriminalität den Kampf anzusagen. Wir denken dabei namentlich an eine Verschärfung der Bestimmungen über die Insolvenzklärung, den Arrest, die Anfechtungsklage und den Nachlassvertrag.

215.2 Rechtsschutz

Ansätze zu einer gewissen Entfremdung von Bürger und Staat sind, wie wir im Hauptteil I (Ziff. 34) dargelegt haben, unverkennbar. Unser Ziel ist es, das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung zu verbessern und das notwendige gegenseitige Verständnis und Vertrauen zu fördern. Eine ins gesellschaftliche und politische System der Schweiz eingepasste Einrichtung eines eidgenössischen Ombudsmannes wäre unseres Erachtens geeignet, uns dem gesetzten Ziel näher zu bringen. Der entsprechende Gesetzesentwurf ist vorbereitet und wird Ihnen in absehbarer Zeit zugeleitet werden.

216 Innere Sicherheit

Nach der Ablehnung des Bundesgesetzes über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes im Dezember 1978 bestehen im Sicherheitskonzept auf Bundesebene nach wie vor erhebliche Lücken. Vor allem fehlen dem Bund Polizeikräfte für Schutzaufgaben aus völkerrechtlicher Verpflichtung, für die Terrorbekämpfung - insbesondere bei Anschlägen gegen die Luftfahrt, - für Selbstschutzaufgaben des Bundes und für den Ordnungsdienst gemäss Art. 16 BV. Wir prüfen zur Zeit verschiedene Möglichkeiten, diese Lücken zu schliessen.

Nach umfassenden Vorarbeiten für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wurde in den Jahren 1977/78 ein erstes Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen durchgeführt. Dabei leisteten die Kantonsregierungen einen grundlegenden Beitrag, der für die weiteren Arbeiten sowohl in grundsätzlicher Hinsicht als auch in konkreten Fragen wichtige Anhaltspunkte vermittelte. In der Folge haben wir die Kantone eingeladen, ein ständiges Kontaktgremium auf Regierungsebene zu bilden, in dem das eingeleitete Gespräch weitergeführt wird. Dem Kontaktgremium wurden Lösungsansätze der Studienkommission "Aufgabenteilung Bund-Kantone" in verschiedenen Gebieten vorgelegt.

Als Hauptziel steht für uns die Erhaltung und Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung im Vordergrund. Weitere Ziele sind u.a. die Erhaltung und Steigerung der bundesstaatlichen Leistungsfähigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung. Diese Ziele können nicht auf einmal, sondern nur etappenweise erreicht werden. In einer ersten Phase sollen, vorwiegend durch Entflechtung, den Kantonen als Staaten soweit als möglich grössere Aufgabenbereiche zu selbständiger Gestaltung und Finanzierung übertragen werden. Damit werden die Bereitschaft und die Fähigkeit der Kantone, aber auch der Gemeinden, herausgefordert, neue oder erweiterte Aufgaben zeitgemäß zu erfüllen. Die Übernahme dieser Verantwortung ist angesichts der unterschiedlichen Ausgangslage der Kantone nur auf der Grundlage eidgenössischer Solidarität möglich. Die stärkeren Bundesglieder werden einen besonderen Beitrag an die Erhaltung der föderativen Ordnung zu leisten haben. Der Bund

1) Vgl. dazu auch unsere Ausführungen im Hauptteil I,
Ziff. 344.

wird sich vermehrt auf die Erfüllung der ihm zukommenden Aufgaben konzentrieren können und seine Kräfte weniger zer-splittern müssen. Der Bürger soll keine Einbusse an staatlicher Leistungsfähigkeit erleiden. Ihm bringt die Neuver-teilung der Aufgaben vor allem mehr Klarheit über die staatlichen Obliegenheiten und vermag so den Umgang mit dem Staat zu erleichtern.

Das vorliegende erste Paket konkreter Neuverteilungsvor-schläge soll, nach einem zweiten Vernehmlassungsverfahren, möglichst in dieser Legislaturperiode verwirklicht werden. Erste Anträge wollen wir Ihnen noch 1980 zuleiten. Dies ent-spricht auch der Absicht, die Aufgabenteilung bereits im Hinblick auf die Bundesfinanzordnung ab 1983 zu verbessern. Die erste Reform wird voraussichtlich folgende Gebiete be-treffen: Straf- und Massnahmenvollzug, Zivilschutz, Volks-schule (Primar- und Sekundarschulen), Hauswirtschaftunter-richt, Stipendien, Denkmalpflege, Natur- und Heimatschutz, Turnen und Sport, Bagatellsubventionen im Gesundheitswesen, Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversiche-rung, Ergänzungsleistungen AHV/IV, Krankenversicherung, Altersheime und Altershilfe, Unterstützung von Flüchtlingen, Wohnbauförderung, Teilbereiche des Verkehrs, Jagd und Vogel-schutz. Die Änderungen sind teilweise auf Verfassungs-stufe, hauptsächlich aber auf Gesetzes- und auf Verordnungs-stufe zu verwirklichen.

Die Arbeiten für Neuverteilungsvorschläge in weiteren Be-reichen (zweite Etappe) sind bereits aufgenommen worden. Im Vordergrund stehen: Mittelschulen, Hochschulen, Berufs-bildung, Kulturförderung, sektorale und regionale Struktur-politik, Landwirtschaft, Gewässerschutz, Verkehr und Landes-verteidigung. Hier wird sich stärker als bisher die Frage nach dem richtigen Einsatz bewährter und neuer Instrumente und Formen der bundesstaatlichen Zusammenarbeit stellen.¹⁾

¹⁾ Zum Finanzausgleich verweisen wir auf Ziff. 354.

In den letzten Jahren sind für die politischen Rechte umfassende neue Rechtsgrundlagen geschaffen worden. So stimmten im September 1977 Volk und Stände einer Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum zu. Das neue Bundesgesetz über die politischen Rechte, das unter anderem eine Frist von 18 Monaten für die Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen einführte, wurde im Dezember 1977 vom Volk angenommen und trat auf den 1. Juli 1978 in Kraft. Diskutiert wird zur Zeit die Frage des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer steht seit dem 1. Januar 1977 in Kraft. Artikel 8 Absatz 3 dieses Gesetzes ermächtigt den Bundesrat, für die im Ausland eingesetzten Beamten und Angestellten des Bundes die Ausübung der politischen Rechte anders zu regeln als für die Auslandschweizer. Von dieser Ermächtigung haben wir Gebrauch gemacht und unseren im Aussendienst tätigen Beamtinnen und Beamten die Ausübung des Stimmrechtes auf dem Korrespondenzweg gestattet. Aufgrund einer Motion der Bundesversammlung studieren wir eine Änderung des Gesetzes, welche auch die Ehegatten der im Ausland eingesetzten Beamten und Angestellten in die abweichende Regelung einschliessen soll.

311 Wettbewerb und Konsumenten

Veränderte Angebots- und Nachfrageverhältnisse, die verschärfte Konkurrenz und ein sich wandelndes Einkaufsverhalten der Konsumenten haben die Wettbewerbs- und die Konsumentenpolitik vor neue Aufgaben und Probleme gestellt.

Das Bundesgesetz über Kartelle und ähnliche Organisationen (KG) ist seit 1964 in Kraft. Es muss nun in gewissen Punkten geändert und ergänzt werden. Die Revision zielt darauf ab, die wettbewerbsfördernden Elemente im Kartellrecht auf der Grundlage des geltenden Verfassungsartikels zu stärken und die zunehmende Wirtschaftskonzentration besser zu erfassen. Zudem soll das Instrumentarium den heutigen wettbewerbspolitischen Anforderungen angepasst werden. Eine entsprechende Vorlage werden wir Ihnen im Verlaufe des Jahres 1981 unterbreiten.

Der Konsumentenschutz gehört zu den traditionellen Aufgaben der Wirtschaftspolitik. Die Interessen der Konsumenten werden jedoch erst punktuell und über indirekte Auswirkungen von Erlassen, mit denen andere Ziele verfolgt werden, gefördert. Wir sind unter diesen Gesichtspunkten bereit, den Anliegen des Konsumentenschutzes vermehrt Rechnung zu tragen und zu diesem Zwecke vorerst eine ausreichende Verfassungsbasis zu schaffen.

Im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb aus dem Jahre 1943 haben sich die Verhältnisse ebenfalls stark gewandelt. Neue Handelsstrukturen und Verkaufsmethoden verlangen eine Revision des Gesetzes. Diese bezweckt, unlautere Angebots- und Verkaufsmethoden wirkungsvoller zu verhindern und das Instrumentarium zur besseren Erschliessung der Rechtswege auszubauen.

312 Aktienrecht

Ende 1979 waren über 105'000 Aktiengesellschaften im Handelsregister eingetragen. Die Aktiengesellschaft bleibt somit die Gesellschaftsform, welcher sich der Unternehmer am häufigsten bedient. Ihre vielseitige Verwendungsmöglichkeit lässt allerdings bei der heutigen Ausgestaltung nicht durchwegs einen befriedigenden Interessenausgleich zu. Die Vernehmlassungen zu ersten Reformvorschlägen zeigen, dass vor allem die Fragen der Publizität und der Unterscheidung zwischen grossen und kleinen Unternehmen sehr umstritten sind. Die Revisionsarbeiten werden fortgeführt.

Im Zusammenhang mit diesen Arbeiten, vor allem aber bei der Revision des Bundesbeschlusses über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, hat sich die Frage einer vermehrten Transparenz beim Grundstückserwerb durch Aktiengesellschaften gestellt: etwa 25 - 30'000 Aktiengesellschaften sind Immobiliengesellschaften. Wir werden prüfen, ob für diese eine besondere Gesetzgebung zweckmässig und praktikabel ist.

313 Markenschutzgesetz

Das geltende Markenschutzgesetz stammt aus dem Jahre 1890. Es genügt den modernen wirtschaftlichen Erfordernissen nicht

mehr und trägt den internationalen Bestrebungen nach einer Harmonisierung der nationalen Markenrechte keine Rechnung. Eine Totalrevision des Gesetzes soll die Möglichkeit der Eintragung von Dienstleistungsmarken, die Entstehung des Rechts an der Marke allein durch die Eintragung und eine Verstärkung des Gebrauchszwanges bringen. Die Eintragung verwechselbarer Zeichen soll vermieden werden. Mit Rücksicht auf die weitere markenrechtliche Entwicklung in Europa ist mit einer Vorlage an die eidgenössischen Räte erst gegen Ende der Legislaturperiode zu rechnen.

32 WIRTSCHAFTSPOLITIK

321 Stabilitätspolitik

Im Einleitungsteil (Hauptteil I, Ziffer 32) haben wir gezeigt, dass es trotz eines nur verhaltenen wirtschaftlichen Wachstums, trotz struktureller Schwierigkeiten und einer zeitweilig massiven Höherbewertung des Schweizerfrankens in den letzten Jahren gelungen ist, die Teuerung zu verringern und die Arbeitslosigkeit auf einem im internationalen Vergleich ausserordentlich niedrigen Niveau zu halten. Die beiden Ziele der Geldwertstabilität und der Vollbeschäftigung werden auch in der kommenden Legislaturperiode im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Aufgaben stehen. Mit welchen Massnahmen diese Ziele im einzelnen zu erreichen sind, werden wir freilich jeweils erst kurzfristig im Lichte der konjunkturellen Entwicklung entscheiden können. Es steht fest, dass im jetzigen Zeitpunkt vermehrt eine stabilitätsorientierte Geldmengenpolitik in den Dienst der Verhütung und Bekämpfung der Teuerung zu stellen ist.

Mit der Annahme des Konjunkturverfassungsartikels durch Volk und Stände hat die Konjunkturpolitik eine feste Rechtsgrundlage erhalten. Als ersten Anschlusserlass haben Sie im Dezember 1978 das revidierte Notenbankgesetz verabschiedet. Dieses gibt der Nationalbank die nötigen Instrumente zu einer besseren Kontrolle der Geldmenge. Als nächstes geht es darum, die Konjunkturbeobachtung und die Konjunkturerhebungen zu regeln. Ziel des entsprechenden Gesetzesentwurfes ist es, die Koordination auf diesen beiden sachlich eng miteinander verflochtenen Gebieten zu verbessern und die Vergleichbarkeit der statistischen Daten zu erhöhen, um sie besser zu Gesamtkonzepten (Nationale Buchhaltung, Zahlungsbilanz usw.) zusammenfassen zu können.

322 Währungspolitik

Grosse Bedeutung für die Aufrechterhaltung einer hohen Beschäftigung hat die Währungspolitik. Die Währungsbehörden können eine reale Stabilität unserer Währung anstreben und damit für die Konkurrenzfähigkeit der Preise für schweizerische Produkte sorgen. Die Höherbewertung des Schweizerfrankens über die Kaufkraftparität hinaus hat allerdings die Stellung der schweizerischen Exportindustrie mehrfach bedroht. Die Nationalbank hat deshalb ab Oktober 1978 dem Ziel, den Kurs des Schweizerfrankens insbesondere gegenüber der DM innerhalb einer engen Bandbreite zu halten, Priorität eingeräumt und damit den Kursanstieg teilweise rückgängig gemacht. Die weitere Kursentwicklung hängt entscheidend von der Geld- und Wechselkurspolitik des Auslandes, vor allem der USA, ab. Bundesrat und Nationalbank sind gewillt, ihre Politik der Anlehnung an die DM sowie der pragmatischen Zusammenarbeit mit dem Europäischen Währungssystem (EWS) weiterzuführen.

Unsere Beziehungen zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank sind in den letzten Jahren enger geworden. Die Institutionen von Bretton Woods beeinflussen die internationale Währungsordnung auch nach dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse nachhaltig. Wir beabsichtigen deshalb, Ihnen im Lichte der neuesten Entwicklung einen Bericht zur Beitrittsfrage zu unterbreiten.

