

Tschuppert, Vallender, von Allmen, Waber, Weber Agnes,
Weigelt, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler (69)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Seiler Hanspeter (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

96.091

Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 2546 hiervor – Voir page 2546 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 8. Dezember 1998
Décision du Conseil des Etats du 8 décembre 1998

Antrag der Einigungskonferenz vom 11. Dezember 1998
Proposition de la Conférence de conciliation du 11 décembre 1998

A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

Präambel Abs. 2a, 5a; Art. 2 Abs. 2bis; Art. 7 Abs. 3; 12; 32a Abs. 1; 57h Abs. 2; 100 Abs. 1; 101 Abs. 3

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Préambule al. 2a, 5a; art. 2 al. 2bis; art. 7 al. 3; 12; 32a al. 1; 57h al. 2; 100 al. 1; 101 al. 3

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 9a

Antrag der Einigungskonferenz

Abs. 1

Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

Abs. 2

Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

Art. 9a

Proposition de la Conférence de conciliation

Al. 1

Les enfants et les adolescents ont droit à la protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.

Al. 2

Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

Art. 34a Abs. 2; 85 Abs. 3; 154 Abs. 2; 159 Abs. 2

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 34a al. 2; 85 al. 3; 154 al. 2; 159 al. 2

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Vollmer Peter (S, BE), Berichterstatter: Wir befinden uns in der letzten Runde, in der wir materiell bezüglich dieser Verfassung Entscheide zu fällen haben, bevor die Vorlage am Freitag dann in die Schlussabstimmung geht.

Ich kann Ihnen im Namen der Einigungskonferenz ein äusserst positives Ergebnis bekanntgeben und erläutern: Wir haben ein einstimmiges Ergebnis (25 Stimmen) erzielt, und dies scheint mir doch bemerkenswert zu sein, wenn wir uns gegenwärtigen, dass es sich bei diesen Differenzen zwar nicht um die wichtigsten Punkte handelt, dass aber doch dreimal in beiden Räten an einer bestimmten Fassung festgehalten worden ist.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit auch daran erinnern, dass wir jetzt über vierzehn Differenzen zu befinden haben, dass gemäss dem Geschäftsverkehrsgesetz aber nicht mehr die Gelegenheit besteht, zu einzelnen Differenzen noch ja oder nein zu sagen. Das Ergebnis der Einigungskonferenz wird vielmehr als Paket zur Abstimmung gelangen; wenn der Rat diesem Paket nicht zustimmen würde, dann wäre das gesamte Projekt der Nachführung der Bundesverfassung vom Tisch. Wir haben heute also einen Kollektiventscheid über diese vierzehn bis anhin umstrittenen Differenzen zu fällen. Dies zu wissen ist wichtig, weil es um die neue Bundesverfassung geht und wir – wie gesagt – in einer einzigen Abstimmung über verschiedene Artikel gemeinsam zu befinden haben.

Wenn man eine quantitative Beurteilung der Einigungskonferenz vornimmt, dann könnte man sagen, der Nationalrat habe gesiegt, wobei eine solche rein quantitative Betrachtung der Sache allein nicht gerecht wird. Bei neun von vierzehn Artikeln hat die Einigungskonferenz nämlich der Fassung des Nationalrates zugestimmt, beim Jugendartikel schlagen wir Ihnen eine neue Formulierung vor, und bei vier Artikeln schliesslich hat sich die Einigungskonferenz dem Ständerat angeschlossen. Mit anderen Worten: Die nationalrätlichen Vorgaben wurden über weite Strecken von der Einigungskonferenz gutgeheissen. Wir als Berichterstatter sind glücklich, Ihnen dieses gute Resultat präsentieren zu können.

