

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT

"Innenpolitische Probleme"

Referat

von

Herrn Bundesrat Dr. W. Spühler



Herr Bundesrat Spühler:

## Innenpolitische Probleme

Wenn ich versuche, Ordnung in die wichtigsten Probleme, welche die schweizerische Innenpolitik der Gegenwart beherrschen, zu bringen, so möchte ich sie in drei Gruppen zusammenfassen, die selbstverständlich nicht ohne starken Zusammenhang untereinander sind. Dabei lasse ich die Finanzpolitik völlig ausser Betracht, da sie in einem besondern Referat behandelt wird.

An erster Stelle nenne ich die Wachstumsprobleme von Wirtschaft und Gesellschaft; zweitens die Auswirkungen, welche die wissenschaftliche Entwicklung und der technische Fortschritt auf Schule und Forschung und auf das Verhältnis von Staat und Wirtschaft haben; drittens die steigenden Anforderungen, welche die Wachstumsprobleme und das technische Zeitalter an den Bürger in seinem Verhältnis zum Staat und an die staatliche Organisation zur Bewältigung dieser Aufgaben stellen.

### 1. Wachstumsprobleme

=====

Nehmen wir die Wachstumsprobleme als die offensichtlichsten und unmittelbarsten voraus. Es bedarf keiner Schilderung der Erscheinungen der Hochkonjunktur, die unser Land im verflochtenen Jahrzehnt erfasst hat und die Anlass zu heftigen Auseinandersetzungen über die Massnahmen zur Konjunkturdämpfung gegeben hat. Viele Nachteile dieser überbordenden Hochkonjunktur sind ephemerer Natur; viele Schwierigkeiten werden innerhalb relativ kurzer Zeit überwunden werden und aus der Diskussion verschwinden. Aber daneben gibt es eine Reihe von Problemen, die wir nicht so rasch und leicht meistern und an denen wir Jahre und Jahrzehnte zu tragen haben. Ich nenne die Probleme der Ueberfremdung, der Sicherung eines geordneten Wasserhaushaltes für alle Zukunft, der Landesplanung und eines Bodenrechts, welche die Lebensweite auf verknappendem Raum für künftige Generationen sichern, und schliesslich der Aufholung des Rückstandes in der Infrastruktur unserer Wirtschaft.

#### a) Das Ueberfremdungsproblem

Das politische Leben des letzten halben Jahrzehnt ist beherrscht durch die Auswirkungen der Hochkonjunktur und durch die Auseinandersetzung über die Massnahmen zu ihrer Beschränkung auf ein gesundes Wachstum der Wirtschaft. Die Hochkonjunktur hat uns neben vielen wirtschaftlichen und sozialen Problemen ein Problem beschert, das durch seinen staatspolitischen und kulturellen Aspekt aus dem üblichen Rahmen fällt. Ich meine das Problem der Ueberfremdung.

Adolf Guggenbühl, der bekannte helvetische Mentor und Herausgeber des "Schweizer Spiegel" hat in seinem 1. August-Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung den Nagel auf den Kopf getroffen, wenn er schrieb: "Die Ueberfremdung ist ein durch Erwerbsgier geschaffenes Problem." Erwerbsgier, der bequeme Weg, die Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit durch Neueinstellung von Arbeitskräften statt durch Rationalisierung der Arbeitsmethoden vorzunehmen, und die lange Scheu der Behörden vor einschränkenden Massnahmen haben uns Aufgaben aufgebürdet, die nicht in wenigen Jahren gelöst sein werden. Immerhin darf mit Genugtuung festgestellt werden, dass die Stabilisierung, ja der umgekehrte Trend gelungen ist. Die Zahl der kontrollpflichtigen Ausländer ist heute geringer als 1964. Ohne die Saisonarbeiter und Grenzgänger hat aber die Zahl der Ausländer weiterhin zugenommen und betrug Ende 1965 über 825'200, das sind 14 % der Bevölkerung. Die Intensität der Ueberfremdung unserer Wirtschaft erfassen wir aber erst recht, wenn wir vergegenwärtigen, dass es Wirtschaftsgruppen gibt, die bis zu 2/3 auf Ausländer angewiesen sind. 38 % aller Fabrikarbeiter sind Ausländer, in der Bekleidungsindustrie und der Textilindustrie über die Hälfte. Kein Land Europas weist auch nur annähernd einen solchen Ueberfremdungsgrad auf. Er bietet einen Nährboden für fremdenfeindliche Reaktionen, die unser Ansehen im Ausland zu schädigen imstande sind.