323 Strukturpolitik

Der im Hauptteil I ausführlich geschilderte, beschleunigte Strukturwandel und die damit verbundenen tiefgreifenden Strukturprobleme und Schwierigkeiten dürften auch in den kommenden Jahren aktuell bleiben. Sie werden vor allem unserer Wirtschaft ein hohes Mass an Anpassungsfähigkeit abfordern. Infolge des rasanten technischen Fortschritts müssen die Produkte und Produktionsverfahren laufend umgestaltet und an veränderte Marktverhältnisse angepasst werden. Die eingeleiteten Massnahmen zur Förderung der technologischen Entwicklung und zur Ausbildung sollen dabei insbesondere Klein- und Mittelbetrieben die Umstellungen erleichtern.

Strukturelle Schwächen und Anpassungsschwierigkeiten wirken sich auf die Arbeitsmarktsituation dort am gravierendsten aus, wo sie infolge der Dominanz einzelner Branchen oder Unternehmen regional geballt auftreten. Um volkswirtschaftliche Schäden zu vermeiden, wurde deshalb in der vergangenen Legislaturperiode der Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen geschaffen. Daneben führen wir die Anstrengungen zur wirtschaftlichen Förderung der Bergregionen zielstrebig weiter. Besondere Bedeutung ist dabei der Koordinierung aller Bundesaktivitäten, welche das Berggebiet betreffen, beizumessen.

324.1 Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht

Die Erfahrungen der letzten Jahre, vor allem die Probleme mit der strukturellen Arbeitslosigkeit, haben deutlich gezeigt, dass die bisherigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik den heutigen Anforderungen nicht immer voll genügen. Nach der Revision des Berufsbildungsgesetzes bedürfen daher das Arbeitsvermittlungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz dringend einer Anpassung. Dadurch sollen die zum zweckmässigen Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage notwendigen Massnahmen auf eine anpassungsfähige Grundlage gestellt werden.

Zu diesem Zweck soll das Arbeitsvermittlungsgesetz revidiert werden, wobei im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung das Hauptgewicht auf die Koordination der Tätigkeit der Kantone gelegt wird. Sodann ist die bis Ende März 1982 befristete Übergangsordnung der Arbeitslosenversicherung durch ein neues Versicherungsgesetz abzulösen. Dieses soll den ganzen Leistungsbereich neu ordnen und Massnahmen zur Förderung der beruflichen und der geographischen Mobilität vorschreiben. Ebenso muss die Kurzarbeitsentschädigung so geregelt werden, dass sie vorübergehende Beschäftigungslücken überbrücken hilft, ohne zu einer missbräuchlichen Beanspruchung der Versicherung zu führen. Die Botschaft für das neue Arbeitslosenversicherungsgesetz werden wir Ihnen im Sommer 1980 unterbreiten, während der Entwurf zum neuen Arbeitsvermittlungsgesetz in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode behandlungsreif sein wird.

Das Heimarbeitsgesetz von 1940 soll revidiert werden, um verschiedene gesetzestechnische Mängel zu beheben. Gleichzeitig gilt es, den Schutz der Heimarbeitnehmer zu verbessern. Als wesentliche Neuerung ist vorgesehen, Heimarbeit-

nehmer in ihren Lohnansprüchen für gleichwertige oder vergleichbare Arbeit den Arbeitnehmern im Betrieb gleichzustellen. Botschaft und Entwurf zu einem revidierten Heimarbeitsgesetz werden wir dem Parlament demnächst unterbreiten.

1976 haben Volk und Stände in der Frage der Mitbestimmung sowohl eine Volksinitiative als auch den Gegenvorschlag verworfen. Der Problemkreis ist jedoch nach wie vor aktuell und umstritten. Die eidgenössischen Räte werden aufgrund der verschiedenen parlamentarischen Vorstöße die vorgeschlagenen Lösungen zu prüfen haben.

324.2 Ausländische Bevölkerung

Aufgrund der seit 1970 verschärften Zulassungsbestimmungen konnte der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung stabilisiert und, in Verbindung mit dem rezessionsbedingten Beschäftigungsrückgang, erheblich herabgesetzt werden. Mit dem Entwurf für ein neues Ausländergesetz, der gegenwärtig von den eidgenössischen Räten behandelt wird, soll den Ausländern in der Schweiz eine Rechtsstellung eingeräumt werden, die ihre fortschreitende Eingliederung in die schweizerische Gemeinschaft erleichtert. Zudem soll ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der es erlaubt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung zu verwirklichen.

325 Einzelne Wirtschaftszweige

325.1 Banken

Der Bankensektor hat als wichtiger Zweig der schweizerischen Volkswirtschaft in den vergangenen Jahren eine vielfältige Entwicklung durchlaufen. Damit verbunden war eine zum Teil

bemerkenswerte Expansion. Der Gesetzgeber hat der veränderten Situation Rechnung zu tragen. Eine Totalrevision des Bankengesetzes ist unumgänglich geworden. Eine Studiengruppe hat bereits eine Vielzahl von Problemkreisen umfassend besprochen. Zu den wichtigsten Revisionspunkten wird die Einlagensicherung der Bankgläubiger gehören. Besondere Beachtung wird auch dem Nachlass- und Konkursverfahren im Rahmen des Bankengesetzes zu schenken sein. Wir werden Ihnen im Laufe der Legislaturperiode einen entsprechenden Entwurf zuliefern.

325.2. Versicherungen

Im Versicherungswesen werden internationale Verflechtungen besonders deutlich sichtbar. So benachteiligt die Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft zur Harmonisierung des Versicherungsaufsichtsrechts (ohne Lebensversicherung) Drittlandversicherer im EG-Raum. Ein niederlassungsrechtliches Abkommen mit den EG-Behörden soll diese für die schweizerischen Versicherungseinrichtungen ungünstigen Bestimmungen wegbedingen. Dafür muss aber die Schweiz die Sicherstellung in der Form der Kaution aufgeben und durch ein neues Systemersetzen, das den Versicherten auch inskünftig einen wirksamen Schutz gewährt. Das Bundesgesetz über die Kautionen der Versicherungsgesellschaften von 1919 ist abzuändern und durch ein Sicherstellungsgesetz in der Nichtlebensversicherung zu ergänzen. Die Expertenkommission zur Vorbereitung eines Gesetzesentwurfes hat ihre Arbeiten aufgenommen.

325.3 Uhrenindustrie

Der Bundesbeschluss über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie läuft Ende 1981 aus. Mit der Uhrenindustrie wird eine Lösung anzustreben sein, die den Interessen und der exponierten Stellung dieses

Industriezweiges auf den internationalen Märkten gerecht wird.

325.4 Fremdenverkehr

Ein neues Tourismuskonzept liefert die Grundlage für eine ganzheitliche Tourismuspolitik und zeigt Ziele und Strategien für eine geordnete zukünftige Entwicklung des Fremdenverkehrs auf. Es enthält auch raumplanerische Grundsätze für die Konzessions- und Bewilligungspraxis von touristischen Transportanlagen. Ferner liegen Ziele für die zukünftige Entwicklungspolitik im Berggebiet vor. Der Tourismus soll vorwiegend der privaten Initiative überlassen bleiben. Er kommt aber nicht ohne Bundesmittel aus. Für den zielgerichteten Einsatz dieser Mittel und Massnahmen bildet das Konzept die Grundlage. Es soll indessen auch anderen Behörden und Privaten als Orientierungshilfe dienen.

33 BODEN UND RAUM

331 Boden- und Raumordnungspolitik

Mit dem am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen Raumplanungsgesetz verfügen die Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden über eine gemeinsame Grundlage, um Massnahmen, welche die Nutzung des Bodens und die Ordnung der Besiedlung beeinflussen, auf die Ziele der Raumordnungspolitik auszurichten. Der haushälterische Umgang mit dem beschränkt verfügbaren Boden und die Erhaltung und Förderung einer ausgewogenen, dezentralisierten und durchmischten Siedlungsstruktur stehen dabei im Vordergrund. Auf Bundesebene wird es in den nächsten Jahren insbesondere darum gehen, die eigenen raumwirksamen Aufgaben zu planen und auf einen gemeinsamen Zielrahmen auszurichten. Zu diesem Zweck sind Sachpläne und

Konzepte zu überprüfen, anzupassen oder in einzelnen Bereichen neu zu erstellen. Nur so wird es dem Bund gelingen, seine Aufgaben den Kantonen sichtbar zu machen und in ihre Richtpläne einfließen zu lassen.

Die Grundbuchvermessung, wie das Zivilgesetzbuch sie im Jahre 1907 vorsah, ist heute erst zu rund zwei Dritteln der Fläche unseres Landes durchgeführt. Das Fehlen von Vermessungen bzw. von Plänen verhindert die Einführung des eidgenössischen Grundbuches und ist mit vielen Unzulänglichkeiten verbunden. Eine Beschleunigung dieser Aufgabe drängt sich deshalb aus rechtlichen wie aus volkswirtschaftlichen Gründen auf. Durch eine Erhöhung der Bundesbeiträge und durch den Einsatz moderner kostensenkender Techniken wird es möglich sein, die Erstvermessung der Schweiz bis zum Jahre 2000 fertigzustellen (Programm 2000).

Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland läuft Ende 1982 aus. Auf diesen Zeitpunkt ist der Bundesbeschluss in ein Bundesgesetz überzuführen. Der Schwerpunkt der entsprechenden Revision liegt - nicht zuletzt im Hinblick auf die hängige Volksinitiative - auf der Verschärfung der Bewilligungsgründe für den Erwerb nicht hotelmäßig bewirtschafteter Zweitwohnungen. Als flankierende Massnahme kommt eine besondere Gesetzgebung über Immobiliengesellschaften in Frage¹⁾.

1) Vgl. dazu Ziff. 312.

332.1 Landwirtschaft

Die Ziele und Konzepte unserer Agrarpolitik sind im Fünften Landwirtschaftsbericht von 1976 ausführlich dargelegt. Durch Unterstützung der Grundlagenverbesserung, durch Sicherung des Einkommens über die Preis- und Absatzpolitik und durch ergänzende Massnahmen regionalpolitischer und sozialer Natur soll die Landwirtschaft in die Lage versetzt werden, die für unser Land lebenswichtigen Aufgaben der Nahrungsmittelversorgung, der Landschaftspflege und des Umweltschutzes auf möglichst zweckmässige Art zu erfüllen.

Die Landwirtschaft hat in den vergangenen Jahren im wesentlichen mit der Einkommensentwicklung in der übrigen Wirtschaft Schritt halten können. Die Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft, insbesondere zwischen Tal- und Bergregionen, sind jedoch nach wie vor beträchtlich. Eine Verbesserung werden in dieser Hinsicht die neuen Bewirtschaftungsbeiträge bringen, die ab 1980 für erschwerete Produktionsbedingungen zur Auszahlung gelangen. In ähnlichem Sinne wird sich auch die Änderung des Bundesgesetzes über Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern von 1979 auswirken.

Die Eigenversorgung des Landes mit Nahrungsmitteln ist in der jüngsten Vergangenheit eher gestiegen. Damit hat sich aber die Gefahr von Produktionsüberschüssen verschärft. Bei der Milch erwies es sich als notwendig, 1977 eine individuelle Beschränkung der Preisgarantie (Kontingentierung) einzuführen. Im Bereich Fleisch und Eier sollen die ebenfalls beschränkten Produktionsmöglichkeiten aufgrund einer 1979 abgeschlossenen Revision des Landwirtschaftsgesetzes (Art. 19a - f) wieder vermehrt aufstockungswürdigen bäuerlichen Betrieben zugute kommen.

Auf dem Gebiete der Tierseuchenbekämpfung ist ein Neubau anstelle des bisherigen Eidgenössischen Vakzineinstituts in Basel geplant. Angesichts der ständigen Seuchengefahr, der die Nutztierbestände weltweit ausgesetzt sind, ist es wichtig, über ein leistungsfähiges, landeseigenes Institut zu verfügen.

Im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Pacht bedarf es immer wieder neuer Anstrengungen um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verpächter und Pächter. Die Verknappung des landwirtschaftlich genutzten Bodens, die immer bedeutender werdenden Investitionen für die Bewirtschaftung eines Heimwesens sowie das Bestreben nach Aufstockung des bebaubaren Bodens haben den Ruf nach unverzüglicher Ueberprüfung von Pachtdauer und Kündigungsschutz, der Pachtzinsbestimmungen und der Parzellenpacht laut werden lassen. Entsprechende Revisionsvorschläge werden Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens bilden.

332.2 Forstwesen und Holzwirtschaft

Die Forstpolitik des Bundes will der Wald- und Holzwirtschaft eine Ausgangslage schaffen, die eine eigenwirtschaftliche Pflege der Waldbestände ermöglicht. Im Interesse der Walderhaltung stehen ferner Polizeimassnahmen wie das Rodungsverbot. In Zukunft dürfte unser Land ein stärkeres Interesse am einheimischen Rohstoff- und Energieträger Holz sowie an den Arbeitsplätzen in Wald- und Holzwirtschaft haben.

333.1 Wohnbaupolitik und Mietrecht

Das geltende Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten läuft auf Ende 1980 aus. An-
gesichts des grossen Nachholbedarfs an Wohnungssanierungen
in voralpinen und alpinen Regionen unseres Landes drängt
sich eine Weiterführung um weitere zehn Jahre auf. Bei
dieser Gelegenheit sollen das Berggebiet deutlicher abge-
grenzt und die Beiträge der Kantone an die Sanierungskosten
nach Finanzkraft abgestuft werden. Eine entsprechende Bot-
schaft wird Ihnen anfangs 1980 unterbreitet.