Ich möchte nicht auf alle Punkte im Detail eingehen. Zusammengefasst zwei, drei kurze Bemerkungen zu den Punkten, bei denen wir an unserem Beschluss festhalten konnten:

Der erste Punkt betrifft die Präambel, die Frage der Erhaltung der Schöpfung – das war bereits bei drei Beratungen Beschluss dieses Rates –, aber auch die Freiheitsformel, die auf einen Urtext von Adolf Muschg zurückgeht; hier hat sich der Ständerat schliesslich uns angeschlossen. Bemerkenswert ist auch, dass unser Chancengleichheitsartikel, den der Ständerat trotz dreimaliger Beratung abgelehnt hat, jetzt in der Einigungskonferenz gutgeheissen wurde. Ebenfalls gutgeheissen wurde der Gleichstellungsartikel gemäss Fassung des Nationalrates. Dabei geht es nicht nur um die rechtliche, sondern auch um die tatsächliche Gleichstellung; auch das ist eine klarere, schärfere, konkretere Formulierung, für die wir uns eingesetzt haben.

Daneben gibt es einige Artikel, bei denen wir die Zustimmung der Einigungskonferenz mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen: beim Recht auf Ehe und Familie, bei der Definition des Bürgerrechtes, beim Sprachenartikel, im Mietwesen und vor allem – das möchte ich besonders erwähnen – bei der Bestimmung über den 1. August. Auch hier hat sich die unmissverständliche Formulierung des Nationalrates durchgesetzt. Der 1. August ist nicht nur den Sonntagen gleichgestellt, er ist auch bezahlt, und das wird in der Verfassung so stehen. Hier hat sich der Ständerat in der Einigungskonferenz unserem Vorgehen angeschlossen.

Wo haben wir nachgegeben? Bei vier Artikeln, über die wir gesamthaft mit den andern Artikeln zu befinden haben, sind wir den Beschlüssen des Ständerates gefolgt:

1. In Artikel 34a, Aufgaben des Bundes, geht es um die Subsidiarität. Wir haben dort die Fassung des Ständerates gutgeheissen, die besagt, dass der Bund jene Aufgaben übernimmt, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Wir hatten ursprünglich eine explizitere Fassung gewählt: «Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität.» Wir meinen aber,

dass mit dem Ergebnis der Einigungskonferenz materiell keine Differenz besteht.

2. Im Wirtschaftsartikel, d. h. in Artikel 85 Absatz 3, hat der Ständerat vor allem an seinem Beschluss betreffend die Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit festgehalten. Es geht darum, dass diese insbesondere auch Massnahmen betreffen, die sich gegen den Wettbewerb richten. Der Ständerat hat also diese Abweichung von den Wirtschaftsfreiheiten in bezug auf die Abweichung vom Wettbewerb klarer präzisiert und hat damit auch schärfer und zwingender formuliert, dass dort verfassungsmässige Grundlagen respektive Regalrechte des Bundes vorhanden sein müssen. Wir sind der Meinung, dass wir uns dieser Formulierung des Ständerates anschliessen können. Einigungskonferenzen haben es immer in sich. Es ist auch ein Geben und ein Nehmen, und ich meine, dass wir hier der Fassung des Ständerates ohne Bedenken zustimmen können.

3. Auch bei der Frage der Rechtsetzungsbefugnisse haben wir dem Beschluss des Ständerates zugestimmt. Im Nationalrat hatten wir eine strengere Regelung vorgesehen: Wenn Rechtsetzungsbefugnisse delegiert werden, soll im entsprechenden Gesetz gleichzeitig auch festgehalten werden, wie die delegierte Regelung aussehen soll. Die Grundzüge dieser delegierten Regelung hätten also gemäss Nationalrat bereits im Beschluss der Delegation festgehalten werden müssen. Der Ständerat hat sich gegen diese strenge Auflage im Delegationsprinzip gewehrt. Wir meinen, dass auch hier ein Nachgeben gegenüber dem Ständerat vertretbar ist.

