

det ist. Er wurde sorgfältig geplant und im Rahmen der Gesamtkonzeption der Anlagen rationell gebaut. Die Verwendungsmöglichkeiten sind schon heute vielfältig, jedoch noch nicht voll ausgeschöpft.

Zwygart: Ich danke dem Bundesrat für die ausführliche und rasche Antwort auf diese Interpellation. Ich erkläre mich nur teilweise befriedigt, weil verschiedene Fragen nicht endgültig beantwortet sind. Es ist mir heute morgen «Der Bund» zu Hilfe gekommen, wo Sie auf Seite 11 in einem Leserbrief eine recht gute Begründung dazu finden.

11 978

**Motion König-Bern.
Neue Erlasse. Finanzielle Folgen**

Nouveaux textes législatifs. Incidence financière

Wortlaut der Motion vom 21. März 1974

Verfassungsartikeln, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen mit voraussichtlich erheblicher finanzieller Relevanz in der Auswirkung sind vorgängig der parlamentarischen Behandlung, zugleich mit einer Notwendigkeits- und Nutzenanalyse, vom Parlament genehmigte fundierte Finanzierungskonzepte vorzulegen.

Texte de la motion du 21 mars 1974

Avant que les conseils législatifs examinent des projets d'articles constitutionnels, de lois ou d'arrêtés fédéraux qui auront probablement des conséquences financières considérables, il importe de leur présenter des plans de financement bien étayés et approuvés par le parlement, en même temps qu'une analyse coût-utilité de ces projets.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der stets steigend kostenträchtigen Gesetzes-, Motionen- und Initiativenflut, die in ihrem überbordenden Ausmass in den letzten Jahren einer normalen evolutiven Entwicklung der freiheitlichen Demokratie zunehmend unangemessen erscheint, ist durch eine wirksame Finanzbremse Einhalt zu gebieten. Es ist die fast einzige mögliche erfolgversprechende Eindämmungsmethode, zugleich mit der Erstellung einer Notwendigkeits- und Nützlichkeitserhebung mit Setzung der Prioritäten. Es besteht zurzeit ein dem Freiheitsstreben des Bürgers geradezu kontraproduktiver eigendynamischer und ungebremster Gesetzesimperialismus, nur gemildert durch einen ebenso unangemessenen Gesetzesopportunismus (die Finanzierungsprobleme von AHV, IV und KUVG werden eventuell aus der Sicht der Nachwelt als dynamisierte Gesetzesabenteuer gewertet werden müssen).

Bund und Kantone sind schon jetzt überfordert mit der Durchführung der Gesetze, und das bei einer kontraindizierten steten Beamtenstabvermehrung nach Parkinson. Nicht Gesetze um alles und für alles ist die Devise der Zukunft, sondern solche nach Mass im noch verbleibenden begrenzten Freiheitsraum.

Der Gesetzesperfektionismus hat in keiner Weise gehalten, was er versprach; er ist in der bisherigen Form höchst unzulänglich und oft stumpf geworden (z. B. Juraproblem). Die Staats-, Sozial- und besonders die Persönlichkeitsentwicklung des modernen Menschen sind an ihm teilweise vorbeigegangen. Ressentiments des noch freien Bürgers sind geblieben oder neu entstanden, er antwortet ganz paradox mit einer Welle eigener Initiativen (Gesetzesinflation und Gesetzesfrustration). Zudem sind ja «sittliche Pflichten» gesetzlich nicht erzwingbar (Walther Burckhardt); sie sind aber das A und O des Staatsbürgers!

In der Ueberfülle der Gesetze kann auch das vereinfachende Analogieprinzip nicht mehr ausgeschöpft werden. Unklare, teils verbrauchte und weit gestreut gelagerte Gesetze führen zu Unübersichtlichkeit und dadurch zu unnötiger Ueberbelastung der Gerichte.

