

## 14.038

### Pro Service public. Volksinitiative

### En faveur du service public. Initiative populaire

*Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 14.05.14 (BBI 2014 3805)  
Message du Conseil fédéral 14.05.14 (FF 2014 3667)

Ständerat/Conseil des Etats 25.09.14 (Erstrat – Premier Conseil)

**Imoberdorf** René (CE, VS), für die Kommission: Am 14. Mai 2014 hat der Bundesrat die Botschaft zur Volksinitiative «pro Service public» verabschiedet. Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat, die Volksinitiative Volk und Ständen mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen, zur Abstimmung zu unterbreiten.

Die eidgenössische Volksinitiative «pro Service public» wurde am 30. Mai 2013 mit 104 197 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie fordert, dass der Bund bei der Grundversorgung nicht nach Gewinn strebt, auf die Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche verzichtet und keine fiskalischen Interessen verfolgt. Diese Grundsätze sollen auch für jene Unternehmen gelten, die im Bereich Grundversorgung des Bundes einen gesetzlichen Auftrag haben oder vom Bund durch Mehrheitsbeteiligung direkt oder indirekt kontrolliert werden. Gemeint sind damit insbesondere die Post, die Swisscom und die SBB. Zudem sollen die Löhne und Honorare der Mitarbeitenden nicht über jenen in der Bundesverwaltung liegen.

Ihre Kommission hat das Geschäft an der Sitzung vom 12. August 2014 behandelt und dabei eine breit angelegte Anhörung gemacht. Angehört wurden neben dem Initiativkomitee interessierte Kreise wie Städteverband, Gemeindeverband, Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Gewerbeverband, Gewerkschaftsbund, Economiesuisse, Konsumentenorganisationen und der Preisüberwacher sowie Vertreter bundesnaher Betriebe, nämlich der Swisscom, der SBB, der Post und der SRG.

Ihre Kommission beantragt einstimmig, die Volksinitiative «pro Service public» aus den folgenden wichtigsten Gründen abzulehnen.

Die Bereitstellung der Grundversorgung in der Schweiz funktioniert zur Zufriedenheit des grössten Teils der Bevölkerung. Die Initiative würde einen starken Service public gefährden. Die Initiative will zwar tiefere Preise für die Konsumenten. Wenn aber die Service-public-Unternehmen keine Gewinne mehr erzielen dürfen, werden sie gegenüber den gewinnorientierten privaten Konkurrenzfirmen benachteiligt, und die nötigen finanziellen Mittel für eine flächendeckende, für alle bezahlbare Grundversorgung gingen zurück. Ohne

Gewinne können die Unternehmen auch nicht mehr in Innovationen investieren, um neue Produkte zu entwickeln und um Leistungen effizient zu erbringen. Die unternehmerische Freiheit der bundesnahen Unternehmen würde stark eingeschränkt und deren Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit geschwächt.

Die Initiative hätte Einnahmenverluste von 940 Millionen Franken für den Bund und von 280 Millionen Franken für die Kantone zur Folge, also insgesamt einen Einnahmenverlust von 1,22 Milliarden Franken. Das könnte nur mit Steuererhöhungen kompensiert werden, oder man würde einen Leistungsabbau in Kauf nehmen müssen, das zum Beispiel auch bei der Grundversorgung. Zudem müsste der Bund, statt Gewinne etwa von Post oder Swisscom einzunehmen, allfällige Verluste dieser Unternehmen finanzieren.

Die Volksinitiative verbietet dem Bund und den Service-public-Unternehmen jegliche Querfinanzierung im Bereich der Grundversorgung. Damit wäre eine Grundversorgung aller Menschen in unserem Land zum gleichen Tarif gefährdet.

Die Forderung der Initiative, wonach die Löhne und Honorare der Mitarbeitenden der bundesnahen Unternehmen nicht höher als beim Bund sein dürfen, würde nicht nur die Manager treffen, sondern sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Unternehmen. Die Unternehmen müssten damit ihr Lohngefüge demjenigen des Bundes anpassen. Dies wäre schwierig umzusetzen und könnte sich teilweise negativ auf die Anstellungsbedingungen der Mitarbeitenden auswirken. Zudem hätten die Sozialpartner bei ihren Verhandlungen weniger Spielraum für unternehmensspezifische Lösungen im Rahmen ihrer Gesamtarbeitsverträge.

Schliesslich gibt die Initiative vor, das wird insbesondere im Titel suggeriert, sich für die Anliegen der Kunden einzusetzen. Tatsächlich könnte sie aber eine Schwächung des Service public oder sogar Steuererhöhungen zur Folge haben. Wie der Bundesrat beantragt Ihnen Ihre Kommission, und zwar einstimmig, eine Abstimmungsempfehlung auf Ablehnung der Volksinitiative zu beschliessen.

**Hêche Claude** (S, JU): Garantir à la population suisse un service public de qualité à prix abordable: qui pourrait être contre l'objectif de l'initiative populaire «en faveur du service public»? Toutefois, si je suis d'accord avec les initiateurs sur le titre de leur initiative et le but de celle-ci, je suis défavorable au contenu de l'initiative et aux moyens qu'elle prévoit. Même après avoir entendu les initiateurs, je vois mal comment l'initiative pourrait atteindre son objectif. Leur demande donne lieu à de trop nombreuses interprétations et comporte des risques importants; je dirai même qu'elle recèle un piège.