Immerhin ist festzustellen, dass wir in der neuen Verfassung ja einen materiellen Gesetzesbegriff eingeführt haben. Wir haben auch die Anforderungen an das Gesetz verschärft. Der materielle Gesetzesbegriff wird zudem mit ganz klaren Bestimmungen ergänzt, in welchen Bereichen und bei welchen Eingriffen ein formelles Gesetz zwingend notwendig ist. Dort kann es gar keine Delegation mehr geben. Wir meinen, dass wir damit in Zukunft eine schärfere Vorschrift bezüglich der Delegation haben, so dass sich diese zusätzliche Bestimmung über die Grundzüge der Regelung erübrigt. Wir konnten uns hier deshalb dem Beschluss des Ständerates anschliessen.

4. Die Frage der Geheimhaltungsvorbehalte (Art. 159 Abs. 2) hatte uns im Nationalrat intensiv beschäftigt. Wir waren der Meinung, Geheimhaltungsvorbehalte gegenüber den Aufsichtskommissionen könnten nicht geltend gemacht werden; das müsse in der Verfassung festgeschrieben werden. Der Ständerat wollte, dass nur gegenüber den Delegationen der Aufsichtskommissionen, die im Gesetz vorgesehen sein müssen, die Geheimhaltungsvorbehalte nicht geltend gemacht werden können. Nach eingehender Beratung sind wir zum Ergebnis gekommen, dass wir uns dem Ständerat anschliessen können – nicht zuletzt deshalb, weil wir heute im Geschäftsverkehrsgesetz zwei Delegationen vorgesehen haben:

– Gegenüber der Finanzdelegation, die in allen Bereichen, in denen es um den Haushalt geht, zuständig ist, können keine Geheimhaltungsvorbehalte gemacht werden.

– Bei der Geschäftsprüfungskommission ist die Sache schwieriger. Sie kennt die Delegation nur im Bereich des Staatsschutzes. Aber nach einer gesetzlichen Bestimmung kann die Geschäftsprüfungskommission mit Zweidrittelmehrheit dieser Staatsschutzdelegation auch andere Aufsichtsaufgaben übertragen, so dass es letztlich auch der Geschäftsprüfungskommission möglich sein wird, über ihre Delegation Zugriff und Durchgriff auf alle Akten zu erzwingen – ohne Geheimhaltungsvorbehalte.

Das hat uns dazu geführt, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Immerhin ist klar, dass wir als Gesetzgeber jederzeit die Möglichkeit haben, im Geschäftsverkehrsgesetz neue Delegationen zu beschliessen und festzuschreiben, um dieser Verfassungsbestimmung Rechnung zu tragen. Es ist – so gesehen – eine dynamische Formulierung, die der Ständerat gewählt hat. Wir sind deshalb zur Überzeugung gekommen, dass wir uns dieser Bestimmung anschliessen können.

In einem Artikel haben wir uns dem Ständerat nicht angeschlossen, und auch der Ständerat hat sich uns nicht ange-

schlossen: das ist beim Jugendartikel. Sie erinnern sich: Dieser Jugendartikel hat in beiden Räten mehrmals die Gemüter erregt. Wir unterbreiten Ihnen einen neuen, gemeinsamen Antrag der Einigungskonferenz. Dieser gemeinsame Antrag – ich glaube, ich darf das in diesem Rat sagen – entspricht im Kerngehalt dem, was wir als Nationalrat dreimal beschlossen hatten. Wir haben in Artikel 9a neu einen Absatz 2 aufgenommen, der festhält, dass die Kinder und Jugendlichen ihre Rechte «im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit» ausüben. Dieser Absatz 2 ist materiell nichts Neues; er entspricht dem heutigen Recht gemäss ZGB. So gesehen ist er keine grundlegende materielle Ausweitung.

Immerhin – das möchte ich mit Genugtuung festhalten –: Dieser Artikel, den Ihnen die Einigungskonferenz nun beantragt, kann den Ansprüchen der Jugendverbände gerecht werden. Ich meine, das sind wir ihnen schuldig. Wir hatten die Diskussionen auch bei der Beratung der Kinderkonvention der Uno geführt. Wir haben die Formulierung jetzt sogar verschärft und haben diesen Artikel im Sinne einer Reverenz an die Jugend formuliert, die mit dieser Verfassung in der Zukunft leben muss.