Die Beschränkung der Ausländerbestandes ist deshalb heute in erster Linie ein staatspolitisches Gebot. Aber auch aus wirtschaftlichen Gründen ist es nicht mehr zu verantworten, einen Wirtschaftskörper aufzubauen, der arbeits- und kapitalmässig weit über seine eigenen Kräfte hinausgeht und in hohem Masse vom Ausland abhängig ist. Dazu kommt noch, dass das Uebermass an Ausländerbeschäftigung die vorher offensichtlichen wirtschaftlichen Vorteile immer fraglicher und gewisse Nachteile immer deutlicher werden liess. So hat sich das Verhältnis zwischen Produktionsleistung und Verbrauch der Ausländer verschoben. Die Ausländer beanspruchen heute einen immer grösseren Teil der Produktion und der Dienstleistungen, die sie erbringen, für sich selber. Die rasche Bevölkerungszunahme bedingt erhebliche Investitionen, die gegenwärtig zum Teil weder finanziert noch realisiert werden können.

Erst der Beschluss vom 26. Februar 1965 über die Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften, der eine Herabsetzung der Ausländerbestände in Betrieben mit zehn und mehr kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften vorsah, hat zu einem ersten deutlichen Erfolg bei der Abwehr der Ueberfremdungsgefahr geführt. Innert eines Jahres verminderte sich der Bestand an kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften um etwa 45'000 oder 6,2 %. Zu diesem Ergebnis, welches zu einer Beruhigung der öffentlichen Meinung führte, haben auch die Entwicklung der Wirtschaftslage und die Massnahmen gegen die Ueberkonjunktur beigetragen. Mit Beschluss vom 1. März 1966 hat der Bundesrat eine Herabsetzung der Bestände an ausländischen Arbeitskräften um weitere 5 Prozent in den Betrieben, die sechs und mehr kontrollpflichtige Ausländer beschäftigen, angeordnet.

Die Massnahmen zur Herabsetzung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte haben der Wirtschaft nicht nur Nachteile, sondern auch wirtschaftliche Vorteile gebracht. Vor allem hat sich der Stellenwechsel der ausländischen Arbeitskräfte verringert, und die Arbeitsdisziplin ist gestiegen. Daraus ergab sich eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität, welche nicht selten die Herabsetzung des Ausländerbestandes kompensierte. Ferner hat die Begrenzung des Ausländerbestandes der Wirtschaft die Notwendigkeit, von Erweiterungs- zu Rationalisierungsinvestitionen überzugehen, klar vor Augen geführt und die Arbeitgeber veranlasst, vermehrt arbeitssparende Massnahmen zu ergreifen.

Der Abbau der ausländischen Arbeitskräfte auf eine vom staatspolitischen Standpunkt aus tragbare Grössenordnung wird das wirtschaftliche Wachstum mehr in die Tiefe als in die Breite lenken und die Wirtschaft veranlassen, in zunehmendem Masse Arbeit durch Kapital zu ersetzen.

Unsere Wirtschaft wird angesichts des im Verhältnis zum einheimischen Arbeitskräftepotential überdimensionierten Produktionsapparates und wegen der tiefgreifenden Strukturwandlungen auf dem Arbeitsmarkt dauernd auf die Beschäftigung einer grossen Zahl von Ausländern angewiesen sein. Die Ueberfremdungsgefahr kann deshalb in Zukunft nicht allein durch eine restriktive Zulassungspraxis bekämpft werden. Vielmehr müssen die Assimilation und die soziale Eingliederung all jener Ausländer, auf die wir dauernd angewiesen sind, gefördert werden.

Auch bei wachsendem Verständnis zwischen den Ansässigen und den Eingewanderten wird nur ein Bruchteil der Ausländer wirklich assimiliert und kann später vielleicht eingebürgert werden. Die Assimilation ist ein langjähriger Prozess, der nach Kräften unterstützt werden muss. Eine volle Assimilation ist indessen nur möglich, wenn wir jenen Gruppen von Ausländern, die wir dauernd benötigen, und ihren Angehörigen eine gesicherte Rechtsstellung einräumen. Dies ist für die Italiener dank dem Einwanderungsabkommen vom 10. August 1964 möglich geworden. Wir müssen nun dannach trachten, auch die Rechtsstellung der Arbeitskräfte aus den übrigen westeuropäischen Ländern zu verbessern.

Das Ausländerproblem wird im übrigen unser Parlament und die Oeffentlichkeit im Zusammenhang mit der Behandlung der Initiative der Demokratischen Partei, die eine Begrenzung des Ausländerbestandes auf eine halbe Million zum Ziele hat, im nächsten und übernächsten Jahr noch stark beschäftigen.