Plus particulièrement, les conditions d'utilisation des bénéfices, c'est-à-dire la règle de non-profit imposée aux entreprises fédérales, auraient des conséquences néfastes qu'on ne saurait ignorer.

D'abord, cela ne pourrait se faire sans une dégradation des conditions de travail du personnel et une pression sur les effectifs.

Ensuite – le rapporteur et président de la commission vient de le rappeler –, une telle restriction à une certaine liberté de gestion des entreprises fédérales porterait sans aucun doute atteinte à l'efficacité et à la capacité d'innovation de celles-ci.

De plus, dans le cas particulier de Swisscom, qui est cotée en bourse, cela se traduirait à terme par de fortes moins-values pour les collectivités publiques, notamment pour son actionnaire majoritaire, la Confédération. Sans parler d'un changement du statut de la société qui coûterait certainement quelques milliards de francs. Je rappelle au passage que, outre la Confédération actionnaire principal, plus de 68 000 autres actionnaires de Swisscom – petits actionnaires, investisseurs institutionnels tels que les caisses de pension – ont donc aussi intérêt à ce que la valeur de l'entreprise reste stable et que le capital investi dégage un rendement convenable. J'approuve entièrement le contenu de ce passage qui figure au chiffre 4.2.1 du message du Conseil fédéral.

Enfin – le président de la commission l'a aussi relevé, je me permets moi aussi d'insister sur ce point –, au niveau des conséquences financières, ce serait une perte fiscale de 390 millions de francs: 110 millions de francs pour la Confédération, mais 280 millions de francs pour les cantons et les communes, ainsi qu'une perte sur les bénéfices versés à la Confédération par la Poste, les CFF et Swisscom pour l'exercice 2013. En 2013, la Poste et Swisscom ont versé à la Confédération 830 millions de francs sur les bénéfices réalisés durant l'exercice 2012.

Comment assurer le financement sûr et durable du service universel? Comment développer encore le réseau de fibre optique dans notre pays? Comment maintenir le réseau d'offices postaux actuel? D'autres questions se posent encore. Voilà autant de questions qui restent, avec une telle initiative populaire, sans réponses convaincantes. Par conséquent, bien que les initiateurs prétendent par leur initiative défendre les intérêts des citoyens, en cas d'acceptation, elle affaiblirait le service public, entraînerait une réduction des prestations,



voire très certainement une hausse des impôts. Aussi, même si la question des très hauts salaires mériterait d'être examinée, elle ne suffit pas à elle seule à justifier une telle prise de risque. L'ensemble des acteurs entendus partage d'ailleurs cet avis; les partenaires sociaux, les représentants des villes ou encore des communes, proposent très clairement le rejet de cette initiative populaire.

Pour ces quelques raisons, je vous invite à proposer de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «en faveur du service public».

**Rechsteiner Paul (S, SG):** Eine der grossen Stärken der Schweiz ist der funktionierende Service public. Die Grundversorgung bei uns ist gewährleistet, und zwar nicht nur in den grossen Zentren, sondern auch in den abgelegeneren Regionen. Dieser gute Service public musste erkämpft werden, und er muss immer wieder verteidigt werden, und zwar gegen Kreise, die alles kommerzialisieren und privatisieren wollen.

Das Rückgrat des Service public in der Schweiz sind starke und dynamische Bundesunternehmen. Sie sorgen dafür, dass wir in der Schweiz eine über alles gesehen gute und flächendeckende Infrastruktur haben. Uns, den Anhängern und Verteidigern eines starken Service public, könnte daher die Volksinitiative «pro Service public», getragen von den Konsumentenzeitschriften, nur recht kommen. Gute Dienstleistungen, günstige Preise, keine Löhne für Manager, die über einem Bundesratssalar liegen: Ich würde das sofort unterschreiben, unterstützen, dafür werben und hier im Parlament feurig dafür kämpfen. Das Problem ist leider, dass der Inhalt der Initiative ihren ausserordentlich begrüssenswerten Zielen nicht entspricht.

Der Text der Initiative – und der Text ist massgebend – verlangt nicht günstige Preise, er verbietet vielmehr Gewinne und Quersubventionierungen. Die Initiative sagt nicht, dass die Manager der Bundesbetriebe nicht mehr als ein Bundesrat verdienen sollen. Der Initiativtext, und dieser ist massgebend, schreibt für alle Mitarbeitenden der Bundesbetriebe vor, dass ihre Löhne nicht über denjenigen in der Bundesverwaltung liegen sollen. Von einer guten Grundversorgung in der Fläche und in allen Landesteilen sagt die Initiative kein Wort. Damit liegt der Initiativtext, es ist zu beklagen, leider weit weg vom Ziel einer guten Grundversorgung für die ganze Bevölkerung zu günstigen Preisen. Noch einmal: Massgebend ist nicht der Initiativtitel «pro Service public», der positiv ist, sondern der Initiativtext.