Gesamthaft gesehen können wir als Nationalrat dem Ergebnis der Einigungskonferenz mit guten Gründen zustimmen. Wir haben dort nachgegeben, wo wir nachgeben konnten, ohne unsere Grundposition zu verschlechtern. Dort, wo wir schärfere und klarere Formulierungen festschreiben wollten – bei der Präambel, beim Staatszweck und bei bestimmten Aufgaben –, haben wir uns in der Einigungskonferenz durchsetzen können.

Ich empfehle Ihnen deshalb, den Anträgen der Einigungskonferenz als Gesamtpaket zuzustimmen. Damit hätten wir die Verfassung definitiv bereinigt und könnten sie am Freitag in der Schlussabstimmung definitiv verabschieden.

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: Conformément à la loi sur les rapports entre les Conseils, la Conférence de conciliation s'est réunie le vendredi 11 décembre 1998 pour trouver une entente globale sur les quatorze divergences qui subsistaient à la fin de la procédure d'élimination des divergences. A l'unanimité, soit par 25 voix sans opposition, la Conférence de conciliation a accepté et recommande les propositions qui vous sont présentées. En outre, elle a transmis quatre recommandations rédactionnelles à la Commission de rédaction.

Il est vrai que la procédure d'élimination des divergences avait déjà permis de liquider les principales différences matérielles entre les deux Conseils. Dès lors, la plupart des écarts qui subsistaient entre les deux textes au moment de la Conférence de conciliation ne portaient pas tellement sur le fond, mais davantage sur la forme. Néanmoins, il y a lieu de saluer l'esprit d'ouverture et de convergence qui a marqué les délibérations de la Conférence de conciliation, et qui a permis de parvenir rapidement et d'une même voix au consensus que nous vous demandons d'approuver.

S'il y a lieu de saluer le rapprochement concédé par le Conseil des Etats sur neuf articles, contre quatre concessions de la part du Conseil national – un seul article ayant fait l'objet d'une nouvelle rédaction, ce qui fait le compte des quatorze, finalement –, il serait pourtant faux d'accorder trop d'importance à cette comparaison purement arithmétique. D'une part, toutes les divergences n'étaient pas de la même importance; d'autre part, notre plénum avait accepté sur plusieurs points déjà, lors de la dernière délibération, de suivre le Conseil des Etats, par exemple lorsqu'il a renoncé à la mention expresse de l'interdiction du travail des enfants, point qui importait au Conseil des Etats.

Sur plusieurs points, de nature rédactionnelle surtout, l'accord a été trouvé assez rapidement. C'est ainsi que l'on a accepté sans de longues discussions la version du Conseil national dans toute une série de cas que je vous énumère rapidement.

A l'article 7 alinéa 3, référence à «l'égalité en droit et en fait» entre l'homme et la femme, cette formule étant déjà utilisée dans certaines constitutions cantonales.

Article 12, Droit au mariage «et à la famille»: cette adjonction n'est pas considérée comme importante du point de vue des conséquences matérielles.

Article 32a alinéa 1er, Nationalité et droit de cité: le Conseil national avait, lors de sa dernière délibération, trouvé une formule qui permettait de faire apparaître l'interrelation des trois dimensions que sont la nationalité suisse, le droit de cité cantonal et le droit de cité communal.

Article 57h alinéa 2: là aussi, la dernière délibération avait permis au Conseil national de répondre aux réticences du Conseil des Etats à parler de la paix des langues en remplaçant cette expression par la formule plus positive qui invite à «préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques». A l'article 100 alinéa 1er, la mention de «l'annulabilité des congés abusifs» en matière de baux à loyer a été réintroduite par le Conseil national et maintenue, parce qu'elle figure déjà dans la constitution actuelle.