#### b) Die Aufholung des Rückstandes der Infrastruktur

Es ist ein Merkmal unserer Zeit und unseres Wirtschaftssystems, dass die in den Marktmechanismus der Wirtschaft eingespannten und auf dem Gewinnstreben basierenden Gütererzeugung und Güterverteilung Schritt halten mit den steigenden Bedürfnissen der Bevölkerung. Das Gleiche kann nicht gesagt werden von den Bedürfnissen, die wegen ihres Charakters nur von der Kollektivität, d.h. von Staat und Gemeinde oder von diesen geschaffenen Institutionen befriedigt werden können. Wir pflegen einen grossen Teil dieser Aufgaben unter

dem Begriff "Infrastruktur" zusammenzufassen. Diese erfasst einmal den gesamten Verkehr, grosse Teile der Energiewirtschaft, die Wasserversorgung im weitesten Sinne, dann auch das Gesundheitswesen. Die Probleme des Strassenbaues stehen im Mittelpunkt der allgemeinen Aufmerksamkeit. Der Nationalstrassenbau ist als die grossartigste Aufgabe unserer Generation bezeichnet worden. Diese Ueberbetonung und Verzerrung in der Hierarchie unserer Aufgaben ist typisch für unseren Wohlstandsegoismus, der ja in der ungeheuren Zunahme der Motorisierung des Verkehrs stärksten Ausdruck gefunden hat. Von den 1 1/4 Mio. Personenwagen, die in auf den Krieg folgenden zwei Jahrzehnten in die Schweiz eingeführt worden sind, wurden mehr als die Hälfte in den letzten fünf Jahren gekauft. Welches ungeahnte Tempo die Motorisierung in unserem Lande erfahren hat, zeigen auch die Fehlprognosen der Eidgenössischen Aemter. In der Botschaft über die Festlegung des Nationalstrassennetzes wurde 1960 noch die Zahl von 800'000 Automobilen genannt, mit der die Planungskommission für das Jahr 1980 rechnete. In Wirklichkeit beläuft sich der Bestand an Automobilen heute schon auf über 1,1 Mio. Die Dringlichkeit der Verwirklichung des Nationalstrassenbauprogramms ist damit erwiesen. Im Gegensatz zu dieser Dringlichkeit steht die relative Langsamkeit in der Vollendung der geplanten Strassen. Mag das Programm bis vor kurzem unter dem Druck der übersteigerten Baukonjunktur gestanden haben, so gerät es jetzt in das Prokrustesbett der Bundesfinanzen. Denn nicht nur die Verkehrs-, sondern auch die Baukostenentwicklung ist den Schätzungen davongelaufen. 1960 wurden die Gesamtkosten noch auf 5,7 Milliarden Franken geschätzt, drei Jahre später bereits auf 12,5 Milliarden. Es darf mit Gewissheit gerechnet werden, dass auch dieser Betrag von der Wirklichkeit erheblich übertroffen werden wird. Die Schwierigkeit der Finanzierung liegt darin, dass die dafür bestimmten Benzinzollzuschläge für die Kostendeckung nicht ausreichen und der Bund für längere Zeit aus allgemeinen Bundesmitteln gegenüber der Nationalstrassenrechnung in Vorschuss tritt. Daraus ergibt sich der Zwang, einen bestimmten jährlichen Ausgabenplafond (700 Mio. Franken) zu fixieren, was wiederum zu einer über Gebühr langen zeitlichen Erstreckung des Bauprogramms führt. Sie sehen, dass die Schwierigkeiten gross und zahlreich sind und dass die Interessierten, und das sind ja alle Automobilisten, und damit ein grosser Teil unseres Volkes, leicht Grund zur Kritik finden. Lassen wir die kontroversen Fragen der Kosten und der Finanzierung beiseite. Es bleiben auch dann noch grundsätzliche politische Fragen, die offenkundig werden lassen, dass die heutige Zeit unserem Gemeinwesen Aufgaben stellt, denen die Struktur der Eidgenossenschaft nicht gewachsen ist, oder anders gesagt, für die neue organisatorische Beziehungen zwischen Bund und Kanton geschaffen werden müssen. Die eidgenössischen Räte haben seinerzeit beschlossen, auch für den Nationalstrassenbau am Grundsatz der Kantonalen Strassenhoheit festzuhalten, d.h. die einzelnen Teile des Nationalstrassennetzes durch die jeweiligen Kantone projektieren und bauen zu lassen. Es ist meine persönliche Ueberzeugung, dass die seitherigen Erfahrungen diese Konzeption als

unzweckmässig erwiesen haben. Ein derartig grosses öffentliches Werk von nationalem Ausmass wird besser auch national und nicht kantonal ausgeführt. Gesamthaft wäre wohl nicht rascher gebaut worden, aber doch koordinierter und planvoller und wahrscheinlich auch billiger und mit geringern Investitionen des Baugewerbes. Durch die Befreiung des Nationalstrassenbaues von der Hypothek kantonalen Strassenbauhöheit wäre es in stärkerem Masse möglich gewesen, eine Prioritätsordnung aufzustellen, die sich ausschliesslicher auf verkehrspolitische Ueberlegungen hätte ausrichten können, als es heute der Fall ist, wo diese durch das Gewicht anderer Rücksichtnahmen über Gebühr zurückgedrängt werden und zu einer auffälligen Dezentralisierung der Bauten und Verzettlung der Bau-Lose geführt haben. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass dadurch die herkömmliche foederalistische Ordnung auf diesem Gebiete des Strassenbaues betroffen worden wäre. Aber selbst wenn der Nationalstrassenbau nicht durch den Bund direkt und allein übernommen worden wäre, hätte man sich Lösungen eines wirklichen und nicht nur scheinbaren kooperativen Foederalismus vorstellen können. Ich erinnere an die Beispiele der Elektrizitätswirtschaft, wo seit Jahren eine Zusammenarbeit der Kantone auf leichte und vorzügliche Art zustande gekommen ist.