Einige Stichworte zu ein paar heiklen Punkten, zuerst zum Gewinnverbot: Was ist falsch daran, dass die Swisscom Gewinne macht? Sollen nur Sunrise und Orange Gewinne machen dürfen? Wie soll die Swisscom, und das Gleiche könnte man von der Post sagen, Zukunftsinvestitionen stemmen, wenn sie keine Gewinne mehr machen darf? Dies gilt beispielsweise auch für die Bahn. Wie soll der Bund den Einnahmeverlust in der Höhe von 800 Millionen Franken kompensieren, wenn die heute vorhandenen, einkalkulierten Gewinnableiferungen wegfallen?

Hochproblematisch ist sodann der Begriff der Quersubventionierung. Diese soll durch die Initiative in Zukunft verboten werden. «Quersubventionierung» ist aber nichts anderes als ein Kampfbegriff aus dem neoliberalen Begriffsarsenal zur Schwächung und Zerschlagung des Service public. Jeder Service public ist nichts anderes als eine Quersubventionierung, früher beispielsweise vom Telefon zur Post, jetzt beispielsweise von der Postfinance zu den Poststellen oder hinsichtlich der Bahnen vom Fernverkehr zum Regionalverkehr. «Quersubventionierung» bedeutet, dass die rentablen Angebote in den Zentren die unrentablen in den Randregionen finanzieren. Wie um Himmels willen kamen die Initianten dazu, den unseligen Begriff der Quersubventionierung in die Bundesverfassung einzuführen zu wollen? Im Hearing in der Kommission haben sie gesagt, dass sie damit beispielsweise nur gemeint hätten, die Finanzierung anderer Budgets der Bundesverwaltung wie der Militärausbgaben verhindern zu können. Doch so etwas steht nicht im Text der Initiative; alles ist Interpretationssache, zumal es eine solche Quer-

subventionierung wie im Beispiel gar nicht gibt, da sich eine Quersubventionierung immer auf eine Unternehmenseinheit bezieht.

Ein heikler Punkt ist darüber hinaus, dass die Initiative verlangt – das ist bisher noch nicht länger diskutiert worden –, dass die Abgrenzung der Grundversorgung von den übrigen Leistungen gesetzlich geregelt werden soll. Wollen wir das wirklich, wo doch der Service public gestärkt werden soll? Wir haben doch ein hohes Interesse daran, dass unsere Bundesunternehmen sich technologisch und bei den Dienstleistungen dynamisch weiterentwickeln können, und zwar ohne dass hier das Gesetz oder der Gesetzgeber immer vorangehen müssen. Denken wir beispielsweise daran, was eine solche Vorschrift, der Gesetzesvorbehalt, für die Entwicklung in der Telekommunikation bedeutet hätte: Die Swisscom wäre längst erledigt. Auch in diesem Punkt ist die von guten Absichten getragene Initiative nicht ausgereift, mehr noch, sie schadet einem guten und starken Service public. Eine starre Bestimmung, die verlangt, dass ein Gesetz diese Dienste regeln soll, schadet dem Service public. Aus all diesen Gründen – es gäbe noch mehr – können wir mit Blick auf einen starken Service public und auf starke Bundesunternehmen zur Initiative nur Nein sagen, so gut sie auch gemeint gewesen ist. Die Bundesunternehmen sind ja bedeutende Unternehmen. Ihr Umsatz beträgt rund 30 Milliarden Franken, sie beschäftigen rund 100 000 Personen. Diese Unternehmen haben also in der Schweiz eine enorme Bedeutung. Das sollten wir nicht aufs Spiel setzen.

Eine andere Frage wäre gewesen, der Initiative einen Gegenvorschlag entgegenzusetzen. Leider ergab sich in der Kommission kein mehrheitsfähiger Ansatz für einen direkten Gegenvorschlag, der im Rat hätte beraten werden können. Immerhin – wir haben es gerade mit dem vorangegangenen Geschäft erlebt – gibt es jetzt diesen Verfassungsartikel über die Grundversorgung. Die Meinung war ja – ich folge hier dem Votum von Kollege Engler, das im Variantenentscheid eine Mehrheit auf sich vereint hat –, dass im Nationalrat diese jetzt etwas zu knapp ausgefallene Verfassungsbestimmung angereichert werde, namentlich durch den Begriff der Erschwinglichkeit, aber auch durch die Dauerhaftigkeit, durch die Versorgung in den Regionen. Wenn das geschähe, dann wäre das so etwas wie ein Gegenvorschlag. Es wäre zwar nicht ein formeller Gegenvorschlag, aber einer in der Debatte. Ich bitte Sie, nicht zu unterschätzen, dass diese Initiative doch ernst genommen werden muss, auch für die Debatte nachher. Das ist eine wichtige Sache.