A l'article 101 alinéa 3, le Conseil des Etats s'est finalement rallié à la décision du Conseil national, qui souhaite tirer au clair l'assimilation du 1er août, fête nationale, au dimanche du point de vue du droit du travail, et son caractère rémunéré. De même, la Conférence de conciliation s'est ralliée d'emblée à la décision du Conseil des Etats dans un cas, à savoir l'article 85 alinéa 3: maintien donc de la mention «notamment également les mesures menaçant la concurrence» dans le domaine de notre ordre économique.

Cela fait donc un total de sept divergences qui ont pu être éliminées sans trop de difficultés, soit la moitié. Pour les sept autres, des concessions réciproques ont été faites sur trois articles dans chaque camp, si je puis dire, et un dernier article, l'article 9a, a fait l'objet d'une nouvelle rédaction de compromis.

C'est ainsi que la Conférence de conciliation a suivi le Conseil national sur les deux divergences concernant le préambule, acceptant notamment et en dépit de certaines réticences la référence à la «Création», à l'alinéa 2a, et au «bien-être du plus faible» à l'alinéa 5a. Enfin, à l'article 2 alinéa 2bis, la garantie d'«une égalité des chances aussi grande que possible entre les citoyens» a été maintenue au niveau des buts généraux de la Confédération. En échange, en quelque sorte, le Conseil national cède en admettant la version privilégiée par le Conseil des Etats sur trois points:

1. A l'article 34a alinéa 2, il est renoncé à la mention expresse du principe de subsidiarité au profit de la description de cette notion comme elle a été développée à la Chambre des cantons.

2. En matière de délégation de compétence, à l'article 154 alinéa 2, il est renoncé à la dernière phrase qui disait que «la norme de délégation doit fixer, dans ses grandes lignes, le contenu de ces règles.»

3. A l'article 159 alinéa 2, il est opté pour la version plus restrictive selon laquelle l'obligation de maintenir le secret n'est levée qu'à l'égard des délégations des commissions de contrôle, et non des commissions de contrôle dans leur ensemble.

Enfin, à l'article 9a concernant la protection des enfants et des jeunes, une nouvelle version a été adoptée. A l'alinéa 1er, le Conseil national accepte de suivre le Conseil des Etats en renonçant à la mention d'un «droit à un développement harmonieux», cette formule pouvant faire problème. Elle est remplacée pour les enfants et les jeunes par un «droit à la protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement». En revanche, la Conférence de conciliation a admis en échange la réintroduction de l'alinéa 2 qui avait déjà été accepté une première fois dans notre Conseil. Cet alinéa 2 dit: «Ils (les enfants et les jeunes) exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.»

La Conférence de conciliation tient à déclarer ici qu'avec ce geste, elle n'a pas le sentiment d'aller au-delà de ce qui est déjà valable aujourd'hui en matière de droit civil, public ou pénal. Il a été estimé que, conçue dans le sens par exemple de l'article 19 alinéa 2 du Code civil, ou encore de la pratique du Tribunal fédéral, ou encore de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, élaborée dans le cadre des Nations

Unies, cette disposition ne fait pas problème. Il ne s'agit pas de susciter de fausses attentes, mais de confirmer au niveau constitutionnel le statu quo en vertu duquel les enfants et les jeunes peuvent déjà exercer eux-mêmes leurs droits strictement personnels et fondamentaux dans la mesure où ils sont capables de discernement.

L'esprit de consensus a donc largement prévalu au sein de la Conférence de conciliation. Etant donné que les différences matérielles subsistant à ce stade étaient minimes, on a admis de part et d'autre que l'heure était venue de faire fi des dernières fixations sémantiques et marottes rédactionnelles. Ce qui compte avant tout, c'est qu'une large concordance de vues sur les questions fondamentales était intervenue bien avant la Conférence de conciliation, et que le produit était mûr pour donner maintenant la parole aux citoyennes et aux citoyens de ce pays.