Eine Verschärfung der staatspolitischen Problematik des Nationalstrassenbaues ist eingetreten durch die Frage der Erhebung von besonderen Gebühren für den Bau und den Betrieb der Alpentunnels. Die Gebührenfrage hat die Gemüter im Tessin erheblich in Wallung gebracht, genauer gesagt, den Tessiner Zeitungen Anlass gegeben, in einer teils unverantwortlichen Weise das Problem zu einer staatspolitischen Grundsatzfrage ersten Ranges zu steigern. Es ist offensichtlich, dass das Tessiner Volk selber viel kühler und verständiger denkt als ein Teil seiner Presse. Nichtsdestoweniger bedarf die Tunnelgebührenfrage einer Prüfung, die nicht bloss finanzwirtschaftliche Rücksichten erträgt.

Völlig ungelöst sind die grosstädtischen Verkehrsprobleme, handle es sich um die Einführung von Nationalstrassen in der Art von Expresstrassen in die Städte, handle es sich um die Verflüssigung des innerstädtischen Verkehrs durch bauliche und organisatorische Massnahmen, oder handle es sich um den Aufbau eines leistungsfähigen Netzes von Schienen-Massenverkehrsverbindungen zwischen den Zentren und den Randgebieten der grossen Agglomeration. Es ist offensichtlich, dass diese Verkehrsprobleme nicht nur die Finanzkraft der Städte sondern die ihnen inhärenten Aufgaben übersteigen. Auch auf diesem Gebiete zeigt sich, dass die herkömmliche Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nicht nur aus finanziellen Gründen, sondern aus der Entwicklung der Verhältnisse heraus einer Revision bedarf. Auch hier stösst die bisherige autogene foederalistische Struktur an Grenzen und Beengungen.

Durch die Zunahme der Bevölkerungszahl, das Wachstum der Städte, die zunehmende Industrialisierung wachsen herkömmliche Aufgaben aus der bisherigen selbstverständlichen und erfüllbaren Zuständigkeit der Gemeinden und Städte heraus. Aus diesen Gründen entstehen neue Gemeinschaftsprobleme. Ich meine z.B. die Probleme

der Gewässerverschmutzung, der Wasserversorgung, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung.

### c) Landesplanung und Bodenrecht

Alle diese Probleme sind nur im grösseren Zusammenhang einer Landes- und Regionalplanung vernünftig zu lösen. Es ist eine Gesetzmässigkeit, dass in der modernen Industriegesellschaft mit der Zunahme der Bevölkerung die Bedürfnisse nach Raum, Wasser, Verkehrswegen, Energie und den übrigen Leistungen der Infrastruktur überproportional steigen. Entscheidend für das Gefühl der zunehmenden Enge ist vor allem die Tatsache, dass der Raumbedarf pro Kopf der Bevölkerung bedeutend zugenommen hat. Wenn wir im Kriege die Rationierung des Mangels kennen gelernt haben, so zeigt sich mit steigender Dringlichkeit die Notwendigkeit mit Boden, Wasser und selbst der Luft haushälterisch umzugehen. Das Ueberlaufen der räumlichen und damit auch all der andern mit Wohnen und Arbeit zusammenhängenden Bedürfnissen über die politischen Grenzen der autonomen Gemeinde hinaus führt zwangsläufig zur Forderung der Landes- und Regionalplanung. Auch in diesen primären Grundlagen des menschlichen Zusammenlebens stösst die neue Wirklichkeit an die Grenzen der bestehenden staatsrechtlichen Struktur und an die Jahrhunderte alte Gemeindeautonomie und die kantonale Souveränität. Es gehört zu den Schwächen unseres staatlichen Lebens, dass Ausmass und Form der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Kantonen noch weitgehend in den Vorstellungen des 19. Jahrhunderts befangen sind, während sie sich beispielsweise in der Wirtschaft viel intensiver weiterentwickelt haben. Es hat sich gezeigt, dass wohl die Kantone und Gemeinden Kompetenzen auf dem Gebiete der Planung besitzen, dass sie aber oft nicht genügend oder dann zu spät ausgeschöpft wurden. Es kann aber auch sein, dass das Planungserfordernis über die Grenzen des Kantons hinausreicht. Der Bundesrat vertritt deshalb mit Entschiedenheit die Auffassung, dass dem Bund verfassungsmässig die Kompetenz zur Landesplanung und zur Förderung der Regional- und Ortsplanung erteilt werden müsse. Angesichts der immer intensivern Ueberbauung von Kulturland und der daraus entstehenden Verknappung des Bodens ist es Pflicht des Bundes, bereits heute die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um die Lebensbedingungen einer zu erwartenden Landesbevölkerung von vielleicht 10 Mio. Einwohnern nicht zu kompromittieren.