Seit der Bundesbeschluss über die Preisüberwachung Ende 1978
auslicf, ist der Bundesbeschluss über Massnahmen gegen
Missbräuche im Mietwesen nur noch in Gemeinden anwendbar,
in denen Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen be-
steht. Ende 1982 wird in dessen auch die Geltungsdauer des
Missbrauchsbeschlusses ablaufen. Eine Expertenkommission
befasst sich zur Zeit mit der Frage einer Gesamtrevision
des Mietrechts. Im Mittelpunkt steht dabei nach wie vor ein
Kündigungsschutz. Von besonderer Bedeutung ist sodann die
Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit die geltenden Be-
stimmungen gegen Missbräuche im Mietwesen ins ordentliche
Recht übergeführt werden können. Wir werden Ihnen recht-
zeitig vor Ablauf des Missbrauchsbeschlusses eine Botschaft
zu einem revidierten Mietrecht unterbreiten.

Die Bautätigkeit bildete sich von 1973 bis 1977 bei konstanten Preisen insgesamt um 30 Prozent zurück. Durch verschiedene Arbeitsbeschaffungsprogramme wurde versucht, den Rückgang vom ohne Zweifel überhöhten Niveau zu mildern. 1977 zeichnete sich im privaten Bereich eine Erholung ab, die sich 1978 in einer Zunahme der gesamten Bautätigkeit niederschlug.

Der Anteil der öffentlichen Aufträge am gesamten Bauvolumen erreichte 1976 mit 46,9 Prozent den Höchststand. 1978 betrug er noch 40,4 Prozent. Eine Verfestigung dieses Teils der Bauinvestitionen im Sinne einer bedarfsgerechten Entwicklung trägt massgeblich zu einer ausgeglichenen Bautätigkeit bei. Mit Ausnahme der eigenen Bauten, die einem Siebentel der öffentlichen Bauinvestitionen entsprechen, hat der Bund jedoch keine Möglichkeiten, direkt zur Erreichung dieses Ziels beizutragen. Möglichst umfassende Informationen über die geplanten öffentlichen Bauvorhaben sind deshalb von vorrangiger Bedeutung. Wir haben in einem Mehrjahresprogramm für zivile Bauten des Bundes¹⁾ für die Jahre 1979/83 über unsere Bauvorhaben orientiert. Über die militärischen Bauvorhaben gibt jährlich eine Baubotschaft Auskunft.

1) BB1 1978 I 573

341 Energie341.1 Rechtsgrundlagen für eine schweizerische Energiepolitik

Der Schlussbericht der Eidg. Kommission für die Gesamtenergiekonzeption (GEK) zeigt die grundlegenden Optionen für eine zukünftige schweizerische Energiepolitik auf. Diese muss sich zum Ziel setzen, die gefährliche Abhängigkeit von Erdölimporten zu reduzieren und die energiepolitischen Postulate - Energie sparen, Substitution von Erdöl und Forschung im Energiebereich - rasch und wirksam in die Tat umsetzen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele sollen in erster Linie die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten bei Bund und Kantonen ausgenutzt und weitergeführt und die Zusammenarbeit verstärkt werden. Die Anstrengungen des Bundes, vor allem bei der Koordination der kantonalen Energiepolitik, der Energieforschung, der Information und der Aufklärung, sind zu intensivieren.

Aufgrund des geitenden Rechts haben die Kantone bedeutende Kompetenzen vor allem im Bereich des Energiesparens, der rationellen Energieverwendung und der Förderung neuer Energietechnologien. Die Zuständigkeiten des Bundes sind im wesentlichen beschränkt auf die Kernenergie, die Rohrleitungen sowie den Transport und die Abgabe von elektrischer Energie. Zur Verwirklichung einer umfassenden Energiepolitik des Bundes ist die Aufnahme eines Energieartikels in die Bundesverfassung zu prüfen, wie dies die Kommission GEK mehrheitlich vorgeschlagen hat. Dies ist angesichts der beunruhigenden Entwicklungen

lung im Erdölbereich umso wichtiger, als - ausser bei einer wesentlichen Verschärfung der Situation - eine langfristig orientierte Energiepolitik des Bundes nicht über Dringlichkeitsrecht eingeführt werden sollte. Wir beabsichtigen deshalb, Ihnen nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens über den Schlussbericht GEK unsere Vorschläge für die künftige Energiepolitik des Bundes zu unterbreiten.

341.2 Kernenergie

Die Kernenergie ist eine wichtige Energiequelle. In den letzten Jahren hat sich der Widerstand gegen die Kernenergie allerdings weltweit verstärkt. Die Ursachen sind mannigfach. Wesentlich erscheint unter anderem, dass die Technik zur friedlichen Nutzung der Kernenergie für den Bürger nicht ohne weiteres durchschaubar ist. Die Angst vor der Gefährdung durch radioaktive Strahlung sitzt tief.

Das geltende Atomgesetz entspricht nicht mehr den Anforderungen, die heute an Normen gestellt werden müssen, welche die Anwendung einer derart komplexen Technologie regeln. Der Bundesbeschluss von 1978 zum Atomgesetz, der eine erste Verbesserung brachte, gilt zudem nur bis Ende 1983. Eine Totalrevision des Atomgesetzes ist im Gange. Dabei wollen wir die friedliche Nutzung der Kernenergie weiterhin ermöglichen. Allerdings sollen nicht mehr Kernkraftwerke gebaut werden dürfen, als wir für unsere Energieversorgung unbedingt nötig haben.

Neu zu regeln sind auch die Haftpflichtbestimmungen im Kernenergiebereich. Um einen möglichst weitgehenden finanziellen Schutz von allfälligen Geschädigten zu erreichen, sehen wir eine private Mindestversicherung von 200 Millionen Franken, eine darauf aufgestockte Bundesversicherung bis zum Totalbetrag von 1 Milliarde Franken und eine zusätzliche Grossschaden-

regelung vor. Eine entsprechende Vorlage ist Ihnen bereits zugegangen.

341.3 Wasserkraft

Ein vermehrter Einsatz des Rohstoffes Wasserkraft kann einen bescheidenen Beitrag zur Substitution von Erdöl durch Elektrizität leisten. Das geltende Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte bildet dazu zwar eine taugliche Grundlage. Es geht aber von der Nutzung brachliegender Wasserkräfte aus und vernachlässigt die Möglichkeit, moderne Technologien bei älteren Anlagen der Wasserkraftnutzung anzuwenden. Durch eine entsprechende Revision des Gesetzes wollen wir einen Anreiz für die Modernisierung bestehender Wasserkraftanlagen schaffen. Dabei soll möglichst nicht in die kantona-le Gewässerhoheit eingegriffen werden. Allfälligen Zielkonflikten zwischen der besseren Nutzung der Wasserkraft und dem Schutz der Umwelt, namentlich der Landschaft, ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Eine entsprechende Vorlage soll Ihnen nach Möglichkeit 1983 zugehen.

342 Verkehr

342.1 Gesamtverkehrskonzeption und Rechtsgrundlagen

Der Schlussbericht der Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) ist im Frühjahr 1978 erschienen. Das Vernehmlassungsverfahren dazu ist abgeschlossen. Nach der Auswertung der Stellungnahmen sehen wir vor, Ihnen eine Botschaft für eine Revision der Verkehrsartikel der Bundesverfassung zu unterbreiten. Diese soll das bisher verstreute Verkehrsrecht für alle Verkehrsträger systematisch ordnen und die Grundlage für die Verwirklichung einer gesamtheitlichen Verkehrspolitik für sämtliche Verkehrsträger bilden. Dazu gehören insbesondere die Koordination der Verkehrswegeplanung

auf nationaler Ebene - unter Berücksichtigung der Raumplanung, des Umweltschutzes und der Energieversorgung - eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Verkehrsbereich, der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen und die Sicherung der Finanzierung der Bundesaufwendungen für die verschiedenen Verkehrsträger.

Eine schweizerische Gesamtverkehrspolitik setzt voraus, dass die nationalen Verkehrsaufgaben auf Grund der revidierten Verfassungsbestimmungen im einzelnen neu umschrieben und gegen die kantonalen Zuständigkeiten besser abgegrenzt werden. Im Vordergrund steht eine Neudeinition der nationalen Verkehrsnetze. Die Bundesaufgaben bei den einzelnen Verkehrsträgern sollen nach analogen Kriterien definiert werden. Wir bereiten dazu ein allgemeines Verkehrsgesetz vor, das Einzelheiten der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und ihre Zusammenarbeit für Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb der Verkehrseinrichtungen regeln soll. Dabei ist mit besonderer Dringlichkeit die Zuständigkeit für Planung und Finanzierung neuer Eisenbahnlinien zu klären, und zwar sowohl für nationale Verbindungen wie für Agglomerationen.

Die Strassenrechnung zeigt, dass die schweren Motorfahrzeuge die anteiligen Strassenkosten nur ungefähr zur Hälfte decken. Dadurch geniessen sie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Bahn. Einen besonderen Vorteil können die ausländischen Transportunternehmungen nutzen, wenn sie, ohne in der Schweiz Treibstoff zu tanken und damit ohne Kostenbeiträge an die Strassenfinanzierung, unser Land durchqueren. Um dem entgegenzusteuern, sehen wir vor, noch vor der umfassenden Vorlage über die Gesamtverkehrskonzeption eine Schwerverkehrsabgabe einzuführen. Eine entsprechende Botschaft zu einer Verfassungsänderung geht Ihnen zu Beginn des Jahres 1980 zu.

Die meisten konzessionierten Transportunternehmen können ihre Rechnung nicht ausgleichen. Das Eisenbahngesetz sieht deshalb Beiträge von Bund und Kantonen für technische Verbesserungen, für Umstellungen des Betriebs und für die Behebung von Naturschäden vor. Zur Deckung des Bundesanteils an diesen Leistungen bewilligt das Parlament periodisch Rahmenkredite. Die gesprochenen Mittel werden Ende 1981 erschöpft sein. Wir werden Ihnen deshalb 1981 eine neue Kreditvorlage unterbreiten.

Im Hinblick auf die Verwirklichung der schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption sollen die Bahnen in ihrer Betriebsführung freier werden. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, soll der bis zum 30. April 1981 gültige Tarifbildungsbeschluss nicht mehr erneuert, sondern, soweit nötig, in ein revidiertes Transportgesetz integriert werden. Ein Gesetzesentwurf vereinheitlicht, erneuert und gruppieren die Bestimmungen über die Transporte mit öffentlichen Transportunternehmen. Der Bundesrat soll künftig nur noch die Tarifaufsicht haben. Die Tarifgenchmigung wird nur für Einzelfälle vorgesehen. Der Gesetzesentwurf wird auch den Grundsatz enthalten, dass die von den politischen Instanzen verlangten gemeinwirtschaftlichen Leistungen abzugelten sind. Die Vorlage wird Ihnen im Jahre 1980 unterbreitet.

Der Bund hat für sein Personal den Anspruch auf Ruhetage erweitert und zudem eine Erhöhung des Ferienanspruchs beschlossen. Die Angleichung an diese Regelung für das Personal der konzessionierten Transportunternehmen (KTU) bedingt eine Revision des Arbeitszeitgesetzes. Sie hat bei den KTU zudem einen Mehrbedarf an Personal zur Folge. Dies führt zu höheren Defiziten, an denen sich der Bund beteiligt. Wir streben zwar eine für die KTU möglichst soziale Arbeitsregelung an, müssen aber auch für eine möglichst geringe finanzielle Mehrbelastung der Bundes-

kasse besorgt sein. Es zeichnet sich eine tragbare Verständigungslösung ab. Die Vorlage soll den eidgenössischen Räten im Jahre 1980 zugehen.

342.2 Eisenbahnen

Die Bahnen brauchen einen grösseren Handlungsspielraum beim Ausbau ihrer Anlagen sowohl für den Agglomerations- wie für den Ueberlandverkehr. Zu diesem Zweck soll das Eisenbahngesetz mit einem Instrumentarium zur vorsorglichen Freihaltung von Grundstücken für Bahnbauten ausgestattet werden. Damit soll die im Nationalstrassenbau bewährte Praxis übernommen werden. Mit der Vorlage, die wir Ihnen 1980 zuleiten wollen, wird die Neuordnung des Verkehrsrechts nach den Vorschlägen der GVK nicht präjudiziert.

Dank der am Lötschberg in Aussicht stehenden zusätzlichen Transitkapazität kann zwar der Bau einer neuen Eisenbahn-Alpentransversale noch etwas aufgeschoben werden. Ein Grundsatzentscheid über die Achsenwahl (Gotthard oder Splügen) muss aber in naher Zukunft getroffen werden, weil die SBB und die Staatsbahnen der benachbarten Länder ihre Investitionspolitik auf die gewählte Varianten ausrichten müssen. Der internationale Charakter dieses Entscheids setzt voraus, dass rechtzeitig die Haltung der angrenzenden Länder abgeklärt wird. Sobald die entsprechenden Stellungnahmen vorliegen, werden wir Ihnen eine Botschaft über den Liniensführungsentscheid unterbreiten.

Der Bundesrat erkennt die Zweckmässigkeit der Zürichberglinie. Diese schafft die Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Vorortsverkehr nach allen Richtungen und entlastet gleichzeitig den Hauptbahnhof Zürich vom Regionalverkehr. Es stellt sich aber die grundsätzliche Frage, wie weit der

Bund neue Aufgaben des Regionalverkehrs in Agglomerationen übernehmen soll. Seine finanziellen Möglichkeiten setzen hier Grenzen. Sodann ist ein neues Engagement des Bundes im Zusammenhang mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu prüfen. Der Bundesrat ist indessen bereit, den eidgenössischen Räten kurzfristig eine Vorlage zum Bau der Zürichberglinie zu unterbreiten, sofern damit lediglich die Zustimmung zum Bau der neuen Linie eingeholt werden soll.