Es muss zum Ausdruck gebracht werden, dass das Nein zur Initiative nicht heisst, dass wir nicht für einen starken Service public sind. Das Gegenteil ist der Fall. Weil wir für einen starken Service public sind, sind wir gegen die Initiative, wollen das aber durch eine entsprechende Bestimmung in der Logik der parlamentarischen Initiative Maissen unterstreichen. Noch etwas: Wenn ich hier für ein klares Nein zur Volksinitiative eintrete, möchte ich in aller Deutlichkeit klarmachen, dass nicht alle Entwicklungen gut sind und von der Bevölkerung goutiert werden, die wir bei den grossen Bundesunternehmen in den letzten zehn, fünfzehn Jahren erlebt haben. Dass es inzwischen auch bei den Bundesunternehmen auf der Chefetage Salärexzesse gibt, ist ein Missstand, der in der Bevölkerung zu Recht auf Unverständnis stösst. Die Tarifentwicklung bei der Bahn erreicht im Vergleich zur Kostenentwicklung bei der Strasse langsam, aber sicher ein Mass, das für viele eine empfindliche Grenze darstellt. Die Bundesunternehmen und ihre im belehrenden Auftritt nicht immer trittsichereren Spaltenkräfte tun gut daran, sich in der bevorstehenden öffentlichen Debatte bewusst zu sein, dass sie im Glashaus sitzen. Statt Selbstgerechtigkeit wäre jeweils eine gewisse Bescheidenheit mit Blick auf den anspruchsvollen öffentlichen Auftrag kein Schaden. Dass die SBB-Spitze die unseligen Pläne für eine Verschlechterung der Renten ihrer Beschäftigten mittels einer sogenannten Wackelrente endlich zurückgenommen und einen anständigen Gesamtarbeitsvertrag zustande gebracht hat, ist ein positives Zeichen, auch für die Volksabstimmung. Das Gleiche steht hoffentlich bei der Post bevor.



Angesichts des enormen Wandels – technologisch und sonst, in der Kommunikation, in der Logistik – braucht es bei den Bundesunternehmen eine gewisse Zuverlässigkeit bei den Dienstleistungen für die Bevölkerung und bei den Arbeitsbedingungen für das Personal. Wenn diese stimmen, wenn die Bevölkerung und das Personal das Gefühl haben, dass ihre Anliegen ernst genommen werden und ernster, als es gelegentlich in der Vergangenheit der Fall war, dann werden unsere Bundesunternehmen, auf die wir stolz sein können, auch den Härtetest einer öffentlichen Auseinandersetzung um diese Initiative bestehen – eine Initiative, die trotz klarer Ablehnungsempfehlung hier im Parlament nicht unterschätzt werden sollte.

**Savary Géraldine (S, VD):** En préambule, je souhaite dire que cette initiative est pavée de bonnes intentions. Mais on sait que l'enfer peut lui aussi être pavé de bonnes intentions. Je crains qu'en réalité cette initiative ne menace ce qu'elle est censée défendre, à savoir le service public.

Les points critiques de cette initiative ont été mis en lumière par Messieurs Rechsteiner et Hêche. S'agissant de l'interdiction des subventionnements croisés pour le financement du service public, j'aimerais ajouter aux exemples cités la situation de la SSR SRG. Si l'initiative était adoptée, la solidarité entre les régions linguistiques en souffrirait. La redérence ne serait plus soumise au subventionnement croisé, ce qui contraindrait les régions linguistiques à des économies assez importantes. Je parle en particulier de la population romande, tessinoise et romanche, qui profite, d'une certaine manière, du subventionnement croisé du service public pour les médias.

J'aimerais également dire un mot concernant la question des prix, qui suscite certainement le plus d'irritation parmi la population. En effet, dans l'enquête du magazine «K-Tipp», qui se base sur une étude lancée en 2012 auprès d'un échantillon représentatif de la population suisse, une grande majorité des participants se dit mécontente parce que les prix du service public sont de manière générale trop élevés. Les exemples sont abondants: les toilettes des CFF sont sales, les attentes au guichet de la Poste interminables, les boîtes aux lettres disparaissent. Bref, d'après cette étude, on paierait trop pour trop peu. D'où l'idée de cette initiative: le meilleur service au meilleur prix.

D'une certaine manière, on peut comprendre cette irritation. Néanmoins, ce qui compte aux yeux de la plupart des fédérations de consommateurs, que ce soit en Suisse romande ou en Suisse alémanique, ce n'est pas forcément le prix le plus bas, mais c'est le juste prix. Et le juste prix dans les questions de service public doit être transparent, lisible: il doit correspondre à des prestations de qualité. Il est négocié, avec les responsables politiques, dans le cadre des communautés tarifaires; il est discuté avec Monsieur Prix; les médias en discutent. Il y a un vrai débat public, un vrai débat politique. Ce n'est pas un article constitutionnel qui règlera cette question, mais plutôt l'implication des acteurs concernés. Je dirai même que, si on se place du côté des organisations de consommateurs, un article constitutionnel qui grave dans le marbre le principe du meilleur prix pour la meilleure prestation réduit presque au silence les organisations de consommateurs. Il y a moins ou il n'y a plus de base de négociation pour fixer le juste prix.