Die Landesplanung kann aber nicht nur einen Einbruch in die bestehende Autonomie von Gemeinden und Kantonen mit sich bringen, sie hat nicht minder Einfluss auf die Stellung und die Rechte des Grundeigentümers oder Bodennutzers. Es liegt in der Natur der Landesplanung, dass Vorschriften über Art und Umfang der künftigen Nutzung des Bodens aufgestellt werden. Bei allfälligen Beschränkungen der baulichen Nutzung kann sich ein Konflikt zwischen den Eigentümern und dem Gemeinwesen ergeben, der sachlichen und finanziellen Charakter haben kann. Die Abgrenzung zwischen staatlicher Interventionssphäre und persönlicher Freiheits-sphäre, zu der auch die Eigentumsgarantie gehört, steht im Zentrum

der ganzen Problematik und der politischen Auseinandersetzung. In Bezug auf die Entschädigungsfrage im Falle von Begrenzung des freien Verfügungsrechtes über Grund und Boden ist die Auffassung herrschend, dass spekulative Zukunftshoffnungen nicht der Masstab für die Entschädigung sein sollen. Die enormen Bodenpreissteigerungen der letzten Jahre mit teilweise stark spekulativem Charakter haben in unserem Volke eine Bewegung gegen die Bodenspekulation ausgelöst und das Verständnis für eine moderne Landesplanung gewacht.

Dies kommt unter anderem in der Einreichung eines Volksbegehrens gegen die Bodenspekulation durch die Sozialdemokratische Partei und den Schweizerischen Gewerkschaftsbund zum Ausdruck. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung beantragt, diese Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Er verschliesst sich jedoch der Notwendigkeit gesetzgeberischer Massnahmen gegen die Bodenspekulation und für die Landesplanung keineswegs. Er erklärt deshalb im Bericht an die Bundesversammlung:

"Es ist anzuerkennen, dass es den Initianten um ein ernst zu nehmendes Anliegen geht, das man nicht einfach mit einer Verwerfung der Initiative beiseiteschieben kann. Die Auffassung ist verbreitet, es geschehe heute in der Schweiz tatsächlich zu wenig

- zur Bekämpfung der Bodenpreissteigerung,
- zur Verhütung von Wohnungsnot,
- zur Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Diese Auffassung legt es nahe, der Initiative ein positives Programm gegenüberzustellen, das zeigt, mit welchen Mitteln die drei Ziele besser verwirklicht werden könnten als durch die im Initiativbegehren erwähnten Massnahmen. Im Rahmen der möglichen Mittel ist auch der Schaffung eines begrenzten Vorkaufsrechtes der öffentlichen Hand und der Ausdehnung des Enteignungsrechtes eine gewisse Bedeutung zuzuerkennen."

Ueber alle rechtlichen Erwägungen über die politisch zweckmässigste und sachlich beste Lösung des ganzen Fragenkomplexes hinweg kann nicht genug auf die Dringlichkeit einer Regelung von Landesplanung und Bodenrecht hingewiesen werden. Gemessen am Verlauf der bisherigen Bemühungen kann nicht bestritten werden, dass die Gefahr eines Versagens unserer Institutionen vor diesen für die Zukunft unseres Landes wichtigen Aufgaben ernsthaft besteht. Es ist ein Beispiel dafür wie schwer es hält, mit Elan und Einmütigkeit in wichtigen Landesfragen, bei denen die Interessen hart aufeinanderprallen, Lösungen zu finden, die auch für spätere Zeiten Bestand haben. Die geringe Einsicht für die vorausschauende Planung im Grossen hängt mit dem uns eigenen prononcierten Pragmatismus zusammen, zum Teil auch mit einer ideologisch bedingten Aversion gegenüber dem Gedanken der Planung in Staat und Gesellschaft. In dieser Hinsicht besteht ein eigenartiger Unterschied zwischen der französischen und der deutschen Schweiz. Damit berühre ich bereits den zweiten Problemkreis.