Dans cet esprit, je vous recommande de vous inspirer de l'élan consensuel qui s'est dégagé d'une Conférence de conciliation unanime, et de soutenir avec conviction, et pourquoi pas avec enthousiasme, ses propositions.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Einigungskonferenz unterbreitet Ihnen einen Antrag, dem sie einstimmig zugestimmt hat. Ich möchte der Konferenz ganz herzlich für diesen offensichtlichen Willen zum Kompromiss und damit zur Beendigung dieses bedeutenden Werkes herzlich danken. Die Einigungskonferenz schlägt in allen verbleibenden Punkten Lösungen vor, denen auch der Bundesrat zustimmen kann.

Einzig zu Artikel 159 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung möchte ich auch in diesem Rat noch betonen, dass der Bundesrat am Vorbehalt von Artikel 47 quinquies Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes ausdrücklich festhält. Danach sollen sich die Befugnisse der Geschäftsprüfungsdelegation nicht auf Akten erstrecken, die der unmittelbaren Meinungsbildung des Bundesrates dienen, also auf das sogenannte Mitberichtsverfahren. Damit stellen wir sicher, dass die Transparenz und die Effizienz des Entscheidbildungsprozesses im Bundesrat auch künftig gewahrt ist.

Mit diesem Einigungsantrag schafft die Einigungskonferenz die Voraussetzung, die es ermöglicht, die neue Bundesverfassung in dieser Session zu verabschieden. Die zeitliche Vorgabe, die Sie sich seinerzeit selber durch die Überweisung der Motion Meier Josi gegeben haben, wird damit erfüllt. Denn mit der Motion von Frau Ständerätin Meier hatten damals beide Räte dem Bundesrat den Auftrag erteilt, die hängige Totalrevision der Bundesverfassung so in die Wege zu leiten, dass eine entsprechende Vorlage auf das 150-Jahr-Jubiläum des Bundesstaates im Jahre 1998 in der Bundesversammlung verabschiedet werden könne. Bei einem derartigen Unternehmen, das uns immerhin über vier Jahre intensiv in Anspruch genommen hat, ist es keineswegs selbstverständlich, dass man ein derartiges Ziel tatsächlich auch zeitgerecht erreicht.

Ich möchte daher – ohne der Schlussabstimmung vorzugreifen, aber weil es meine letzte Gelegenheit ist, zu diesem Geschäft zu sprechen – an dieser Stelle allen danken, die zum Gelingen dieses Unternehmens beigetragen haben.

In erster Linie gebührt den beiden Präsidenten der Verfassungskommissionen, der Präsidentin und den Präsidenten der Subkommissionen sowie allen Mitgliedern der Verfassungskommissionen Dank. Sie alle haben in den beiden letzten Jahren einen für ein Milizparlament ganz ausserordentlichen Einsatz geleistet. Nur so war es möglich, dieses ambitionöse Ziel – bis Ende des Jubiläumsjahres eine abstimmungsreife Vorlage zu erreichen – auch wirklich zu realisieren. Ich danke aber auch allen anderen Ratsmitgliedern, die sich von der Fülle der Detailprobleme nicht haben abschrecken oder gar entmutigen lassen. Das Werk – das werden Sie sehen, wenn Sie die ganze neue Verfassung vor sich haben – hat sich gelohnt.

Schliesslich möchte ich aber auch allen Experten in den vorbereitenden Kommissionen danken. Nicht zuletzt geht mein Dank auch an die Verwaltung, vor allem an das Bundesamt für Justiz unter der Leitung von Herrn Direktor Heinrich Koller. Das Bundesamt für Justiz hat während vier Jahren einen

ganz ausserordentlichen Einsatz geleistet. Besten Dank an alle!