Cette initiative soulève un certain nombre de questions auxquelles le monde politique et les entreprises dont la Confédération est actionnaire majoritaire ne répondent pas aujourd'hui. Comment sont fixés les prix des prestations publiques? Je pense qu'il y a encore des efforts à faire dans ce domaine pour les rendre plus transparents. Comment financer la desserte de base indispensable à la cohésion de notre pays? Est-il justifiable que des directeurs d'entreprises dont la Confédération est actionnaire majoritaire gagnent trois fois plus que Madame Leuthard, la conseillère fédérale responsable de leur ministère de tutelle? Il est clair que la population se pose cette question.

Elle existe. Il faudra bien qu'un jour on la traite d'une façon un peu plus sérieuse que jusqu'à maintenant. J'espère que

le débat que nous aurons sera animé d'autant de passion que celui que nous avons mené tout à l'heure. Il faut un article constitutionnel sur le service universel qui soit solide, sérieux et complet – et pas une coquille vide, comme c'est parfois le cas –, parce que si on additionne les personnes mécontentes des tarifs, celles mécontentes des prestations et celles qui s'indignent en apprenant quels sont les salaires des directeurs des régies fédérales, cela commence à faire mal de monde. Les questions, parfois légitimes, que se pose la population sont à prendre au sérieux. C'est notre mission de parlementaires que de répondre à ces questions et notre devoir de ne pas traiter cette initiative avec condescendance; il faut non seulement calmer les inquiétudes de ceux qui ont lancé l'initiative, mais aussi combler les attentes de la population.

Je vous invite à recommander le rejet de l'initiative populaire.

**Stadler Markus (GL, UR):** Der Titel der Initiative ist gut, aber ihr Inhalt hält nicht, was der Titel verspricht. Die Initiative will Gemeinsinn vor Gewinn fördern und Lohnexzesse im bundesnahen Bereich bekämpfen. Sie tut dies aber mit unzweckmässigen Mitteln. Wenn in den betreffenden Betrieben keine Gewinne erzielt werden können, sind Investitionen schwierig zu realisieren. Andere Quellen müssten angezapft werden. Die im Initiativtext angeführte Verhinderung von Quersubventionierung ist unklar formuliert und behindert, wörtlich genommen, wichtige politische Anliegen, zum Beispiel die Finanzierung weniger rentabler Bahnstrecken oder die Belieferung weniger publikumsintensiver Postkreise.

Service public darf sich aber, plakativ gesprochen, nicht auf das Dreieck Zürich-Genf-Basel beschränken. Die Umsetzung der Volksinitiative kann also geeignet sein, ganz im Gegensatz zum Versprechen des Titels, gerade den flächen-deckenden Charakter der Grundversorgung zu gefährden. Die verfassungsmässige Begrenzung der Löhne und Honorare der Mitarbeiter nimmt zudem keinen Bezug auf die Marktverhältnisse. Dabei meine ich nicht, dass heute alles richtig ist.

Es fehlen somit Argumente, die dafür sprechen, die Volksinitiative zu unterstützen, gerade wenn man selbst an einer funktionierenden Grundversorgung interessiert ist. Die hauptsächliche Stossrichtung, nämlich ein Senken der Preise, ist nicht geeignet für eine Verbesserung der Qualität der Grundversorgung in der Fläche.

Politisch gesehen steht diese Initiative in einem weiteren Zusammenhang mit den beiden vorangegangenen Geschäften. Bei der allgemeinen Verfassungsbestimmung zur Grundversorgung hat sich unser Rat heute leider für eine ziemlich blutleere Fassung entschieden. Ob das im Hinblick auf die Abstimmung über die Volksinitiative, ob das also für das Volk substanziell genug sein wird, wird sich zeigen.

**Theiler Georges (RL, LU):** Ich wurde eben vom Bischof des Rates etwas abgelehnt (*Heiterkeit*) und bin jetzt deshalb total verwirrt, aber ich werde die Fassung bald wieder finden.

Zu dieser Initiative habe ich eine erste Bemerkung: Ich frage mich, ob sie überhaupt gültig ist oder nicht. Wir haben gestern lange darüber diskutiert. Ich stelle Ihnen aber folgende Frage: Ist Absatz 1, der eigentlich Position zur Grundversorgung bezieht, mit Absatz 2, der die Löhne festlegt, überhaupt vereinbar? Das sind für mich zwei komplett verschiedene Dinge. Die Einheit der Materie ist für mich gar nicht gegeben. Aber wir haben ja gestern gehört, dass die Kommission für Rechtsfragen sich mit dieser Frage eingehend auseinandersetzen wird. Ich habe gewisse Zweifel, dass es im vorliegenden Fall richtig ist, wenn wir die Gültigkeit der Initiative einfach so hinnehmen.

Inhaltlich ist es klar: Wenn man einer Unternehmung Gewinne verbietet, wird sie auf Dauer nicht investieren, und das wird auf Dauer zulasten der Kundinnen und Kunden gehen, denn nach zehn bis fünfzehn Jahren wird die Leistung sinken, wenn man nicht innovativ tätig ist, und es werden dann andere die Lücke schliessen wollen und auch können. Es ist für die Kunden also schlecht, aber es ist natürlich auch für den Staat schlecht. Wir haben immerhin eine, zwei Firmen,



die nette Dividenden an den Staat abliefern, und diese wären selbstverständlich dann auch nicht mehr möglich. Wir müssten die Löcher dann anderweitig stopfen. Wenn ich schaue, wie das formuliert ist, muss ich sagen, dass auch die Swisscom davon betroffen wäre. Auch sie dürfte eigentlich keine Gewinne mehr erwirtschaften, das heißt keine Dividende mehr bezahlen. Ja, das würde doch heissen, dass am Tag, an welchem wir das beschliessen, der Börsenwert der Swisscom-Aktie in den Keller sausen würde.