Der Gesetzgeber ist bei der heutigen Diversitäts- und Kompromissfülle und der Eingespantheit in Abhängigkeitszwänge nicht ideal, nicht einmal unbefangen. Die Auslegung der Gesetze nach seinem Willen ist deshalb um so schwieriger, die Rechtswissenschaft ist dadurch ausserordentlich belastet. Der Durchschnittsbürger vermutet zunehmend Rechtsunsicherheit, und er soll doch «im geschriebenen Gesetz, nicht in Berichten und Protokollen das Recht finden» (Walther Burckhardt). Die *docta Ignorantia* der Gesetzesmacher beginnt der Bürger zudem langsam zu realisieren. Es muss auch in der Gesetzgebung das Prinzip der Oekonomie in der Fabrikation und das des Notwendigen vor dem Möglichen beachtet werden; Uebersichtlichkeit und Rationalisierung gelten ebenso sehr. Das Leben im Staate ist nicht einfach durch Gesetze machbar oder leit- und definierbar. Das Recht hat einen strengen eingeschränkten Geltungsbereich, ihn nicht zu beachten wäre Anmassung und Totalitätsanspruch, zu richten an die Adresse der Juristen. Hier würde der Bürger nicht mehr folgen, er wäre gezwungen, neben dem Gesetz herzuleben, da ihm die Rechtswegen allzu verschlungen erscheinen müssten: Rechtsgutachten steht oft gegen Rechtsgutachten, und die Verantwortung der Juristen ist oft auf sehr viele Rücken verteilt.

Nicht selten sind die Gesetze kurzlebig, zu wenig fundiert und lassen sich durchlöchern durch den Protest des organisierten Bürgers (siehe Baustopp, Kreditbeschränkung). Der fehlende Qualitätsausweis, die vagen Begriffe der Verhältnismässigkeit oder der Zumutbarkeit, die large oder die Nichtanwendung, die mangelnde Rechtserzwingung durch Bund und Kantone sind Verunsicherungsfaktoren, die in der Rückschau das betreffende Gesetz als unnötig erkennen lassen.

Das Prinzip des Masshaltens ist evident, die defizitäre Finanzlage des Bundes und der Kantone gebieten es; sie würde sogar eine temporäre Sistierung der Gesetzesfabrikation dringend rechtfertigen.

Unterdessen wäre eine Entrümplung sämtlicher Gesetzesammlungen (analog des Vaticanum II auf anderer Ebene) vorzunehmen, noch vor der allfälligen Totalrevision der Verfassung, die sich dadurch vielleicht erübrigen würde. Soweit die Darstellung einiger Perspektiven der Notwendigkeitsfrage und der Nützlichkeitserfordernisse in der zeitgemässen Gesetzgebung, die demnach besonders der Finanzierungsfrage ausserordentliche Priorität zuweisen muss. Der ideelle Vorrang eines Gesetzes vor seiner Finanzierung ist nicht stichhaltig. Solange die Trilogie Rechtssetzung, Rechtsanwendung und Rechtserzwingung mangels finanzabhängiger Funktionselemente nicht vollumfänglich gewährleistet ist, gilt die Maxime äusserster Sparsamkeit, denn dass weniger oft mehr ist, gilt auch hier (kein Gesetzverschleiss). Also lieber kein Gesetz als eines, das nicht im Sinne des Gesetzgebers anwendbar und durchführbar ist, mangels finanziellem Unterbau im Bereiche der Ausführung, und das somit der Konfrontation mit den Gegebenheiten der Zeit nicht stand hält, der Notwendigkeit und der Nützlichkeit. Aus allen diesen Gründen bitte ich um Entgegnahme der Motion.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
Rapport écrit du Conseil fédéral*