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.020

Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes

Politique de placement de la Caisse fédérale de pensions

Botschaft, Gesetz- und Beschlusssentwürfe vom 22. April 1998
(BBl 1998 3073)
Message, projets de loi et d'arrêté du 22 avril 1998
(FF 1998 2677)

Beschluss des Ständerates vom 9. Juni 1998
Décision du Conseil des Etats du 9 juin 1998

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Bangerter Käthi (R, BE), Berichterstatterin: Mit der Einführung des BVG am 1. Januar 1985 hat das Gebiet der beruflichen Vorsorge eine eingehende gesetzliche Regelung erfahren. Das BVG bestimmt gemäss Artikel 71 Absatz 1 für Vermögensanlagen und deren Verwaltung folgendes: «Die Vorsorgeeinrichtungen verwalten ihr Vermögen so, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfes an flüssigen Mitteln gewährleistet sind.» Weitergehende Bestimmungen regeln überdies die zulässigen Anlagen und legen eine Begrenzung derselben fest. Viele nach diesen Grundsätzen arbeitende Pensionskassen haben denn auch grosse Erfolge aufzuweisen.

In den Zeitungen war bezüglich verschiedener Pensionskassen – u. a. der Bank Julius Bär, der Nestlé oder der Stadt Zürich – zu lesen, dass die Vermögenserträge in den letzten Jahren so hoch ausgefallen seien, dass man sich überlegen müsse, wie man die Versicherten und die Arbeitgeber am Erfolg beteiligen könne. So entschied sich zum Beispiel besagte Bank Julius Bär dafür, den Arbeitnehmerbeitrag um 12 Prozent und den Arbeitgeberbeitrag um 8 Prozent zu kürzen.

Für die Verwaltung der Gelder der Pensionskasse des Bundes wurde eine andere Lösung gewählt: Die Verzinsung entspricht der Durchschnittsrendite der Bundesobligationen, mindestens aber 4 Prozent. Die praktisch vollständige Anlage der Pensionskassengelder beim Bund ist aber in zweierlei Hinsicht unbefriedigend: Der Bund könnte erstens Fremdmittel zu einem wesentlich billigeren Zinssatz als 4 Prozent beschaffen, und zweitens könnte die Pensionskasse am Markt eine wesentlich höhere Rendite erzielen. Die Durchschnittsrendite aller Anlagen beim Bund betrug im Zeitraum 1985–1997 rund 4,8 Prozent. Nach den BVG-Vorschriften angelegte Gelder erzielten gemäss BVG-Index im selben Zeitraum hingegen eine Durchschnittsrendite von 7,6 Prozent. In Franken ausgedrückt hätte die Pensionskasse des Bundes in diesen dreizehn Jahren 16,2 Milliarden Franken mehr erwirtschaftet, wenn sie die Gelder nach den professionellen Kriterien der BVG-Vorschriften angelegt hätte, und dies, obwohl in drei verschiedenen Jahren innerhalb dieser Periode die Rendite sogar negativ war. Das ist ein enormes Kapital, das der Kasse entgangen ist und auf das zu verzichten sich auch der Bund nicht leisten kann.

Aufgrund dieser Erfahrungen unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die vorliegende Botschaft, um die Rechtsgrundlage für eine moderne und renditeorientierte Bewirtschaftung

der Kapitalanlagen der PKB zu schaffen. Das Vermögen soll breit diversifiziert am Markt angelegt werden, wobei zu beachten ist, dass die neue Anlagepolitik kontinuierlich, risikobewusst und behutsam über mehrere Jahre verteilt aufgebaut werden muss. Diese Anlagepolitik ist Teil eines neuen Personalvorsorgekonzeptes und einer damit einhergehenden Statutenrevision. Die neue Anlagepolitik soll jedoch vorgezogen behandelt werden, damit nicht weitere wertvolle Zeit verlorengeliegt.