Der Flughafen Genf stellt ein wichtiges Eingangstor zur Schweiz dar. Er soll deshalb durch eine neue, rund 2 1/2 km lange Stichlinie ans SBB-Netz angeschlossen werden. Eine entsprechende Botschaft haben Sie bereits erhalten.

342.3 Strassenverkehr

Gegen drei Fünftel des von der Bundesversammlung beschlossenen Nationalstrassennetzes sind fertiggestellt und stehen in Betrieb; ein Fünftel des Netzes ist im Bau. Da das Nationalstrassennetz Bestandteil des von der Gesamtverkehrskonzeption vorgeschlagenen Verkehrsnetzes von nationaler Bedeutung bildet, ist es unser Ziel, das Netz nach einem periodisch zu überprüfenden Bauprogramm zu vollenden.

Die Kantone werden durch den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen stark belastet. Es drängt sich deshalb auf, ihnen Bundesbeiträge an diese Aufwendungen auszurichten. Das erfordert eine verfassungsrechtliche Neuordnung, die, wenn möglich, im Rahmen der gesamtheitlichen Revision der Verkehrsartikel der Bundesverfassung (GVK) und in Uebereinstimmung mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen getroffen werden soll.

Parallel zur Weiterführung des Nationalstrassenbaues sollen auch die Hauptstrassen, welche die Gesamtverkehrskonzeption teilweise ebenfalls dem Verkehrsnetz von nationaler Bedeutung zuordnet, nach periodisch festzulegenden Mehrjahresprogrammen weiter ausgebaut werden. Der Bundesrat fährt fort, die Strassenverkehrsgesetzgebung nach dem jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik an die Bedürfnisse der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes anzupassen.

342.4 Zivilluftfahrt

Seit unserem Bericht von 1953 über die Organisation des schweizerischen Luftverkehrs und die schweizerische Luftverkehrspolitik hat die Luftfahrt einen gewaltigen Aufschwung genommen. Es sind neue Aspekte und Probleme von erheblicher politischer Bedeutung entstanden. Wir werden deshalb einen Bericht über die Luftfahrtpolitik vorbereiten. Dieser wird die wichtigsten Probleme und Lösungsmöglichkeiten darlegen und eine Standortbestimmung ermöglichen. Er wird damit als Grundlage für die Totalrevision der Gesetzgebung über die Luftfahrt dienen.

Der Anschluss an den internationalen und interkontinentalen Luftverkehr ist für unser Binnenland von grosser Bedeutung. Auch bei vorsichtiger Beurteilung muss angenommen werden, dass die Zunahme des Luftverkehrs die Kapazität der bestehenden Flughafenanlagen übersteigen wird. Der Bund wird deshalb auch in dieser Legislaturperiode Beiträge an die geplanten Bauvorhaben der Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel leisten. Bei der Festlegung der Beitragssätze wird die finanzielle Lage des Bundes mit zu berücksichtigen sein.

351 Konzept zur Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts

Wie wir bereits im Hauptteil I dargelegt haben, hat sich das Ungleichgewicht im Bundeshaushalt seit Beginn der siebziger Jahre zunehmend verstärkt. Auf der Einnahmenseite gingen die Einfuhrzölle nach 1972 zurück und blieben seit 1976 stabil. Sie bilden heute bei weitem nicht mehr die tragende Säule der Bundeseinnahmen. Die als Ersatz gedachte und für die Deckung neuer oder erhöhter Lasten notwendige Erschliessung zusätzlicher Einnahmen wurde dem Bund vom Souverän verwehrt.

In dieser Situation war es unumgänglich, die Entwicklung der Ausgaben zu dämpfen. Mit einer immer strafferen Budgetierung wurde vorerst der Handlungsspielraum für Regierung und Verwaltung eingeengt. Die im Rahmen der verschiedenen Sparpakete seit 1975 ergriffenen Massnahmen dürften überdies zu einer Verbesserung der Zahlen des Vorschlags für 1980 um etwa 1,7 Milliarden Franken geführt haben. Davon entfallen rund 1,4 Milliarden auf Einschränkungen bei den Ausgaben und rund 300 Millionen auf Einnahmenerhöhungen. Trotz dieser, auf der Ausgabenseite einschneidenden Massnahmen, ergaben sich für den Legislaturfinanzplan 1981/83 die folgenden, höchst unbefriedigenden Perspektiven:

V 1980	Finanzplanung		
	1981	1982	1983
Mio. Fr.			

Finanzplanzahlen

ohne Massnahmen auf
Verfassungs- und Ge-
setzesstufe

- Ausgaben	17 337	17 629	18 680	18 868
- Einnahmen	16 046	15 751	16 713	16 840

- Defizite (gerundet)	-1 300	-1 880	-1 970	-2 030
--------------------------	--------	--------	--------	--------

Angesichts dieser Ausgangslage sind weitere Massnahmen in Richtung auf eine Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts unumgänglich. Dies verlangen auch die Motionen, die im Dezember 1979 von den eidgenössischen Räten angenommen wurden. Um ein zusammenhängendes und auf Dauer angelegtes Sanierungsprogramm vorlegen zu können, haben wir bewusst darauf verzichtet, bereits mit dem Budget 1980 kurzfristige Massnahmen vorzuschlagen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil solche Massnahmen nur mit Dringlichkeitsrecht zu verwirklichen gewesen wären. Hingegen haben wir uns zum Ziel gesetzt, das Defizit des Bundeshaushaltes gegen Ende der Legislaturperiode, d.h. für das Jahr 1983, weitgehend zu beseitigen. Soll dieses Ziel erreicht werden, sind weitere Einschränkungen der Ausgaben nicht zu vermeiden.

Diese werden

- sowohl den Eigenbereich des Bundes wie den Transferbereich betreffen
- eine bessere und rationellere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen voraussetzen

- und eine Reihe von Gesetzes- und Verfassungsänderungen bedingen.

Trotz der sich mehrenden Engpässe soll der Personalstopp grundsätzlich weitergeführt werden.

Eine erste Vorlage mit Anträgen für Verfassungs- und Gesetzesänderungen, die Einsparungen von 650 Millionen Franken im Jahre 1981, 780 Millionen Franken im Jahre 1982 und 430 Millionen Franken ab 1983 bringen soll, geht Ihnen demnächst zu. Dauerhafte Entlastungen im Umfang von gut 400 Millionen Franken sind bei den Ueberweisungen an die Kantone und den Aufwendungen für die Konsumenten vorgesehen. Im Sinne einer auf die Jahre 1981 und 1982 befristeten Ueberbrückungsmassnahme sollen zudem die Bundesbeiträge und Darlehen in diesen beiden Jahren um 10 Prozent gekürzt werden. Nähere Ausführungen über die einzelnen Abbaumassnahmen finden sich im Bericht über den Legislaturfinanzplan 1981/83.

Mit einem ersten Paket von Vorschlägen zu Änderungen im Bereich der staatspolitisch wichtigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (vgl. Ziff. 23) soll nicht nur eine Entflechtung der Kompetenzen, sondern auch eine finanzielle Entlastung des Bundes im Umfange von etwa 200 Millionen Franken erreicht werden. Wir werden Ihnen diese Vorlage nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens in der zweiten Hälfte des Jahres 1980 unterbreiten.

Bei den Einnahmen geht es schwergewichtig darum, die Weiterführung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer, die zusammen gut die Hälfte der Fiskaleinnahmen des Bundes ausmachen, über 1982 hinaus sicherzustellen. Dabei wird die Wehrsteuer zum Ausgleich der kalten Progression allerdings etwas gemildert und die Warenumsatzsteuer etwas erhöht

werden müssen. Nähere Ausführungen über diese Vorlage finden sich im folgenden Abschnitt (Ziff. 352). Angesichts der zu erwartenden Defizite im Bundeshaushalt sollen zudem die Möglichkeiten der Umsatzbesteuerung im Rahmen der bestehenden Verfassungsgrundlagen besser ausgeschöpft werden. Es ist beabsichtigt, bereits ab 1981 die Tabakwaren mit dem vollen Steuersatz zu belasten sowie die Energieträger Elektrizität, Gas und Brennstoffe der Warenumsatzsteuer wieder zu unterstellen.

Sodann beabsichtigen wir, eine Schwerverkehrsabgabe¹⁾ einzuführen. Diese sollte etwa 350 Millionen Franken abwerfen. Die Botschaft, mit der wir eine entsprechende Verfassungsgrundlage beantragen, wird Ihnen in nächster Zeit zugehen.

352 Bundesfinanzordnung

Eines der Hauptziele der abgelaufenen Legislaturperiode, die dauerhafte Sanierung der Bundesfinanzen, konnte leider nicht erreicht werden. Wohl gelang es, namentlich mit dem 1977 angenommenen Bundesgesetz über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes, bei den Ausgaben namhafte Einsparungen zu erzielen. Weniger Erfolg hatten dagegen die Bestrebungen, die Haushaltentwicklung auch von der Einnahmenseite her in den Griff zu bekommen. Volk und Stände verworfen nämlich 1977 und 1979 die beiden Vorhaben über eine Neuordnung der Umsatzsteuer und einer direkten Bundessteuer.

Die Ausgangslage für eine neue Bundesfinanzordnung ist heute jedoch anders als 1977 und 1979, weil die verfassungsmässige Grundlage für die Erhebung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer Ende 1982 auslaufen wird. Spätestens 1982

1) Vgl. auch Ziff. 342.1

ist daher Volk und Ständen eine Finanzvorlage zu unterbreiten, damit dem Bund die beiden Haupteinnahmequellen mit einem Ertrag von zusammen 7 Milliarden Franken nicht verloren gehen. Grundlegende Änderungen des Steuersystems sind dabei nicht vorzusehen. Immerhin sollen bei der Wehrsteuer die Folgen der kalten Progression ausgeglichen oder zumindest gemildert werden. Die damit verbundenen Ertragsausfälle von etwa 300 Millionen Franken pro Jahr müssen notgedrungen mit der Warenumsatzsteuer kompensiert werden. Zusätzlich sollen dem Bund bei dieser Gelegenheit jährliche Mehreinnahmen von etwa 500 Millionen Franken erschlossen werden. Der dadurch insgesamt notwendig werdende Mehrertrag der Warenumsatzsteuer von rund 800 Millionen Franken wird erreicht, indem die Steuersätze von heute 5,6 und 8,4 Prozent auf 6,6 und 9,9 Prozent erhöht werden.

353 Subventionen und Transferausgaben

Um die Transferzahlungen noch besser in den Griff zu bekommen, bereiten wir einen Entwurf zu einem Subventionsrahmengesetz vor. Dieses wird die folgenden Grundsätze für die Ausarbeitung von Subventionsgesetzen festlegen:

Subsidiarität der Subvention, Mitbeteiligung der Kantone/Finanzausgleich, Befristung/Abbau von Subventionen, Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Beförderten. Bestehende Erlasse waren periodisch auf die Uebereinstimmung mit diesen Grundsätzen zu überprüfen. In einem zweiten Teil sind direkt auf die Subventionsgewährung anwendbare Vorschriften vorgesehen, so etwa über die Behandlung von Bagatellsubventionen, die Bestimmung der subventionierbaren Kosten, die Pauschalisierung von Beiträgen und die Doppelsubventionierung. Schliesslich soll ein dritter Teil das Subventionsverfahren regeln. Über einen Vorentwurf dieses Gesetzes wird in der ersten Hälfte 1980 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist in den letzten Jahren schrittweise verbessert und ausgebaut worden. Mit einer Botschaft vom 26. November 1979 beantragten wir Ihnen eine verfeinerte Verteilung der Kantonsanteile am Wehrsteuerertrag. Das längerfristige Anliegen einer umfassenden Ueberprüfung und Neuordnung des Finanzausgleichs bleibt indessen bestehen. Dieses Ziel lässt sich jedoch nur bei einem gesunden Bundeshaushalt auf der Grundlage einer dauerhaften Finanzordnung des Bundes verwirklichen. Die Revision des Finanzausgleichs ist überdies unmittelbar verknüpft mit den Fragen der Steuerharmonisierung und einer Änderung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen.¹⁾

Mit der Realisierung von Vorschlägen zur Aufgabennverteilung werden flankierende Massnahmen im Finanzausgleich notwendig sein. Dies um zu vermeiden, dass die staats- und finanzpolitisch erwünschte Entflechtung der Aufgaben und der damit verbundene Verzicht auf verschiedene Transferzahlungen des Bundes - ohne Gegenmassnahmen - die bisherigen Finanzausgleichswirkungen schmälert. Es ist vorgesehen, derartige Folgen durch eine Verstärkung des Finanzausgleichs mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer zu kompensieren.

1977 haben Volk und Stände den Artikel 42quinquies der Bundesverfassung gutgeheissen. Der Bund muss nun in Zusammenarbeit mit den Kantonen, für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden zu sorgen. Er hat zu diesem Zweck Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern sowie über das Verfahrens-

1) Vgl. dazu Ziff. 22.

und das Steuerstrafrecht zu erlassen. Zur Erfüllung dieses Aufrages sind zwei Bundesgesetze zu schaffen, nämlich ein Gesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Rahmengesetz) und ein nach den gleichen Harmonisierungsgrundsätzen ausgestaltetes Gesetz über die direkte Bundessteuer (Bundessteuergesetz).

Der Entwurf zu einem Bundessteuergesetz ist bereits 1974, der Entwurf zu einem Rahmengesetz 1978 einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen worden. Die Koordinationskommision für Steuerharmonisierung hat die Entwürfe bis Ende 1979 aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren überarbeitet. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren wird die Neuvorschläge im Frühjahr 1980 behandeln. Die Botschaft zu den beiden Gesetzen soll, wenn immer möglich, vor der Volksabstimmung über die Bundesfinanzordnung den eidgenössischen Räten zugeleitet werden.