Das Anliegen des Motionärs ist im geltenden Recht bereits im wesentlichen verwirklicht. In der Tat verpflichtet Artikel 29 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt den Bundesrat, für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen, die es u. a. erlaubt, die finanziellen Auswirkungen neuer Erlasse im Zeitpunkt der Beschlussfassung zu beurteilen. Der Bun-

desrat hat der Bundesversammlung den Finanzplan vorzulegen und jährlich über seine Verwirklichung und die notwendigen Anpassungen zu berichten. Der Finanzplan hat eine Schätzung des künftigen Finanzbedarfes samt einer Einstufung nach der Dringlichkeit sowie Angaben über die Möglichkeiten der Deckung zu enthalten. In der Botschaft vom 21. Februar 1968 zum Entwurf des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt hat der Bundesrat Notwendigkeit und Bedeutung zuverlässiger Finanzplanung unterstrichen. Der Finanzplan soll ein Orientierungsmittel für die Exekutive und die Legislative sein, eine bessere Uebersicht vermitteln und damit erhöhte Gewähr für eine richtige Entscheidung geben.

Nach dem geltenden Recht bedarf allerdings der Finanzplan nicht der Genehmigung des Parlamentes; aber er ist ihm doch jährlich vorzulegen. Der Gesetzgeber ging davon aus, die Finanzplanung sei Aufgabe des Bundesrates, doch sei er der Bundesversammlung vorzulegen, um ihr zu ermöglichen, bei der Beschlussfassung über den jährlichen Voranschlag wie auch über Spezialvorlagen in voller Kenntnis der finanziellen Zukunftsperspektiven zu entscheiden.

Ueberdies hat der Bundesrat nach Artikel 43 Absatz 2 des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes vom 14. März 1974, das am 20. Juni 1974 in Kraft treten wird, in einem besonderen Abschnitt der Botschaft die personellen und finanziellen Auswirkungen einer neuen Vorlage auf den Bund, die Art und Weise der Kostendeckung sowie die Belastung der Kantone und Gemeinden durch den Vollzug des vorgeschlagenen Erlasses zu beleuchten. Der Bundesversammlung soll damit ermöglicht werden, sich über die Auswirkungen der Vorlage und über die Bedeutung des Geschäftes im gesamtwirtschaftlichen Rahmen Rechenschaft zu geben.

Solche Zukunftsbeurteilungen sind allerdings nicht unproblematisch. Häufig ist der Aufwand gewaltig unterschätzt worden, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die parlamentarische Behandlung bundesrätlicher Anträge in der Regel zu Kostenerhöhungen führt, während die Schätzungen natürlich auf den bundesrätlichen Entwürfen basieren. Höchst problematisch sind Kostenschätzungen bei neuen Verfassungsartikeln. Denn die Verfassungsbestimmung bedarf aller Regeln nach der gesetzlichen Konkretisierung. Verfassungsrecht ist zudem auf Dauer bestimmt, und bei Erlass einer Verfassungsbestimmung lässt sich häufig kaum abschätzen, welche Kosten eine künftig einmal sich auf die neue Bestimmung stützende Gesetzgebung verursachen wird. So ist z.B. die AHV im Jahre 1948 eingeführt worden, gestützt auf die im Jahre 1925 geschaffene Verfassungsgrundlage. Von 1925 bis 1948 hatte mithin die neue Verfassungsbestimmung keine finanziellen Auswirkungen; niemand aber hätte bei ihrem Erlass die Entwicklung der AHV in den Jahren 1948 bis 1974 voraussehen und ihre Kosten vorausberechnen können.

Zusammenfassend halten wir fest: In den Botschaften zu neuen gesetzlichen Erlassen ist darzulegen, warum sie vorgeschlagen werden und welches ihre finanziellen Auswirkungen sein werden, sofern das Parlament sie so wie vorgeschlagen genehmigt. Der dem Parlament jährlich zu unterbreitende Finanzplan soll erlauben, die finanziellen Auswirkungen neuer Erlasses im Zeitpunkt der Beschlussfassung zu beurteilen und für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes unter Mitberücksichtigung der Konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse die Reihenfolge der Dringlichkeit festzulegen. Er enthält Angaben über die Möglichkeiten der Deckung. Der Bundesrat bemüht sich, diesen Vorschriften nachzuleben; er ist sich indessen bewusst, dass die Finanzplanung noch Wünsche offen lässt. Das liegt wesentlich an der raschen Entwicklung der Verhältnisse und am beschränkten personellen Rahmen der für die Finanzplanung verantwortlichen Stellen.