Bezüglich der Quersubventionierung habe ich gewisse Sympathien: Ich finde Quersubventionierungen in jedem Betrieb, privat oder öffentlich, schlecht. Bei den SBB haben wir Quersubventionierungen, der Immobilienbereich muss ständig ans Netz bezahlen. Das führt auf Dauer zu Verzerrungen und Unklarheiten. Hier bin ich also froh, wenn der Bundesrat darauf hinwirkt – ich glaube, grundsätzlich macht er das –, dass solche Quersubventionierungen nicht stattfinden.

Zum dritten Bereich, zu den Löhnen: Ich habe die Löhne der Verwaltungsräte zu Gesicht bekommen, in der Botschaft sind sie aufgeführt. Ich kann mit diesen Löhnen einigermaßen leben. Mit gewissen Löhnen des Managements unserer Betriebe habe ich auch meine liebe Mühe, diese finde ich auch zu hoch. Aber da hat der Bundesrat – die Frau Bundesrätin ist zwar jetzt abgelenkt, nicht vom Bischof, aber das spielt keine Rolle – eine spezielle Verantwortung. Es ist seine Verantwortung, dass er bei diesen Löhnen nicht einfach den Headhunter-Methoden der Wirtschaft folgt, sondern eine eigene vernünftige Basis wählt, die einigermaßen mit der Verantwortung einhergeht. Ich habe da meine Zweifel, ob bei den heutigen Löhnen im Management gewisser Unternehmungen das Verhältnis stimmt.

Ich stimme deshalb selbstverständlich dieser Initiative nicht zu. Ich bitte Sie aber, Frau Bundesrätin, hier den Finger etwas auf den wunden Punkt zu legen.

Ich bitte Sie, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, wie das die Kommission mit einer markanten Deutlichkeit von 13 zu 0 Stimmen getan hat.

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Ich bin um die gute Arbeit der Kommission sehr froh und auch um das klare Resultat und die Voten hier. Es ist nämlich tatsächlich so, dass der Titel der Initiative etwas verheisst, was wir alle unterstützen. Aber bei der Lektüre des Texts zeigen sich sehr viele unbestimmte Rechtsbegriffe. Es werden Erwartungen genannt, und es finden sich auch Formulierungen, die sich gar negativ auf den Service public auswirken könnten. Die Initianten wollen zwar den Service public in der Schweiz verbessern oder den ihrer Ansicht nach bestehenden Abbau stoppen; Bundesbetriebe sollen möglichst kostenneutral, ohne Gewinne wirtschaften; sie sollen in erster Linie der Bevölkerung dienen; dem Bund soll untersagt sein, mit zu hohen Tarifen indirekt mittels Gewinnablieferungen Steuern zu erheben; die Managerlöhne seien überrissen usw.

Der Bundesrat ist selbstverständlich auch der Ansicht, dass die Schweizer Bevölkerung über einen guten, bezahlbaren und flächendeckenden Service public verfügen soll. Doch, Hand aufs Herz, haben wir das nicht schon? Wir haben einen hervorragenden Service public, der auch international jedem Vergleich standhält. Nehmen wir den öffentlichen Verkehr: Seit Jahren bauen wir die Leistungen stetig aus, jetzt mit Fabi nochmals mit massiven Investitionen; wir haben ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis; wir haben viele Linien, die unrentabel sind und gerade wegen der Querfinanzierung trotzdem den peripheren Regionen dienen. Das ist breit abgestützt.

Vor Kurzem haben Sie die Grundversorgung festgelegt, welche die Post, auch im Zahlungsverkehr, zu erbringen hat. Es gibt ein sehr dichtes Netz an Poststellen und Agenturen, einen guten, pünktlichen Service; das nicht nur im Mailbereich, sondern auch im Postautobereich, der ja eigentlich nicht der Grundversorgung unterstellt ist.

Auch die Swisscom leistet Service public. Sie ist ein börsenkotiertes Unternehmen, sodass sie per definitionem Gewinne erzielen muss, wobei sie die Gewinne auch braucht, damit sie die nötigen Investitionen tätigen und Innovationen

fördern kann – etwa im Bereich der Glasfaser, der nach heutiger Definition nicht zur Grundversorgung gehört, aber in welchen die Swisscom jährlich 1,5 Milliarden Franken investiert. Wie will man das künftig aufrechterhalten, wenn nicht mit Gewinnen, die eben dazu dienen, diese neuen Leistungen zu finanzieren?