356 Besteuerung von Automobilen

Nach dem Abkommen vom 22. Juli 1972¹⁾ mit der EWG hat die Schweiz - nach einer Uebergangszeit - ihre Fiskalzölle in inländische Abgaben umzuwandeln. Die wichtigsten Fiskalzölle sind diejenigen auf Mineralöl (Ertrag 1978: 2'163 Millionen Franken) und auf Automobilen (186 Millionen Franken). Während für die Erhebung einer besonderen Verbrauchssteuer auf Erdöl und Erdgas die Verfassungsgrundlage in Artikel 41ter Absatz 4 Buchstabe a gegeben ist, fehlt sie für die Besteuerung der Automobile. Die Bundesverfassung muss daher ergänzt werden. Wir gehen davon aus, dass die Umwandlung der Fiskalzölle in Verbrauchssteuern keine Erhöhung der Bundeseinnahmen bewirkt.

1) AS 1972 3119

41 SOZIALE SICHERHEIT

411 Alters- und Hinterlassenenvorsorge

Seit der Annahme des neuen Artikels 34quater BV im Dezember 1972 richtet sich die schweizerische Vorsorgopolitik gegen die Risiken Alter, Tod und Invalidität nach der sogenannten Dreisäulenkonzeption. Danach hat die staatliche Versicherung (AHV/IV = erste Säule) für die Deckung des Existenzbedarfs, die berufliche Vorsorge (Pensionskassen, Verbandsversicherungen = zweite Säule) für die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessenem Rahmen und die Selbstvorsorge (private Spartätigkeit, Erwerb von Wohneigentum, Einzelversicherungen usw. = dritte Säule) für die darüber hinausgehenden Bedürfnisse und Wünsche zu sorgen. Die inzwischen eingetretene Konjunkturabflachung hat die Verwirklichung dieser Ziele etwas verlangsamt, doch gelten sie nach wie vor als Richtschnur für unsere Politik auf diesem Gebiet.

Im Bereich der staatlichen Versicherung diente die 9. AHV-Revision in erster Linie der finanziellen Konsolidierung der AHV und der IV. Ihre Auswirkungen werden erst in den kommenden Jahren voll zutage treten und sollen dazu führen, dass die AHV bis zum Ende der neuen Legislaturperiode wieder ausgeglichene Jahresrechnungen vorlegen kann. Dies bedeutet indessen nicht, dass sich die Finanzen der AHV auch auf sehr lange Sicht im Gleichgewicht befinden, doch halten wir es nicht für angezeigt, heute schon die Lösung von Problemen zu erörtern, die sich voraussichtlich erst im 21. Jahrhundert stellen werden und deren Ausmass sich zur

Zeit nicht ermitteln lässt. Dazu kommt, dass die AHV im Unterschied zur beruflichen Vorsorge nach dem Ausgabenumlageverfahren finanziert wird. Abgesehen von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen und von den Leistungen an ausländische Arbeitskräfte, die nur vorübergehend in der Schweiz weilten, liegt die Sicherung der Ansprüche künftiger Rentner gegenüber der AHV nicht in den Reserven des Ausgleichsfonds, sondern vor allem in der Bereitschaft der nachrückenden Generationen, die dannzumal erforderlichen Renten mit ihren Beiträgen zu finanzieren.

Mit der 9. AHV-Revision ist ein weiteres wichtiges Problem gelöst worden, nämlich die Anpassung der Leistungen an die künftige Entwicklung der Preise und Löhne. Die Delegation der Befugnis zu dieser Anpassung an den Bundesrat erlaubt es, kommende Gesetzesrevisionen den strukturellen Änderungen dieses Versicherungswerkes unter noch verstärkter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Aspekte zu widmen.

Wir beabsichtigen, der Bundesversammlung im Laufe der neuen Legislaturperiode eine Vorlage über die 10. Revision der AHV zu unterbreiten. Gestützt auf die Vorarbeiten der Eidg. AHV/IV-Kommission werden wir darin in erster Linie zu den Problemkreisen der Stellung der Frau und des flexiblen Rentenalters unsere Meinung äußern. In die Revisionsthematik werden im weiteren die auch im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erörterten Ergänzungsleistungen einzubeziehen sein. Weil diese Fragen sehr komplex und auch hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen noch nicht überschaubar sind, lassen sich im heutigen Zeitpunkt noch keine Lösungen skizzieren.

Zu Beginn der eben abgelaufenen Legislaturperiode haben wir der Bundesversammlung unseren Entwurf zu einem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge unterbreitet. Diese Vorlage bezweckt, die noch vorhandenen Lücken auf diesem Gebiet durch die Einführung eines Obligatoriums mit Mindestanforderungen zu schliessen. Sie brächte innerhalb der obligatorischen Versicherung die volle Freizügigkeit zwischen den Pensionskassen und würde damit die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer erhöhen.

412 Krankenversicherung

In der Krankenversicherung harren weiterhin gewichtige Probleme der Lösung. Das Wachstum der Krankenpflegekosten hat sich in den vergangenen Jahren zwar etwas verlangsamt; es liegt aber weiterhin über der Teuerungsrat der Konsumtentenpreise. Dadurch hat vor allem die Frage der Kostendämmung, aber auch jene der Finanzierung der Versicherung und der sozial gerechten Lastenverteilung erste Bedeutung erhalten. Zwar sind durch das Bundesgesetz vom 5. Mai 1977 über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes die Bundesbeiträge an die Krankenversicherung auf dem Stand des Jahres 1976 plafonierte worden. Durch diesen Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen hat sich aber das Bedürfnis nach einem gezielten Einsatz der Bundesmittel noch verstärkt. Zudem ist in zahlreichen parlamentarischen Vorstößen auf Lücken im heutigen Leistungssystem der Versicherung, namentlich im Bereich der Spital- und Mutterschaftsleistungen, hingewiesen worden. Eine Totalrevision der Krankenversicherung erscheint indessen nach den bisherigen Erfahrungen wenig erfolgvorschprechend und muss auf später verschoben werden.

Wir haben hingegen die Absicht, Ihnen im ersten Jahr dieser Legislaturperiode den Entwurf für eine Teilrevision des KUVG zu unterbreiten, in welchem das Gewicht vor allem auf

sundheitswesen soll aber gewahrt bleiben. Vielmehr wird der Bund gewisse Dienstleistungsaufgaben wie die Information und die Dokumentation übernehmen und auch die Kompetenz erhalten müssen, den Rahmen für landesweite Gesundheitsaktionen abzustecken und diese zu koordinieren.

Im weiteren ist vorgesehen, das Lebensmittelgesetz aus dem Jahre 1905 den heutigen Erfordernissen anzupassen und dabei insbesondere die Lebensmittelkontrollen und den Fleischhygienedienst des Bundes, der Kantone und der Gemeinden besser aufeinander abzustimmen und die Kontrolle für Lebensmittel an der Grenze auszubauen.

43 UMWELT

431 Umweltschutzgesetz

Mit der Vorlage des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz konnte in der vergangenen Legislaturperiode ein entscheidender Schritt zu einer umfassenden Umweltrechtsordnung des Bundes eingeleitet werden. Zusammen mit der bestehenden Gesetzgebung, die bereits Teilbereiche des Umweltschutzes regelt (z.B. Forstpolizeigesetz, Gewässerschutzgesetz, Natur- und Heimatschutzgesetz, Fischereigesetz) oder in einzelnen Sachbereichen (z.B. Verkehrs- oder Landwirtschaftsrecht) Umweltschutzbestimmungen enthält, soll der Bund inskünftig über eine umfassende Konzeption des Umweltschutzes und des Umweltrechtes verfügen.

Ziel der Arbeit auf dem Gebiete des Umweltschutzes in den nächsten Jahren wird es sein, Grundsätze und Kompetenzen unter Abwägung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkun-

folgende Punkte gelegt werden soll: Massnahmen zur Dämpfung der Kostenentwicklung; ein gezielter Einsatz der Bundesbeiträge; ein auf die sozialpolitisch dringendsten Probleme beschränkter Ausbau der Versicherungsleistungen; Verbesserungen im Bereich der Mutterschaftsversicherung; Einführung der obligatorischen Krankengeldversicherung. Im Bereich der Finanzierung der Krankenversicherung wird insbesondere die vorgesehene Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu berücksichtigen sein.

413 Unfallversicherung

Der Gesetzesentwurf für die Totalrevision der obligatorischen Unfallversicherung wurde dem Parlament im Jahre 1976 zugeleitet. Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes werden wir beim Vollzug vorerst einen möglichst reibungslosen Übergang zum neuen Recht sicherstellen.

42 SCHUTZ DER GESUNDHEIT

Zum Schutze der Gesundheit und zur Vorbeugung gegen Krankheiten verfügen Bund, Kantone und Gemeinden bereits heute über vielfältige Kontroll- und Einflussmöglichkeiten. Auf zwei Gebieten haben sich jedoch die geltenden Regelungen als zuwenig koordiniert und daher oft unwirksam oder als unzureichend erwiesen. Ziel eines Bundesgesetzes über Krankheitsvorbeugung ist es, vom einzelnen vermeidbare Gesundheitsschäden zu verhüten. Als Massnahme kommt vor allem eine umfassende Gesundheitserziehung in Frage. Die Gesetzgebung soll sich auf jene gesundheitlichen Risikofaktoren konzentrieren, die Krankheiten und Gebrechen verursachen können, die wegen ihrer Schwere, Häufigkeit, Invalidisierungsfolge und der wirtschaftlichen Folgen für den Einzelnen, seine Familie und die Gesellschaft besonders schwerwiegend sind. Die Hoheit der Kantone im Ge-

gen und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit in konkrete Vorschriften und Verhaltensregeln umzusetzen. Im Vordergrund stehen: Erhebung und Beschaffung einschlägiger Daten sowie die Regelung der Umweltverträglichkeitsprüfung; etappenweise Herabsetzung der Abgas- und Lärmwerte im Strassenverkehr, Begrenzung des Baulärms sowie lärmbegrenzende und lufthygienische Vorschriften für bestimmte Anlagen; Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickoxide, Staub und den Schwefelgehalt im Heizöl sowie die Verhinderung missbräuchlicher Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln.

432 Gewässerschutz

Die vom Gewässerschutzgesetz vorgesehene Zehnjahresfrist zur Sanierung der wesentlichen verunreinigenden Abwassereinleitungen läuft 1982 ab. Trotz der erfreulichen Fortschritte kann das gesteckte Ziel nicht vollständig erreicht werden, weshalb sich eine Fristerstreckung aufdrängt. Dies ist nicht zuletzt auf die in den vergangenen Jahren auf allen Ebenen unseres Staatswesens entstandenen finanziellen Schwierigkeiten zurückzuführen. Es wird deshalb unumgänglich sein, das Werk des baulichen Gewässerschutzes besonders in den Randgebieten im Rahmen der geltenden Gesetzgebung fortzusetzen, technisch-wirtschaftlich effizientere Verfahren anzuwenden und in den Agglomerationen die Wirkung der bestehenden Anlagen zu verbessern. Ein Schwerpunkt bleiben die Massnahmen an der Quelle zur Verringerung des Abwasseranfalls.

433 Natur- und Heimatschutz

Ziel des Natur- und Heimatschutzes ist es, den Raum als Lebensgrundlage der angestammten vielfältigen Pflanzen- und Tierwelt und als Ort eines funktionierenden Naturhaushaltes zu bewahren, den Raum aber auch - in seiner natürlichen und

kulturellen Vielfalt - dem Menschen als Stätte körperlicher und seelischer Erholung zu erhalten.

Die gesetzlichen Grundlagen hiezu haben sich in der Praxis bewährt. Bei der Ergänzung des Instrumentariums steht die dem Gesetzesauftrag entsprechende Vervollständigung bestehender und die Inangriffnahme neuer Inventare im Vordergrund. In enger Zusammenarbeit mit Kantonen und privaten Organisationen des Natur- und Heimatschutzes - denen übrigens wichtige Aufgaben öffentlichen Interesses zukommen - werden die Möglichkeiten zur Begründung neuer, naturparkähnlicher Reservate abgeklärt.

Im Bereich des Heimatschutzes gilt es, vor allem dem Verfall überlieferten unersetzblichen Kulturgutes noch verstärkt durch wirksame Förderungsmassnahmen Einhalt zu gebieten. Als Beispiel zunehmender internationaler Verflechtung und durchaus begrüssenswerter völkerrechtlicher Normierung des Natur- und Heimatschutzes sei die Konvention des Europarates zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt erwähnt, welche bereits am Anfang der Legislaturperiode dem Parlament vorzulegen ist.

In die gleiche Richtung zielt die Revision des Bundesgesetzes über Jagd und Vogelschutz. Das neue Gesetz soll den Schutz der freilebenden Säugetiere und Vögel verbessern und seinerseits zur Erhaltung des biologischen Gleichgewichts in der Natur beitragen.

51 BILDUNG, WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG511 Bildungsartikel der Bundesverfassung

Bereits in den letzten Richtlinien haben wir festgestellt, dass die Bildungsartikel der Bundesverfassung nicht mehr den heutigen Anforderungen und Realitäten entsprechen und deshalb neu formuliert werden müssen. Wir hatten ursprünglich vorgesehen, eine neue Vorlage nach Möglichkeit auf Ende der Legislaturperiode 1975/79 vorzubereiten. Inzwischen hat aber die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren - aufgrund verschiedener Initiativen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene - beschlossen, ihre Anstrengungen zur Durchführung des 1970 in Kraft getretenen Konkordates über die Schulkoordination zu intensivieren. Die Ergebnisse dieser Bemühungen sowie der laufenden Gespräche über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen werden von grosser Bedeutung sein für die Neuformulierung der Bildungsartikel. Es liegt unseres Erachtens daher nahe, die Neuformulierung der Bildungsartikel erst dann wieder aufzunehmen, wenn mit den Kantonen ein Einvernehmen über die vom Bund in Zukunft zu erfüllenden bildungspolitischen Aufgaben erzielt worden ist.