Der Bundesrat ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

König-Bern: Ich danke dem Bundesrat für die Stellungnahme. Ich bin mit der Umwandlung meiner Motion in ein Postulat einverstanden, allerdings mit leisem Bedauern.

Ueberwiesen – Transmis

11 939

SBB-Anschluss Flughafen Zürich

Raccordement ferroviaire de l'aéroport de Zurich

Botschaft und Beschlussentwurf vom 27. März 1974 (BBI I, 1169)
Message et projet d'arrêté du 27 mars 1974 (FF I, 1149)

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Müller-Zürich

Rückweisung an den Bundesrat

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Proposition Müller-Zurich

Renvoi au Conseil fédéral

Flubacher, Berichterstatter: Auf fast allen Gebieten werden wir dauernd mit Einzelvorlagen konfrontiert, die Sachzwänge mehren sich, und der Parlamentarier hat kaum mehr die Möglichkeit, eine klare Uebersicht zu behalten. Das Fehlen klarer, langfristiger Investitionspläne im gesamten Bereich des öffentlichen Verkehrs erleichtert unsere Uebersicht nicht.

Es wäre unbillig, für alles der frühestens 1976 erscheinenden Vorlage zu einer Gesamtverkehrskonzeption die Schuld zuzuschreiben. Nicht nur im Luftverkehr wurden wir durch die Verhältnisse überrollt, sondern speziell im Bereich des Agglomerationsverkehrs.

Die Rolle, diesen Verkehr zu bewältigen, hat weitgehend das private Verkehrsmittel übernommen. Dass dies zu enormen Schwierigkeiten führt, die Zentren nicht mehr wohnenswert macht und die ganze Problematik des Umweltschutzes aufzeigt, ist auch dem überzeugtesten Anhänger des Autos klar geworden.

Wir haben mit den Verkehrsplanungen zu spät begonnen. Es fehlen noch heute klare Vorstellungen über eine sinnvolle Verkehrsteilung zwischen Schiene und Strasse.

Die starke Zunahme des Flugverkehrs und die immer größeren Flugzeuge zwingen die Behörden, daß Problem der Transporte zu und von den Flughäfen rasch zu lösen.

Bereits wurden im Ausland verschiedene Flughäfen an das Eisenbahnnetz angeschlossen, unter anderen Frankfurt. Die zunehmende Dichte des Flugverkehrs wird es in Zukunft erschweren, über kurze Distanzen Anschlussflüge sicherzustellen. Immer mehr wird diese Funktion von den Bahnen übernommen werden müssen. Dies ist zeitlich aber nur möglich, wenn direkte Flughafenanschlüsse vorhanden sind.

In unserem Lande ist vorgesehen, alle drei Flughäfen (Zürich, Basel und Genf) an das Eisenbahnnetz anzuschließen. Es ist zu bedauern, dass nicht gleichzeitig mit der Vorlage für den Anschluss Kloten auch diejenige für Genf-Cointrin vorliegt. Die Angst, dass nicht alle Regionen gleich behandelt werden, kann man im Gespräch mit Kollegen anderer Flughafenkantone immer wieder feststellen. Die kritische Finanzsituation des Bundes macht das Problem nicht einfacher.

60 Prozent unseres Landes gehören zum Einzugsgebiet des Flughafens Kloten, 30 Prozent zu Genf-Cointrin und nur 10 Prozent zu Basel-Mülhausen.

Motion König-Bern. Neue Erlasse. Finanzielle Folgen

Motion König-Bern. Nouveaux textes législatifs. Incidence financière

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11978
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.06.1974 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1064-1065
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 003