Gewinne sind nötig; ich bin froh, dass das auch Herr Ständerat Rechsteiner so betont hat. Gewinne sind tatsächlich nötig, weil alle diese Unternehmen, auch wenn sie ganz oder mehrheitlich dem Bund und damit dem Steuerzahler gehören, darauf angewiesen sind, konkurrenzfähig zu sein; sie sind darauf angewiesen, sich stetig der Marktentwicklung anzupassen. Die Digitalisierung bringt in all diesen Bereichen massive Veränderungen des Kundenverhaltens und deshalb auch massive Veränderungen in Bezug auf die Leistungserbringung der Unternehmen mit sich.

Der Bundesrat muss aber auch feststellen, dass veränderte Kundenbedürfnisse die bundesnahen Unternehmen in den letzten Jahren gezwungen haben, ihre Leistungen anzupassen. So hat einerseits die Post aufgrund der deutlichen Abnahme der in den Poststellen verschickten Briefe und Pakete sowie der dort getätigten Einzahlungen ihr Poststellennetz umgebaut und Agenturen und den Hausservice eingeführt. Das ist nicht per se ein Abbau von Leistungen, sondern eine andere Art der Leistungserbringung. Wenn Sie heute in den Agenturen vorbeigehen, werden Sie bestätigt erhalten, dass dieser Service hervorragend ist. Ich persönlich wohne nicht in einem Ort mit einer Agentur, ich muss andere Wege der Einzahlung finden als denjenigen mit dem gelben Büchlein im Briefkasten, wie es in vielen Gemeinden mit Agenturen gemacht wird. Beim öffentlichen Verkehr andererseits nahm der Pendelverkehr stark zu. Es kam zu einem massiven Ausbau des Angebots.

Die bundesnahen Unternehmen sind gut positioniert. Sie erbringen Dienstleistungen von hoher Qualität, und sie sind auch sehr bedeutende und attraktive Arbeitgeber. Allein die Unternehmen, die in meinem Departement beaufsichtigt werden, beschäftigen 105 000 Mitarbeitende; sie sind insgesamt sehr grosse, sehr bedeutende Arbeitgeber, und sie sind auch soziale Arbeitgeber.

Wenn man die Löhne anschaut, so sieht man, dass es gerade die unteren und mittleren Stufen sind, die im Vergleich sehr gute Lohnverhältnisse aufweisen – natürlich auch deshalb, weil in der Regel die meisten Arbeitsverhältnisse gesamtarbeitsvertraglich geregelt sind. Sie haben in der Regel bessere Lohnbedingungen als die Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung. Entsprechend haben wir dann auch ab und zu Probleme bei der Finanzierung der Pensionskassen. Mit der Initiative würde die unternehmerische Flexibilität stark eingeschränkt, und auch die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit sowie die Innovationskraft wären tangiert. Der Service public würde in der Folge nicht etwa gestärkt, sondern sogar geschwächt. Die Instrumente, die mit der Initiative vorgeschlagen werden, sind daher nicht tauglich, um den Anliegen der Initianten nach einer Verbesserung des Service public nachzukommen.

Wenn ich die Bürgerbriefe lese, die wir bekommen – nicht alles ist optimal, was an Leistungen erbracht wird –, dann stelle ich fest, dass diese Ärgerbriefe Folgendes betreffen: den Billettautomaten der SBB, der viel zu kompliziert ist und nicht funktioniert; das WC, das nicht sauber war; die Roaming-Preise bei der Swisscom – diese sind nicht der Grundversorgung unterstellt –; oder das Porto bei der Briefpost, das nach zwanzig Jahren wieder einmal angepasst werden sollte. Das sind die Ärgernisse, und genau das lösen Sie nicht mit dieser Initiative. Das zeigt aber, dass der Bürger mit den Grundleistungen in der Regel zufrieden ist, dass er aber im operativen Bereich durchwegs Wünsche an die Leistungserbringer hat. Sie diskutieren das ja selber auch immer mit den Unternehmen im Rahmen der Geschäftskontrolle, was auch richtig ist. Der Bundesrat hat deshalb mit voller Überzeugung die Ablehnung dieser Volksinitiative empfohlen, und ich bin froh, wenn Sie dieser Empfehlung folgen.



Zu den Löhnen vielleicht noch Folgendes: Ich habe Verständnis, dass man hohe Löhne generell anprangert, aber ich möchte auch zu bedenken geben, dass die Kader dieser Unternehmen grosse Führungsleistungen zu erbringen haben. Das sind nicht KMU, das sind Grossunternehmen. Das sind komplexe Unternehmen, die im Inland wie im Ausland tätig sind; ein Teil ist Grundversorgung, ein Teil ist voll dem Wettbewerb ausgesetzt, das braucht sehr, sehr gute Führungspersönlichkeiten. Nicht zuletzt haben all diese CEO und Manager dann noch die nette Aufgabe, jederzeit in der Öffentlichkeit vorgeführt, kritisiert, eingeladen zu werden. Ein CEO eines vergleichbaren privaten Unternehmens hat diesen politischen Druck nicht zu ertragen. Insofern glaube ich, dass auch hier Löhne, die konkurrenzfähig sind mit denjenigen der Privatwirtschaft, richtig und angemessen sind angesichts der Verantwortung, der Anzahl Mitarbeitende, des Umsatzvolumens und der Komplexität des Geschäfts in diesem Bereich. In diesem Sinne glaube ich, dass ein massvolles Kontrollieren der Löhne und der Nebenleistungen, wie wir das immer vornehmen, richtig ist. Eine Degradierung dieser CEO auf die Stufe Bundesratslohn wünsche ich aber niemandem. Selbstverständlich können Sie auch unsere Löhne anheben, aber wir brauchen das nicht, wir leben gut mit diesem Lohn und sind damit zufrieden.