512 Hochschulen

Unsere Hauptaufgabe in der kommenden Legislaturperiode gilt der Frage, wie sich die weiterhin wachsende Zahl schweizerischer Studienanwärter ohne Einführung von Zulassungsbeschränkungen und ohne Einbussen in der Qualität der Hochschultätigkeit bewältigen lässt.

1) Vgl. dazu auch Hauptteil I, Ziff. 333.

Die Ablehnung des Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes in der Volksabstimmung vom Mai 1978 hatte zur Folge, dass das ungenügende Gesetz von 1968 als rechtliche Grundlage für die Hochschulsubventionierung und die gesamtschweizerische Hochschulpolitik bestehen bleibt; auch fehlt wegen der Ablehnung des neuen wissenschaftspolitischen Dachgesetzes der geplante Rahmen für die neue ETH-Gesetzgebung. Da immer deutlicher wird, dass verschiedene Hochschulkantone ihre Universitätslasten auch unter Einbezug der Bundeshilfe nur noch mit Mühe zu tragen vermögen, muss in Zukunft die Hochschulfinanzierung auf eine breitere Basis gestellt werden. Zu diesem Zweck wurde von der Schweizerischen Erziehungsdirektoren- und der Finanzdirektorenkonferenz die Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge ausgearbeitet. Sollten sich nach dem Zustandekommen dieses Vertrages Finanzierungslücken im Zusammenhang mit den notwendigen Vorkehrungen zur Vermeidung von schwerwiegenden Ausbildungsengpässen zeigen, müsste der Bund flankierende Massnahmen befristeter Art erwägen. Voraussetzung dafür bleiben aber zunächst die Leistungen der Nichthochschulkantone.

Die unabdingbare Weiterführung der Hochschulförderung verlangt, dass wir Ihnen 1980 eine Kreditvorlage für die vierte Beitragsperiode (Jahre ab 1981) unterbreiten. Daneben sind die Anstrengungen für bessere Informations- und Koordinationsinstrumente in der Hochschulpolitik zu verstärken.

513 Berufsbildung

Die Qualität der Berufsbildung hängt entscheidend von der Ausbildung geeigneter, qualifizierter Lehrer ab. Die Ausbildung der Lehrer kaufmännischer Berufsschulen wird weiterhin grundsätzlich durch die kantonalen Hochschulen erfolgen,

während die Aus- und Fortbildung von Lehrern an gewerblich-industriellen Berufsschulen dem Schweizerischen Institut für Berufspädagogik obliegt. Das Institut ist zur Zeit noch provisorisch in gemieteten Räumen untergebracht; dieses Provisorium erlaubt es ihm nicht, sämtliche vom Berufsbildungsgesetz vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen und eine qualitätsgerechte Gewerbelehrerausbildung zu gewährleisten.

514 Stipendienwesen

Die Kantone haben zwar in den letzten Jahren ihre Ausbildungsbeihilfen mit Unterstützung des Bundes stark ausgebaut; nach wie vor sind aber von Kanton zu Kanton in der Stipendiengewährung für vergleichbare Fälle wesentliche, sozial nicht gerechtfertigte Unterschiede feststellbar. Ein wirksames Tätigwerden des Bundes auf diesem Gebiet würde neben neuen Bildungsartikeln auch noch grössere finanzielle Leistungen erfordern, was den Bestrebungen auf Entlastung des Bundeshaushaltes im Transferbereich zuwiderläuft. Im Rahmen der Aufgabenteilung Bund / Kantone ist deshalb sogar ein völliger Verzicht der Kantone auf Bundesbeiträge diskutiert worden.

In Anbetracht der noch wenig geklärten Situation wollen wir uns vorderhand auf die notwendigen Massnahmen zur Erfüllung der uns in diesem Bereich übertragenen Verantwortung beschränken. Dazu gehört eine Vorlage über die Stipendien für ausländische Studierende, mit welcher die Mittel für die Fortführung der Stipendienprogramme für Ausländer angefordert werden sollen.

515 Forschung

Da die Forschung zu den vorrangigen Aufgaben eines modernen Industriestaates gehört, wollen wir in den nächsten Jahren die Subventionierung des Schweizerischen Nationalfonds zur

Förderung der wissenschaftlichen Forschung und die direkte Finanzierung von Forschungsarbeiten an den beiden Bundeshochschulen und den Annexanstalten im Schulsratsbereich auf dem bisherigen Niveau weiterführen. In der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit gilt es, die eingegangenen Verpflichtungen zu halten und in den sich ausweitenden gemeinschaftlichen Programmen für Energieforschung und andere angewandte Forschungen der Schweiz einen unseren Interessen entsprechenden Platz zu sichern.

Wie schon in den letzten Richtlinien der Regierungspolitik festgestellt, bedürfen Organisation und Verfahren für eine zielbewusste Forschungspolitik des Bundes einer gesetzlichen Grundlage. Nachdem unser erster Versuch wegen der Kopplung mit der Hochschulförderung gescheitert ist, werden wir Ihnen den Entwurf für ein separates Forschungsgesetz unterbreiten. Zur Fortführung der Mitwirkung der Schweiz in der internationalen wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit werden wir Ihnen sodann eine Vorlage über die Entwicklung unsrer Verpflichtungen im Rahmen der COST (Gemeinschaftsprojekte mit Staaten der Europäischen Gemeinschaft und andern europäischen Ländern) sowie über eine Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland im Bereich fortgeschrittener Kernreaktoren unterbreiten.

In der Absicht, die amtliche Statistik des Bundes zu modernisieren und besser zu koordinieren, sehen wir vor, das Bundesgesetz von 1870 über die amtlichen statistischen Aufnahmen in der Schweiz durch ein neues, umfassendes Gesetz über die Bundesstatistik abzulösen. Über den Vorentwurf soll im Jahre 1980 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet werden.

521 Gesamtheitliche Ordnung der Medien

Zu Beginn der vergangenen Legislaturperiode wurde der Radio- und Fernsehaktikel der Bundesverfassung von Volk und Ständen verworfen. Das Vernehmlassungsverfahren zu den Expertenentwürfen für die Revision von Artikel 55 und die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Presseförderungsartikel 55bis hat zu keinen schlüssigen Ergebnissen geführt. Die Presseförderung wurde zwar mehrheitlich begrüßt, doch gingen die Meinungen über ihre Ausgestaltung weit auseinander. Die Entwicklung und mögliche Einführung neuer Medien (Satellitenrundfunk, Telefon-Bildschirmtext) und die breitere Nutzung der bestehenden Kabelnetze sind zudem geeignet, das bestehende Mediengefüge in Bewegung zu setzen und damit neue Probleme zu schaffen.

Das übergeordnete Ziel unserer Medienpolitik besteht in der Erhaltung und, wo nötig, in der Förderung eines offenen Kommunikationssystems, in welchem die Medien ihre Funktion in den Schranken der Rechtsordnung frei erfüllen können. Wesentliche Rahmenbedingungen werden dabei auf der einen Seite durch den Persönlichkeitsschutz gesetzt (vgl. Ziff. 212.1). Auf der andern Seite wird der Bund durch die in Artikel 8 des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes festgehaltenen Informationspflichten das seine zu einem freien Informationsfluss beitragen.

Wir haben daher eine Expertenkommission beauftragt, eine Medien-Gesamtkonzeption zu erarbeiten. Die Kommission wird bis Mitte der Legislaturperiode einen Bericht über die Gestaltungsmöglichkeiten auf Verfassungs- und auf Gesetzesstufe vorlegen. Wegen seiner rechtlichen und politischen Notwendigkeit haben wir beschlossen, die Arbeit am Radio-

und Fernsehaktikel der Bundesverfassung zeitlich vorzuziehen, wobei für eine enge Koordination mit den Bestrebungen der Medienkommission gesorgt ist. Die Botschaft für den Radio- und Fernsehaktikel wird der Bundesversammlung voraussichtlich im Jahre 1980 zugehen.

522 Urheberrecht

Angesichts der modernen Kommunikationsmethoden erweist sich das Urheberrecht in seiner klassischen Ausgestaltung in vielen Fällen als wirklichkeitsfremd, da der Urheber mehr und mehr die Kontrolle über die Nutzung seines Werkes verliert.

Bei der Revision der Urheberrechtsgesetzgebung verfolgen wir das Ziel, einen gerechten Ausgleich zu schaffen zwischen den Interessen der Allgemeinheit an einem möglichst ungehinderten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken - unter Ausnutzung der neuen technischen Möglichkeiten - und dem Bedürfnis der Urheber nach einem ausreichenden Schutz.

Zur Erreichung dieses Ziels wollen wir im Rahmen der Urheberrechtsrevision auch das Verwertungsgesetz neu konzipieren. Schliesslich soll die Schweiz verschiedenen urheber- und nachbarrechtlichen internationalen Konventionen bzw. deren neuesten Fassungen beitreten oder sie ratifizieren.

53 KUNST, SPORT, FREIZEIT

531 Kulturförderung

Die Kulturpolitik ist in erster Linie eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Seit jeher hat der Bund in Ergänzung der kantonalen und kommunalen Anstrengungen gewisse Leistungen erbringen müssen. Das kulturpolitische Engagement des Bundes

bedarf in verschiedener Hinsicht einer Verstärkung und einer Konsolidierung. Zu den wichtigsten kulturpolitischen Aufgaben des Bundes gehört heute die Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland, die Förderung kultureller Kontakte zwischen den verschiedenen Landesteilen, die Unterstützung des kreativen Schaffens sowie eine besondere Unterstützung benachteiligter Regionen. So werden wir Ihnen im Laufe des Jahres 1980 eine Vorlage über die Stiftung Pro Helvetia, die in den genannten Bereichen wichtige Funktionen zu erfüllen hat, unterbreiten, um die finanzielle Ausstattung dieser ganz mit Bundesmitteln arbeitenden Institution neu zu regeln. Insbesondere muss die Stiftung in die Lage versetzt werden, im Landesinnern mehr Mittel für ihre spezifischen Aufgaben, die kulturelle Belebung und damit für die Erwachsenenbildung und den Austausch über die Kulturgrenzen hinweg einzusetzen. Ihre Arbeit im Ausland bedarf grösserer Kontinuität, der Präsenz an mehr Orten sowie zusätzlicher Schwerpunkte in den für uns besonders wichtigen Ländern. Der Stärkung der Beziehungen unter den Landesteilen dient auch die Errichtung eines zweiten Sitzes des Landesmuseums in der Westschweiz. Die Teileröffnung dieses Museums ist für 1983 vorgesehen.

Wir werden Ihnen sodann beantragen, für das schweizerische Filmschaffen, das einen kulturellen Rang erreicht hat, der international zunehmend anerkannt wird, erhöhte Mittel bereitzustellen. Eine Hilfe für benachteiligte Regionen bedeutet die Tätigkeit der von einer Stiftung getragenen Schweizerischen Volksbibliothek, die Berg- und Landgebiete mit Büchern versorgt. Sie wird ihre Arbeit nur fortsetzen können, wenn sie über mehr Mittel verfügt. Wir werden Ihnen im Laufe des Jahres 1980 vorschlagen, den bisherigen Bundesbeitrag durch eine Revision des entsprechenden Bundesbeschlusses wesentlich heraufzusetzen. Schliesslich beabsichtigen wir, einer Empfehlung der Experten-

kommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik folgend, die Schaffung eines schweizerischen Dokumentationszentrums für Kulturfragen in die Wege zu leiten.

532 Freizeiteinrichtungen und Sport

Mit der Annahme des Verfassungsartikels 37quater über die Fuss- und Wanderwege wurden dem Bund Aufgaben zur Förderung von Einrichtungen übertragen, die auch der sinnvollen Freizeitgestaltung dienen. In Ausführung dieser Bestimmungen werden wir Ihnen einen Gesetzesentwurf unterbreiten, der die an die Kantone gerichteten Grundsätze über die Anlagen und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen enthält, die Pflichten des Bundes und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit privaten Organisationen regelt.