## 2. Der technische Fortschritt in seiner Auswirkung auf Schule und Forschung und auf das Verhältnis von Staat und Wirtschaft

---

Die ungeheure Entwicklung der Technik in der Nachkriegszeit und die faszinierende Ausdehnung von Wissenschaft und Forschung haben dazu geführt, dass den Hochschulen, den Forschungsinstituten und der Industrie gewaltige Anforderungen gestellt werden auf den Gebieten der Grundlagenforschung, der angewandten Forschung und der Entwicklung. Der wissenschaftliche Erfolg ist ein entscheidender Faktor im Wettbewerb unter den Staaten geworden; er hat massgebliche Bedeutung für ihr Ansehen in der Welt. Dies gilt für die Schweiz, die über keine Rohstoffe verfügt und ihren Wohlstand in einer hochentwickelten Industrie aufgebaut hat, in ganz besonderem Masse. Was wir anzubieten haben, ist ausschliesslich die geistige Leistung unserer Wissenschaftler und Ingenieure, die zuverlässige hochqualifizierte Ausführung durch die Arbeiter und Angestellten. Angesichts der Verhältnismässig bescheidenen Mittel, welche der Kleinstaat und seine Wirtschaft für die Forschung und Entwicklung aufbringen kann, ist ein rationeller Einsatz der Mittel für den Erfolg entscheidend. Spezialisierung auf bestimmten Gebieten und Vergrösserung des wissenschaftlichen Potentials durch starke internationale Zusammenarbeit sind der einzig gangbare Weg, um den Wettbewerb mit andern Ländern zu bestehen.

Daraus geht aber auch hervor, dass nicht nur der Wunsch nach rein wissenschaftlichen Leistungen, sondern vor allem der wirtschaftliche Zwang zur Notwendigkeit einer eigentlichen Wissenschaftspolitik führen. Diese ist ein Element und Teil unserer Wirtschaftspolitik und wie diese, ist sie sowohl eine Politik des Staates als eine Politik der Wirtschaft. Während in früheren Zeiten eine saubere Aufgabenteilung zwischen Staat und Wirtschaft selbstverständlich war, indem die Grundlagenforschung Sache der staatlichen Hochschulen und die angewandte Forschung und vor allem die Entwicklung Sache der Privatwirtschaft war, ist der schweizerische Bundesstaat gezwungen, sich auch mit der angewandten Forschung und mit der Entwicklung zu befassen. Zwischen Staat und Wirtschaft entsteht damit in Forschung und industrieller Entwicklung eine neue Partnerschaft und eine Kooperation wie sie früher unbekannt war. Die Einsicht in die Notwendigkeit dieser Zusammenarbeit ist weder beim Staat noch bei der Wirtschaft, d.h. weder bei den Politikern noch bei den Unternehmern allgemein. Die Formen dieser Zusammenarbeit können verschiedenartig sein, sie sind aber auch noch nicht völlig klar und deshalb umstritten.

Ein Beispiel dafür stellen die Verhältnisse in der schweizerischen Reaktorentwicklung dar. Während die Beteiligung an den internationalen Forschungsstätten (wie dem CERN in Genf) und den internationalen Gemeinschaftsunternehmen industrieller Entwicklung durch den Bund allein getragen wird, ist der Bau des Atomversuchskraftwerkes Lucens eine Gemeinschaftsleistung von Staat und Wirtschaft. Für die nächste Stufe der Entwicklung, dem Bau eines schweizerischen Leistungsreaktors, der konkurrenzfähig zu andern ausländischen Atomkraftwerken wäre, ist in der Öffentlichkeit und

und in der Industrie eine starke Auseinandersetzung entstanden über das Verhältnis von staatlicher und privater Beteiligung an den Entwicklungskosten und Risiken. Die Diskussion hat bisher noch zu keiner eindeutigen Klärung geführt. Es stimmt nachdenklich, dass selbst die Maschinenindustrie sich noch nicht über Rivalitäten und Sonderinteressen hinwegzusetzen imstande ist, und dass andere Industriegruppen überhaupt mehr oder weniger grundsätzlich ablehnend sind. Andererseits ist offenkundig, dass ohne eine Zusammenarbeit der privatwirtschaftlichen Partner eine erfolgreiche Reaktorentwicklung kaum denkbar und vollends unmöglich ist ohne eine Mitwirkung des Bundes.

Dazu kommt, dass darüber hinaus der Aufbau einer konkurrenzfähigen Atomtechnik von einer internationalen Zusammenarbeit mit dem Ausland abhängt. In allen Fällen ist auf diesem Industriegebiete auch noch der betroffene ausländische Staat, mit dem die Schweiz ein Abkommen abgeschlossen hat, dazwischen geschaltet.

Dieses Beispiel, das in nächster Zeit erneut die eidgenössischen Räte beschäftigen wird und das nicht das einzige sein wird, zeigt, dass die Entwicklung von Wissenschaft und Technik nach einer neuen Ordnung des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat drängt. Erhebliche Diskussionen in der Öffentlichkeit und in den Behörden stehen noch längere Zeit bevor, bis eine Klärung auch dieses Problems zustande kommt.