Die Oberaufsicht über die PKB soll beim Bundesrat liegen. Die Eidgenössische Versicherungskasse soll für die Ausarbeitung der Anlagestrategie und der Anlagerichtlinien verantwortlich sein, welche sie dem Bundesrat bzw. dem Eidgenössischen Finanzdepartement zur Genehmigung vorlegt. Die Kassenkommission soll dann zur Konsultation beigezogen werden.

Mit der neuen Anlagestrategie bestimmt der Bundesrat die Aufteilung des Anlagevermögens auf die verschiedenen Anlagekategorien wie Aktien, Obligationen und Fremdwährungen. Mit den Anlagerichtlinien hat das Eidgenössische Finanzdepartement die Möglichkeit, zu verschiedenen Punkten Regeln aufzustellen, z. B. zu den Anlagekategorien, Anlageinstrumenten, Limiten für die Beteiligung an Unternehmen usw. Insbesondere können Vorschriften zur Berücksichtigung sozialer, ethischer oder ökologischer Kriterien bei der Anlage der Gelder der PKB aufgestellt werden. Die Eidgenössische Finanzverwaltung bestimmt die Anlageorganisation. Das Portfoliomanagement wird einer neuen, kleinen Organisationseinheit bei der Bundestresorerie übertragen. Ein grosser Teil der Mittel wird extern verwaltet. Die Eidgenössische Finanzverwaltung vergibt Mandate an externe Vermögensverwalter und überwacht deren Tätigkeit.

Auch die Kontrolle der Pensionskasse des Bundes wurde einer Revision unterzogen. Mit der Übergabe der Kontrollstelle an einen aussenstehenden Dritten wird auch dem Anliegen in Punkt 3 der Motion 2 der PUK PKB Rechnung getragen. Sämtliche Kosten der Vermögensverwaltung werden der PKB-Rechnung belastet – dies sichert der Bundesrat auch, entgegen dem Wortlaut der Botschaft, für die Kosten der Kontrolle durch einen unabhängigen Dritten zu.

Zur Verwendung des Vermögensertrages: Der neue Artikel 60a der PKB-Statuten regelt die Verwendung des Vermögensertrages. Weil die Anlagen am Markt grossen Schwankungen ausgesetzt sind, muss eine Schwankungsreserve aufgebaut und soll der 4 Prozent übersteigende Ertrag für den Einbau der Teuerung in die Renten verwendet werden. Die Überschüsse werden in folgender Reihenfolge verwendet:

1. als Berücksichtigung der längeren Lebenserwartung werden Rückstellungen im Umfang von jährlich 0,5 Prozent des Deckungskapitals der Aktiven und Rentner gemacht, bis das versicherungstechnisch notwendige Niveau erreicht ist;
2. zur Äufnung der Schwankungsreserve;
3. zur Äufnung technischer Reserven, welche der Bildung von Rückstellungen für den künftigen Einbau der Teuerung in die Renten sowie der Finanzierung von Leistungsverbesserungen an Versicherte dienen.

Über Äufnung und Verwendung der Schwankungsreserve und der technischen Reserve entscheidet der Bundesrat auf Antrag der Eidgenössischen Versicherungskasse.

Nun zur Frage: Weshalb braucht es einen Entscheid des Parlamentes? Nach Artikel 36 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes darf die Eidgenössische Finanzverwaltung keine Grundstücke oder Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmen zu Anlagezwecken erwerben. Um künftig im Bereich der PKB alle im Rahmen der Bestimmungen über die berufliche Vorsorge möglichen Anlagen tätigen zu können, muss Artikel 36 des Finanzhaushaltgesetzes daher durch einen neuen Absatz 4 ergänzt werden, welcher die Anlagebeschränkung von Absatz 2 für die PKB-Gelder aufhebt. Zudem werden verschiedene Artikel der PKB-Statuten revidiert, z. B. Artikel 50, und es wird, wie bereits erwähnt, Artikel 60a eingefügt.

Die Revision des Finanzhaushaltgesetzes gibt Gelegenheit, auch die Vermögensanlage von Spezialfonds, die auf einer