1 D A S S E T Z E N V O N P R I O R I T A E T E N

Im Einleitungsteil dieses Berichtes haben wir auf die Einschränkungen des Handlungsspielraums (vgl. Hauptteil I, Ziff. 4) hingewiesen. Die Lage des Bundeshaushalts, aber auch mögliche institutionelle Engpässe erlauben uns nicht, jedem Problem im Laufe der Legislaturperiode mit einer entsprechenden neuen Massnahme auf Bundesebene zu begegnen. Wenn also im Aufgabenkatalog (Hauptteil II) in einzelnen Abschnitten von keinen neuen Massnahmen die Rede ist, so bedeutet dies nicht, dass der ganze entsprechende Sachbereich in der Legislaturperiode von untergeordneter Wichtigkeit geworden ist. Damit kommt vielmehr unsere Meinung zum Ausdruck, dass entweder die Anstrengungen im bisherigen Sinne und Ausmass weitergeführt werden sollen, ohne dass Schritte der Rechtsetzung erforderlich sind, oder dass an sich wünschbare neue Massnahmen zurückgestellt werden mussten, weil sie weniger dringlich sind als andere. Bei den im Aufgabenkatalog erörterten Massnahmen und angekündigten Botschaften handelt es sich somit um neue Vorhaben erster Priorität. Sie sind ausgewählt worden aus einer sehr viel grösseren Zahl von Geschäften, die in den verschiedenen Departementen zur Erledigung anstehen. Bei dieser Selektion haben wir uns zwar nach wie vor keiner wissenschaftlichen Entscheidungsmodelle bedient. Hingegen liegen unseren Prioritäten bestimmte Kriterien und Grundsätze wie die zeitliche Dringlichkeit, die sachliche Wichtigkeit und die politische und finanzielle Realisierbarkeit zugrunde (vgl. dazu Ziff. 3). Unter der Vielzahl der Vorhaben des Aufgabenkatalogs gibt es immer

noch Geschäfte unterschiedlichen Gewichts. Im folgenden sollen deshalb jene Probleme und Aufgaben besonders hervorgehoben werden, die im Zentrum der Legislatur stehen und innerhalb der kommenden vier Jahre unsere grösste Aufmerksamkeit beanspruchen. Diese Auswahl von Vorhaben allerhöchster Priorität soll die Schwerpunkte unserer Tätigkeit bilden. Die Schwerpunkt-Probleme sind im Aufgabenkatalog bereits ausführlich dargestellt worden. Im folgenden geht es noch darum, in einer knappen Uebersicht ihre ausserordentliche Bedeutung zu würdigen. Für die Darstellung bedienen wir uns in etwa der Gliederung, wie sie bereits im Aufgabenkatalog verwendet worden ist. Damit ist auch gesagt, dass die Reihenfolge der folgenden Unterabschnitte keine Rangordnung darstellt.

2 D I E S C H W E R P U N K T E

21 SICHERHEITS- UND AUSSENPOLITIK

Unser Beitrag an die internationale Entwicklungszusammenarbeit nimmt innerhalb unserer Aussen-, Aussenwirtschafts- und Sicherheitspolitik einen immer wichtigeren Platz ein. Die öffentliche Entwicklungshilfe soll deshalb schrittweise erhöht und den durchschnittlichen Leistungen der anderen OECD-Länder angenähert werden. Wir werden der Bundesversammlung eine Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO unterbreiten und auch der Information der Oeffentlichkeit über diese Frage unsere volle Aufmerksamkeit schenken. Unsere Armee muss nach dem Armeeleitbild 80 den Anforderungen der Zeit entsprechend weiterentwickelt und ausgebaut werden. Das-selbe gilt für den Zivilschutz. Sodann sind neue Rechtsgrundlagen für eine zeitgemässen Landesversorgung zu schaffen.

Bei der Fortentwicklung des Rechtsstaates gilt es vor allem, den Schutz der Persönlichkeit zu verstärken, und zwar durch einen Ausbau der zivilrechtlichen Vorschriften einerseits und eine besondere Datenschutzgesetzgebung andererseits. Das Instrumentarium zur Bekämpfung von Terror- und anderen Gewaltverbrechen soll durch eine Revision des Strafgesetzbuches erweitert werden. Ein erstes Paket von Neuverteilungsvorschlägen im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sollte noch in dieser Legislaturperiode verwirklicht werden. Nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse zum Expertenentwurf ist ein Grundsatzentscheid über die Frage fällig, wie die Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung weitergeführt werden sollen.

Die konjunkturelle Entwicklung und der rasche Strukturwandel stellen an die Wirtschaftspolitik der kommenden Jahre hohe Anforderungen. Die Sicherung der Arbeitsplätze und die Bekämpfung der Inflation werden den dauernden und flexiblen Einsatz der vorhandenen Instrumente der Konjunktur- und Strukturpolitik erfordern. Je nach der eintretenden Entwicklung sind auch ausserordentliche Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung ins Auge zu fassen. Um allenfalls notwendige Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern, ist die Uebergangsordnung der Arbeitslosenversicherung durch ein neues Gesetz abzulösen. Mit einer Revision soll das Bundesgesetz über Kartelle und ähnliche Organisationen den heutigen wettbewerbspolitischen Anforderungen angepasst werden. Im Hinblick auf die stürmischen Entwicklungen im Bankensektor ist eine Totalrevision des Bankengesetzes unumgänglich geworden.

Eine gesamtheitliche schweizerische Verkehrspolitik setzt voraus, dass das Verkehrsrecht für alle Verkehrsträger neu geordnet wird. Eine Revision der Verkehrsartikel der Bundesverfassung soll dazu die Grundlage bilden. Die weiteren Schritte zur Verwirklichung einer Gesamtverkehrskonzeption haben darauf aufzubauen. Neue Rechtsgrundlagen sind auch für eine umfassende Energiepolitik zu schaffen. Sie werden es erlauben, das Energiesparen, die Erdölsubstitution und die Erforschung neuer Energien intensiver zu fördern.

Die Verwirklichung eines Programms zur mittelfristigen Wiederherstellung eines Gleichgewichts des Bundeshaushaltes ist das zentrale Anliegen in der Legislaturperiode. Dazu werden nicht nur neue Sparanstrengungen vor allem im Transferbereich nötig sein. Es wird auch darum gehen, mit einer Bundesfinanzordnung die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer als wichtigste Fiskaleinnahmen des Bundes über 1982 hinaus sicherzustellen. In einem Rahmengesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden und in einem entsprechend ausgestalteten Bundessteuergesetz sind sodann die Grundsätze für die Steuergesetzgebung auf den drei Ebenen des Bundesstaates festzulegen.

Unsere Politik im Bereiche der Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsvorsorge wird auf der verfassungsmässigen Basis der Dreisäulenkonzeption im bisherigen Rahmen weitergeführt. Eine 10. AHV-Revision soll die Probleme der Stellung der Frau

und des flexiblen Rentenalters angehen. Die Krankenversicherung ist teilweise zu revidieren, damit vordringliche Finanzierungsprobleme gelöst werden können. Um Gesundheitsschäden, die der einzelne vermeiden kann, von vorneherein besser zu verhüten, soll zudem ein neues Bundesgesetz über Krankheitsvorbeugung geschaffen werden.

27 BILDUNG UND KULTUR

Im Bereich der Hochschulpolitik wollen wir unsere bisherigen Leistungen weiterführen und zusammen mit den Hochschulkantonen alles unternehmen, um Zulassungsbeschränkungen für die weiterhin wachsende Zahl der Studienanwärter zu vermeiden. Die Hochschulfinanzierung muss in Zukunft von den Nichthochschulkantonen mitgetragen werden. Das neue Forschungsgesetz strebt eine zweckmässige Organisation der Forschungspolitik an. Für Radio und Fernsehen soll die dringlich gewordene verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden.

3 I N T E R N W E I T E R Z U B E A R B E I T E N D E
G E S C H A E F T E

(Zweite Priorität)

Weil der Handlungsspielraum der politischen Behörden begrenzt ist, haben wir eine grössere Anzahl an sich wichtiger Vorhaben zurückgestellt, in der Meinung, dass diese Geschäfte während der Legislatur intern weiter bearbeitet, voraussichtlich aber nicht dem Bundesrat zum Beschluss unterbreitet werden sollen.

Sollten sich indessen die unserer Beurteilung im Januar 1980 zugrundeliegenden Verhältnisse erheblich ändern, so behalten wir uns vor, zurückgestellte Geschäfte vorzuziehen, sei es an-

stelle solcher, die in der ersten Prioritätsstufe figurieren, sei es zusätzlich. Wir werden die Bundesversammlung über solche Verschiebungen in den Prioritäten in der jeweiligen Botschaft und im Zwischenbericht in der Mitte der Legislatur informieren. Die nachfolgende Liste ist nicht abschliessend und führt nur die wichtigsten Vorhaben auf:

Sachbereich:

11 Aussenpolitik

- Europäisches Uebereinkommen betreffend das Statut der Wanderarbeiter
- Europäische Rahmenkonvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften und -behörden

13 Sicherheitspolitik

- Ueberarbeitung der Konzeption der Gesamtverteidigung

21 Rechtsstaat und Verfassung

- Bundesgesetz über die amtlichen Veröffentlichungen
- Revision des Strafgesetzbuches: Leib und Leben, Sittlichkeit, Familie
- Revision des Strafgesetzbuches: Vermögensdelikte
- Kodifikation des schweizerischen Internationalprivatrechts
- Revision des Eheschliessungs- und des Scheidungsrechts
- Revision des Vormundschaftsrechts
- Totalrevision des Werkvertrages im Obligationenrecht
- Arztrechtliche Fragen
- Allgemeine Geschäftsbedingungen

- Verfassungsartikel über den zivilen Verkehr und Umgang mit Waffen und Munition
- Bundesgesetz über den zivilen Verkehr und Umgang mit Waffen und Munition
- Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege

31 Wirtschaftsrecht

- Konsumentenschutzgesetz
- Totalrevision des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente

32 Wirtschaftspolitik

- Stabilitätsgesetz
- Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft
- Revision der Währungsgesetzgebung
- Qualitätskontrolle in der Uhrenindustrie
- Mitbestimmung der Arbeitnehmer

33 Boden und Raum

- Revision des Landwirtschaftsgesetzes: Art. 95, Agrarstruktur
- 6. Landwirtschaftsbericht
- Vorkaufsrecht und weitere Fragen des bäuerlichen Bodenrechts
- Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz
- Teilrevision des Forstpolizeigesetzes

34 Energie und Verkehr

- Totalrevision des Luftfahrtgesetzes
- Bundesgesetz betreffend Haftpflicht bei Talsperren

35 Öffentliche Finanzen

- Anpassung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung Bund/Kantone

43 Umwelt

- Ausführungsgesetzgebung zum Verfassungsartikel über die Wasserwirtschaft

51 Bildung, Wissenschaft und Forschung

- Stipendiengesetz
- Bundesgesetz über die ETH

53 Kunst, Sport, Freizeit

- Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit

Vollzug der Richtliniengeschäfte 1975-1979

<u>Geschäft</u>	<u>Stand des Vollzuges</u>
1 <u>Die Schweiz in der Staatenwelt</u>	
Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)	Teilnahme der Schweiz an Konferenzen (Vgl. Ziff. 112, Hauptteil II)
Forschungsprogramm auf dem Gebiet der Kernfusion und der Plasma-physik (EURATOM)	Botschaft vom 24.5.78 BBI <u>1978</u> II 1
Europäische Menschenrechtskonvention, 1. und 4. Zusatzprotokoll	Auf die neue Legislaturperiode verschoben (Vgl. Ziff. 118, Hauptteil II)
Beitritt zur Europäischen Sozialcharta	Auf die neue Legislaturperiode verschoben (Vgl. Ziff. 112, Hauptteil II)
Europäisches Patentübereinkommen	Botschaft vom 24.3.76 BBI <u>1976</u> II 1
Revision des Patentgesetzes	
Bericht über Verhältnis zur UNO	Bericht vom 29.6.77 BBI <u>1977</u> II 813
Ausbau der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe:	Botschaften vom 27.9.76 und vom 23.11.77
Weitere Rahmenkredite	BBI <u>1976</u> III 741, BBI <u>1978</u> I 69
Rechtsgrundlagen für Asylrecht	Botschaft vom 31.8.77 BBI <u>1977</u> III 105

Konferenz über internationale
wirtschaftliche Zusammenarbeit
(Nord-Süd-Dialog)

Teilnahme der Schweiz an
Konferenzen. Verhandlungen sind
noch im Gang (Vgl. Ziff. 114,
Hauptteil II)

Beziehungen der Schweiz zur Welt-
bank und deren Tochterorganisationen

Ein Bericht zur Beitrittsfrage
wird in der neuen Legislatur-
periode erstattet (Vgl. Ziff.
322, Hauptteil II)

Verwirklichung des Armeeleitbildes

1980

- Änderung der Truppenordnung

Botschaften vom 14.3.77 und
25.9.78, BB1 1977 I 1497, BB1
1978 II 1245

- Rüstungsprogramme 1976, 1977,
1978, 1979

BB1 1976 I 836, 1977 I 1564
BB1 1978 I 557, 1979 I 685

- Revision Ausbildung der Offiziere

Botschaft vom 11.5.77
BB1 1977 II 677

- Bericht über den Stand und die
Planung auf dem Gebiet der Waffen-
und Schiessplätze

Bericht vom 1.9.76
BB1 1976 III 390

Neufassung des Dienstreglementes

Bundesratsbeschluss vom 27.6.79

Revision des Militärstrafgesetzes und Botschaft vom 7.3.1977
der Militärstrafgerichtsordnung

BB1 1977 II 1

Einführung des zivilen Ersatz-
dienstes

Botschaft vom 21.6.76
BB1 1976 II 961

Revision der Zivilschutzgesetze

Botschaft vom 25.8.76
BB1 1976 III 350

Schaffung des Ausbildungszentrum für Zivilschutz

Botschaft vom 4.7.79
BB1 1979 II 513

Verfassungsartikel für Landes-
versorgung

Botschaft vom 6.9.78
BB1 1978 II 699

Bundesgesetz über die wirtschaftliche Folgt nach Annahme des Ver-
Landesversorgung fassungsartikels (Vgl. Ziff.
134, Hauptteil II)

2 Staat und Gesellschaft

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung	Botschaft vom 4.2.76 BBI <u>1976</u> I 712, Ergänzungs- bericht vom 27.2.78 BBI <u>1978</u> I 689
Totalrevision der Bundesver- fassung	Vernehmlassungen werden aus- gewertet (Vgl. Ziff. 211.1, Hauptteil II)
Persönlichkeitsschutz (Revision Art. 28 ZGB und 49 OR)	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 212.1, Hauptteil II)
Familienrecht	
- Allg. Wirkungen der Ehe und Eheglüterrecht	Botschaft vom 11.7.79 BBI <u>1979</u> II 1191
- Eheschliessungs- und Ehe- scheidungsrecht	Die Vorarbeiten zur Revision, insbesondere eine Untersuchung über die Realität der Scheidung in der Schweiz, sind im Gange.
- Versorgungsrecht	Botschaft vom 17.8.77 BBI <u>1977</u> III 1
Ombudsmann	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 215.2, Hauptteil II)
Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen	Botschaft vom 8.3.76 BBI <u>1976</u> II 444, Zusatzbotschaft vom 6.7.77 BBI <u>1977</u> II 1247
Verbundsystem der polizeilichen Hilfe (Sicherheitspolizei)	Botschaft vom 20.6.77 BBI <u>1977</u> II 1279 (Vgl. auch Ziff. 216, Hauptteil II)