Ich bitte Sie deshalb, diese Initiative abzulehnen, aber weiterhin Ihre Aufgaben im Bereich des Service public, und das ist eben nicht alles, was diese Unternehmen erbringen, wahrzunehmen. Wir haben gerade hier ein wichtiges Element, das zur Kohäsion im Land beiträgt. Alle Bürgerinnen und Bürger sollen sich auf einen qualitativ hochstehenden, bezahlbaren Service public verlassen können. Dieser ist, da sind wir uns einig, nicht in Gefahr, im Gegenteil: Wir versuchen stetig, ihn auszubauen.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «pro Service public»**

**Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «en faveur du service public»**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Germann Hannes, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt.

## 14.023

### **Zweitwohnungen. Bundesgesetz**

### **Résidences secondaires. Loi fédérale**

#### *Fortsetzung – Suite*

Botschaft des Bundesrates 19.02.14 (BBI 2014 2287)

Message du Conseil fédéral 19.02.14 (FF 2014 2209)

Ständerat/Conseil des Etats 25.09.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 25.09.14 (Fortsetzung – Suite)

### **Bundesgesetz über Zweitwohnungen Loi fédérale sur les résidences secondaires**

#### *Art. 12 Abs. 2bis, 3 – Art. 12 al. 2bis, 3*

**Bischofberger** Ivo (CE, AI), für die Kommission: Zur Erinnerung: Wir befinden uns im 5. Kapitel, «Änderung von Wohnungen in Gemeinden mit Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent», im 1. Abschnitt, «Altrechtliche Wohnungen». Ich rede gleich zu Artikel 12 Absatz 2bis und auch zu Absatz 3, weil diese Absätze zusammenhängen.

Inhaltlich geht es hier um ein Thema, welches bereits in der Vernehmlassung vonseiten des Bundesrates zur Diskussion gestellt wurde, und zwar um die Frage, ob bestehende Bauten nicht im Umfang von 30 Prozent oder maximal um 30 Quadratmeter erweitert werden könnten. Die uns nun vorliegende bundesrätliche Fassung orientiert sich aber an der Zielrichtung des Verfassungartikels, der auch die durch die Zweitwohnungsgesetzgebung belegten Flächen auf 20 Prozent beschränken will. Weil durch die Erweiterung einer als Zweitwohnung genutzten altrechtlichen Wohnung der Umfang der durch Zweitwohnungsnutzungen belegten Fläche erhöht würde, könnten altrechtliche Wohnungen konsequenterweise nur unter den Voraussetzungen gemäss den Absätzen 2 und 3 erweitert werden.

Die Mehrheit der Kommission spricht sich im Kontext der altrechtlichen Wohnungen im neuen Absatz 2bis für eine Erweiterung aus. Die 30 Prozent beziehen sich jedoch nur auf Erweiterungen des bestehenden Gebäudes, nicht aber auf Änderungen wie Abbruch oder Wiederaufbau eines Objektes. Mit der Formulierung «maximal 30 Prozent der am 11. März 2012 vorbestehenden Hauptnutzungsfläche» wird die Erweiterung genau definiert. Damit wird jedermann klar gemacht, dass diese der Stossrichtung der Initiative nicht widerspricht, denn wenn bestehende Wohnungen moderat ausgebaut werden, wird kein Quadratmeter zusätzlich, quasi auf der grünen Wiese, überbaut. Zudem können wir so den Regionen, welche stark von der Abwanderung betroffen sind, entgegenkommen. Mit der Version der Mehrheit ist es nämlich im Rahmen einer massvollen Erweiterung beispielsweise möglich, auch in Zukunft an einer altrechtlichen Erstwohnung einen Lift oder an einer altrechtlichen Zweitwohnung eine Nasszelle anzubauen, damit diese Wohnungen den Ansprüchen der heutigen Gesellschaft entsprechen und überhaupt vermietet werden können. Formal – das zum Schluss – hat dieser Entscheid dann zur Folge, dass der Einleitungssatz zu Absatz 3 in diesem Artikel 12 neu formuliert wird und in Absatz 2 des folgenden Artikels 13 die Ergänzung «Änderungsmöglichkeiten nach Artikel 12 Absätze 2, 2bis und 3» aufgenommen werden muss.

Mit diesen Ausführungen bitte ich Sie im Namen der Kommission, der Mehrheit zu folgen und den Antrag Fournier abzulehnen.

**Berberat** Didier (S, NE): On l'a vu dans la séance précédente, l'article 12 alinéa 1 prévoit que les habitations créées selon l'ancien droit peuvent en principe être utilisées librement comme résidences principales ou secondaires, à moins que le droit cantonal ou communal n'en dispose au-