Die moderne Grosstechnik, die nun auch in der Schweiz Einzug gehalten hat - auch wenn man bei uns nicht die gigantischen Anlagen wie die der Raumfahrt oder der Kernwaffenproduktion findet - stellt wegen dem sehr grossen Aufwand in materiellen und personellen Ressourcen den Kleinstaat vor die Stunden seiner eigentlichen Behauptung: Ob er sich in grosstechnischen Zeitalter wirtschaftlich in Ehren behaupten kann, ist sicher eine Frage der objektiven tatsächlichen Gegebenheiten, aber mindestens so sehr eine Frage des Willens und der Einsicht in die stets unübersichtlicher werdenden Zusammenhänge.

Es besteht die offensichtliche Gefahr, dass dieses Verständnis für die Erfordernisse, welche die moderne grosstechnische Entwicklung an Staat und Wirtschaft stellt, erstickt wird durch die Erfahrungen und die fortwirkenden Befürchtungen der unseligen Mirage-Angelegenheit. Die Entwicklungsaufgabe der Mirage-Flugzeuge unterscheidet sich grundsätzlich kaum von andern grossen industriellen Entwicklungen. Sie ist aber unglücklich und dilettantisch angepackt worden (wobei ich die Frage, ob die Mirage-Flugzeuge einer für unsere Verhältnisse richtigen Luftverteidigungskonzeption entsprechen, beiseite lasse). Das tiefbedauerliche ist, dass der grosse Berg des Misstrauens, den die Mirage-Angelegenheit zwischen Regierung und Parlament und Öffentlichkeit aufgetürmt hat, auch der Durchführung grösserer technischer Entwicklungen, bei denen der Staat als Auftraggeber oder als Subveniant in Erscheinung tritt, in unserem Lande hinderlich sein wird.

Dieser Berg des Misstrauens gegenüber grossen Entwicklungsaufgaben ist abzutragen, wenn wir den andern Stufen der Wissenschaftspolitik, nämlich der Förderung der wissenschaftlichen Forschung und

des Ausbaues unserer Hochschulen volle Wirkung zugunsten unserer Volkswirtschaft verschaffen wollen. Wie Sie wissen, sind dafür gewaltige Mittel erforderlich. Nachdem Mitte des letzten Jahres das Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an kantonale Stipendien in Kraft getreten ist, haben die eidgenössischen Räte im Juni dieses Jahres an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen für die Jahre 1966-1968 Beiträge in der Gesamthöhe von 200 Mio. Franken beschlossen. Damit ist lediglich eine Ueberbrückung für die spätere definitive Ordnung der Förderung der kantonalen Hochschulen, die noch erheblich höhere Beiträge nötig machen wird, geschaffen. Mit der Hochschulförderung übernimmt der Bund neue schwere Aufgaben und es stellt sich auch hier ein weiteres Mal die Frage der Ueberprüfung des Verhältnisses zwischen Bund und Kanton. Wir sehen auf Schritt und Tritt wie die Entwicklung immer wieder alte Ordnungen in Frage stellt.

### 3. Fragen der staatlichen Ordnung

Ich habe vorher vom Berg des Misstrauens der Mirage-Angelegenheit gesprochen und darauf hingewiesen, dass diese in erster Linie in politischer Hinsicht eine Erschütterung hervorgerufen hat. Ich komme damit zum Schluss auf die Fragen der Organisation des Staates und des Verhältnisses vom Bürger und Staat zu sprechen.

Die mit der Untersuchung der Mirage-Beschaffung betraute Kommission unter dem Vorsitz von Nationalrat Furgler hat am 4. September 1964 einen Bericht vorgelegt, der unter anderem den Ausbau einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle über die Verwaltung forderte, damit künftig Vorkommnisse in der Art der Mirage-Affäre vermieden werden könnten. Es wurden präzise Richtlinien im Hinblick auf die verlangte Gesetzesreform vorgezeichnet. Nach längeren Beratungen in beiden Räten sind die neuen Bestimmungen über die Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle vom Parlament am 1. Juli dieses Jahres gutgeheissen und dem Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung einverleibt worden.

Der Inhalt der neuen Bestimmungen ist in grossen Linien folgender :

Die Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte werden nach dem Muster der Finanzkommissionen reorganisiert. Zur Durchführung ihrer Erhebungen sind sie unter anderem befugt, Experten beizuziehen sowie nach Anhören des Bundesrats, Bedienstete des Bundes zu befragen, wobei ein Vertreter des Bundesrats der Befragung seiner Untergebenen beiwohnen kann. Der Bundesrat muss auch angehört werden, bevor Beamte über Dinge befragt werden können, die unter die Amtsverschwiegenheit oder unter die militärische Geheimhaltungspflicht fallen. Der Bundesrat allein kann die betreffenden Beamten von der Geheimhaltungspflicht befreien. Alle für den untersuchten Fall wichtigen Akten müssen den Kommissionen auf ihr Ersuchen hin vorgelegt werden; wenn es sich um geheime Dokumente handelt, muss auch hier der Bundesrat vorher angehört werden. Die Kommissionen

sind ausserdem befugt, bei allen Behörden und Amtstellen des Bundes Auskünfte einzuholen und, nach Anhören des Bundesrats, die Herausgabe aller für die Untersuchung wesentlichen Akten zu verlangen.