Kriminalpolizeiliches Informations- system	Vorbereitung mit Kantonen hat begonnen. Botschaft folgt in neuer Legislatur (Vgl. Ziff. 213, Haupt- teil II)
Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen	Verwirklichung eines 1. Paketes in der neuen Legislatur (Vgl. Ziff. 22, Hauptteil II)
Bildung des neuen Kantons Jura	Botschaft vom 23.11.77 BB1 <u>1977</u> III 767
Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Unterstützung	Botschaft vom 17.11.76 BB1 <u>1976</u> III 1193

3 Wirtschaft und Gesellschaft

Arbeitsbeschaffungsmassnahmen	Botschaft vom 28.1.76 BB1 <u>1976</u> I 653
- Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen	Botschaft vom 22.2.78 BB1 <u>1978</u> I 1077
- Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten	Botschaft vom 23.10.78 BB1 <u>1978</u> II 1373
Konjunkturartikel	Botschaft vom 27.9.76 BB1 <u>1976</u> III 677
Konjunkturgesetzgebung	Auf neue Legislatur ver- schoben (Vgl. Ziff. 321, Hauptteil II)
Notenbankinstrumentarium	Botschaft vom 27.2.78 BB1 <u>1978</u> I 769

Teilrevision des Aktienrechts	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 312, Hauptteil II)
Revision des Teilzahlungsrechts	Botschaft vom 12.6.78 BB1 <u>1978</u> II 485
Umsatzsteuer nach dem Mehrwert- } prinzip } <td>1. Vorlage : Botschaft vom 24.3.76 BB1 <u>1976</u> I 1384</td>	1. Vorlage : Botschaft vom 24.3.76 BB1 <u>1976</u> I 1384
Aenderungen der Wehrsteuer } <td>2. Vorlage: Botschaft vom 15.5.78 BB1 <u>1978</u> I 849</td>	2. Vorlage: Botschaft vom 15.5.78 BB1 <u>1978</u> I 849
Verfassungsartikel über die Harmonisierung der Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden	Botschaft vom 24.3.76 BB1 <u>1976</u> I 1384
Teilrevision der Krankenver- sicherung	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 412, Hauptteil II)
Totalrevision der obligatorischen Unfallversicherung	Botschaft vom 18.8.76 BB1 <u>1976</u> III 141
9. AHV-Revision	Botschaft vom 7.7.76 BB1 <u>1976</u> III 1
Berufliche Vorsorge	Botschaft vom 19.12.75 BB1 <u>1976</u> I 149
Volksbegehren zur Beschränkung der Einbürgerungen	Botschaft vom 8.3.76 BB1 <u>1976</u> I 1373
Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer	Botschaft vom 19.6.78 BB1 <u>1978</u> II 169

Einbürgerung und Bürgerrecht der Ehegatten und Kinder (Art. 45 Abs. 4 und Art. 44 BV)	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 211.2, Hauptteil II)
Arbeitslosenversicherung, Übergangsordnung	Botschaft vom 11.8.76 BBl <u>1976</u> II 1569
Neukonzeption	(Vgl. Ziff. 324.1, Hauptteil II)
Revision des Arbeitsvermittlungsge setzes	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 324.1, Hauptteil II)
Revision des Heimarbeitsgesetzes	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 324.1, Haupt teil II)
Umweltschutzgesetz	Botschaft vom 31.10.79 BBl <u>1979</u> III 749
Herabsetzung des Bleigehaltes des Motorbenzins	Bundesratsbeschluss vom 12.12.77
Raumplanungsgesetz	Botschaft vom 27.2.78 BBl <u>1978</u> I 1006
Wohnbau- und Eigentumsförderungs gesetz (Rahmenkredite)	Ein neuer Rahmenkredit war nicht erforderlich
Revision des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnver hältnisse im Berggebiet	Botschaft vom 14.9.77 BBl <u>1977</u> III 69
Gesetz über Kredithilfe an Ferien wohnungen im Berggebiet	Verzicht aus finanziellen Gründen
Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Ver längerung und Revision des Bundesbeschlusses)	Botschaft vom 22.12.76 BBl <u>1977</u> I 45
Gesamtrevision des Mietrechtes im Obligationenrecht	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 333.1, Haupt teil II)

Missbrauchgesetzgebung im Mietwesen (Mieterschutz- initiative und Gegenvorschlag)	Botschaft vom 21.6.76 BBI <u>1976</u> II 1345
Bundesgesetz über die Allgemeinver- bindlicherklärung von Rahmen- mietverträgen	Zurückgestellt
Ausführungsgesetzgebung über die Wasserwirtschaft	Zurückgestellt. Wird im Zu- sammenhang mit der Aufgabentei- lung Bund/Kantone überprüft.
Gesamtverkehrskonzeption	Erschienen Dezember 1977
Ausbau der BLS auf Doppelspur	Botschaft vom 4.2.76 BBI <u>1976</u> I 581
Unfallverhütung im Strassenverkehr	Botschaft vom 18.2.76 BBI <u>1976</u> I 1109
Teilrevision des Luftfahrtge- setzes	Botschaft vom 24.11.76 BBL <u>1976</u> III 1232 und 1259
Ausbau der Flughäfen	Botschaft vom 26.1.77 u. 14.11.79 BBI <u>1977</u> I 653, <u>1979</u> III 1116
Ausbau der Flugsicherungsge- bäude und -anlagen	Botschaft vom 1.9.76 BBI <u>1976</u> III 521 Botschaft vom 4.7.79 BBI <u>1979</u> II 485
Gesamtenergiekonzeption	Erschienen November 1978
Forschungsprogramm der Inter- nationalen Energieagentur (IEA)	Botschaft vom 12.4.79 BBI <u>1979</u> I 917
Atomgesetz Teilrevision	Botschaft vom 24.8.77, BBI <u>1977</u> III 293
Atomgesetz Totalrevision	Folgt in neuer Legislatur (Vgl. Ziff 341.2, Hauptteil II)
Förderung der Fernheizung	Daueraufgabe, die durch die 1977 eingesetzte Fachkommission wahrgenommen wird

Fünfter Landwirtschaftsbericht	Bericht vom 22.12.76 BB1 <u>1977</u> I 242
Flächenbeiträge an die Land-) wirtschaft im Berggebiet)	Botschaft vom 28.2.79 BB1 <u>1979</u> I 1309
Beiträge für die Kuhalpung)	
Revision des Milchwirtschaftsbe- schlusses und des Landwirtschafts- gesetzes (Ausbau der Futter- mittelbewirtschaftung)	Botschaft vom 22.12.76 BB1 <u>1977</u> I 73
Revision des Zuckerbeschlusses	Botschaft vom 13.9.78 BB1 <u>1978</u> II 1256
Revision des Rebbaubeschlusses	Botschaft vom 22.11.78 BB1 <u>1978</u> II 1677
Ausbau der Forschungsanstalt Liebefeld	Botschaft vom 4.2.76 BB1 <u>1976</u> I 1124
Ausbau der Obst- und Weinfach- schule Wädenswil	Botschaft vom 22.11.78 BB1 <u>1979</u> I 21
Entschuldung landwirtschaftlicher Leimwesen	Botschaft vom 13.6.77 BB1 <u>1977</u> II 616
Tierschutzgesetz	Botschaft vom 9.2.77 BB1 <u>1977</u> I 1075
Ausführung der Gesamtkonzeption für die Wald- und Holzwirtschafts- politik	Aus finanziellen Gründen zurückgestellt
Revision des Versicherungsauf- sichtsgesetzes	Botschaft vom 5.5.76 BB1 <u>1976</u> II 873
Niederlassungsrechtliches Abkommen mit den EG-Behörden	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 325.2, Hauptteil II)
Kompetenz zur Festsetzung von Post- taxen	Botschaft vom 25.2.76 BB1 <u>1976</u> I 909

4 Kultur und Gesellschaft

Bildungsartikel	Zurückgestellt bis Kantone ein Einvernehmen über Kurs finden (Vgl. Ziff. 511, Haupt- teil II)
Hochschulförderungsgesetz (mit Forschung)	Botschaft vom 4.10.76 BBI <u>1976</u> III 885
ETH-Gesetz	Nach Ablehnung des Hochschul- förderungsgesetzes zurückge- stellt
Revision des Berufsbildungsgesetzes	Botschaft vom 26.1.77 BBI <u>1977</u> I 681
Revision des Stipendiengesetzes	Vorläufig zurückgestellt (Vgl. Ziff. 514, Hauptteil II)
Forschungsgesetz (mit Hoch- schulförderung)	Botschaft vom 4.10.76 BBI <u>1976</u> III 885
Beteiligung an internationalen wissenschaftlichen und technischen Unternehmungen	Verschiedene Projekte. Vgl. insbesondere Botschaft vom 11.5.77, BBi <u>1977</u> II 661
Rechtliche Ordnung für Radio und Fernsehen	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 521, Hauptteil II)
Kabelrundfunk	Verordnung vom 6.7.77
Presseförderung	Verzicht aus finanziellen Gründen und wegen des fehlenden Konsenses im Vernehmlassungs- verfahren
Neue gesetzliche Grundlage für Pro Helvetia	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 531, Haupt- teil II)
Revision des Urheberrechts	Auf neue Legislatur verschoben (Vgl. Ziff. 522; Haupt- teil II)

Am 31. Dezember 1979 hängige Volksbegehren

<u>Titel</u>	<u>Form</u>	<u>Eingereicht am</u>	<u>Publikation über Zustandekommen</u>	<u>Bericht des Bundesrates</u>
1. Vollständige Trennung von <u>Kirche und Staat</u> (Art. 51 und UeBest. neu)	E	17.09.1976	BBI <u>1976</u> III 725	vom 6.9.1978 BBI <u>1978</u> II 665
2. Gleiche Rechte für <u>Mann und Frau</u> (Art. 4 bis und UeBest. neu)	E	15.12.1976	BBI <u>1977</u> I 511	vom 14.11.1979
3. <u>Mitenand</u> -Initiative für eine neue Ausländerpolitik (Änderung von Art. 69ter und UeBest)	E	20.10.1977	BBI <u>1977</u> III 706	vom 5.10.1979 BBI <u>1979</u> II 605
4. Absicherung der Rechte der <u>Konsumenten</u> (34 decies neu)	E	23.12.1977	BBI <u>1978</u> I 257	vom 11.7.1979 BBI <u>1979</u> II 745
5. Gegen übermässige importe und "Tierfabriken" sowie bestmögliche Nutzung des einheimischen Bodens	E	23.08.1978	BBI <u>1978</u> II 1228	Frist bis 22.8.1980
6. Verhinderung missbräuchlicher <u>Preise</u> (Art. 31 sexies neu)	E	8.06.1979	BBI <u>1979</u> II 528	Frist bis 7.6.1982

<u>Titel</u>	<u>Form</u>	<u>Eingereicht am</u>	<u>Publikation über Zustandekommen</u>	<u>Bericht des Bundesrates</u>
7. Verlängerung der bezahlten Ferien (Art. 34 octies neu)	E	8.10.1979	BBI 1979 II 734	Frist bis 7.10.1982
8. Gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht (Art. 31 quater Abs. 3-6 neu)	E	8.10.1979	BBI 1979 II 737	Frist bis 7.10.1982
9. Gegen den Ausverkauf der Heimat (Art. 22 quinqueis neu)	E	26.10.1979	BBI 1979 II 740	Frist bis 25.10.1982
10. Für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises (Art. 18 bis neu)	E	14.12.1979		Frist bis 13.12.1982

Am 31. Dezember 1979 angemeldete Volksbegehren

<u>Titel</u>	<u>Form</u>	<u>Publiziert am</u>	<u>Ablauf der Sammelfrist</u>
1. Wirksamer Schutz der Mutterschaft (Art. 34 quinqueis: Ergänzung und Änderung)	E	31.10.1978 BBI 1978 II 1226	1.05.1980
2. Recht auf Leben (Art. 54 bis neu)	E	30.01.1979 BBI 1979 I 139	30.07.1980

<u>Titel</u>	<u>Form</u>	<u>Publiziert am</u>	<u>Ablauf der Sammelfrist</u>
3. Sichere <u>Arbeitsplätze</u> für alle (Art. 31 sexies neu)	E	13.02.1979 BBI 1979 I 218	13.08.1980
4. Entschädigung der <u>Opfer von Gewaltverbrechen</u> (Art. 64 ter neu)	E	27.03.1979 BBI 1979 I 557	27.09.1980
5. Sicherung der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und gegen das <u>Ladensterben</u>	A	3.04.1979 BBI 1979 I 674	3.10.1980
6. <u>Koordination des Schuljahrbeginns in allen Kantonen</u> (Art. 27 bis Abs. 4 neu)	E	21.08.1979 BBI 1979 II 586	21.02.1981

Legende

E = Ausgearbeiteter Entwurf

A = Allgemeine Anregung

BBI = Bundesblatt

**Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979 bis 1983
vom 16. Januar 1980**

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1980

Année

Anno

Band 1

Volume

Volume

Heft 08

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 80.001

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 26.02.1980

Date

Data

Seite 588-706

Page

Pagina

Ref. No 10 047 928

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.