Den Geschäftsprüfungskommissionen steht ausserdem ein Dokumentationsdienst zur Verfügung, der auch für die Parlamentsmitglieder bestimmt ist. In diesem Zusammenhang äussert sich der Furgler-Bericht, indem er auf die ständige Zunahme und wachsende Komplexität der dem Staat gestellten Aufgaben hinweist, wie folgt: "Selbständigkeit und Wirkungskraft des Parlaments lassen sich erhöhen, wenn es dem einzelnen Mitglied möglich gemacht wird, sich ohne grosse Mühe Zugang zu den tatsächlichen und gegebenenfalls auch den wissenschaftlichen und technischen Unterlagen für die Beurteilung wichtiger Probleme des öffentlichen Lebens zu verschaffen." Ferner werden die Geschäftsprüfungskommissionen künftig über ein gemeinsames ständiges Sekretariat verfügen können. Diese Neuerung gilt auch für die Finanzkommissionen.

Das Gesetz vom 1. Juli 1966 institutionalisiert auch die parlamentarischen Untersuchungskommissionen. Solche können von den Räten ernannt werden, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite in der Verwaltung der besonderen Klärung durch die Bundesversammlung bedürfen. Die Ernennung kann erst nach Anhören des Bundesrates erfolgen. Die Kommissionen können unter anderem Zeugen einvernehmen, wobei jedermann zur Zeugenaussage verpflichtet ist. Sie sind zudem berechtigt, bei Behörden, Amtstellen, einzelnen Beamten und Privatpersonen Auskünfte einzuziehen. Der Bundesrat seinerseits hat das Recht, allfälligen "Hearings" von Auskunftspersonen beizuwohnen, ergänzende Fragen zu stellen oder in die herausgegebenen Akten, Einvernahmeprotokolle usw. Einsicht zu nehmen. Er ist frei, sich vor den Kommissionen über das Ergebnis der Untersuchung zu äussern, oder auch einen diesbezüglichen Bericht zur Erläuterung seines Standpunktes an die Räte zu richten.

Was die geforderten Gesetze über die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Verwaltungsverfahren anbelangt, existieren diese in Form von Entwürfen, die durch Botschaft vom 24. September 1965 vorgelegt worden sind. Der Nationalrat wird mit der Prüfung der beiden Texte im Laufe der bevorstehenden Session beginnen. Es ist somit zu hoffen, dass die Gesetze im Jahre 1967 verabschiedet werden können. Der Bundesrat wird glücklich sein, wenn endlich mit dem Inkrafttreten dieser Gesetze dem Bundesgericht ein grosser Teil der Aufgaben übertragen wird, die bisher ihm als letzter Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen waren.

Ob das Parlament mit der beschlossenen Ordnung seines Aufsichtsrechts nicht überfordert wird, kann erst die Erfahrung zeigen. Eine wirksame und umfassende Kontrolle der Tätigkeit der Verwaltung wird auch vom Bundesrat nur begrüsst. Es wäre jedoch ungesund, wenn sie getragen wäre vom Missrauen des Aufsichtsorgans, was glücklicherweise nicht der Fall ist. Am besten ist dem Volke zweifellos durch eine saubere und arbeitsame Verwaltung gedient.

Durch die Mirage-Angelegenheit und die zunehmende Schwierigkeit, den gewaltig gestiegenen Arbeitsumfang der Verwaltung zu

überwachen, die zunehmende Komplizierung der staatlichen Aufgaben im heutigen technischen Zeitalter und die Führung der bisherigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ist die Zweckmässigkeit unserer staatlichen Ordnung in Zweifel gezogen worden. Die Frage einer Totalrevision unserer Bundesverfassung ist zur Diskussion gestellt worden durch die Eireichung von zwei Motionen im Nationalrat und im Ständerat.

Die letzte Gesamtrevision geht bekanntlich auf das Jahr 1874 zurück. Zwischen 1874 und 1966 wurden annähernd 70 Teilrevisionen durchgeführt. In seinem Buch über die Bundesverfassung von 1848 hat Professor William Rappard erklärt, die zahlreichen Aenderungen und Ergänzungen hätten der ursprünglichen Verfassung das Aussehen eines Harlekingewandes verliehen. Die beiden Motionäre Obrecht und Dürrenmatt fordern nicht nur eine rechtsästhetische Reform, sondern vielmehr eine völlige Neugestaltung, wobei Grundelemente wie der Föderalismus, die durch Referendum und Volksinitiative geprägte Demokratie, das Zweikammersystem, die Struktur des Bundesrates als Kollegialbehörde usw. beibehalten würden.

Die Gekankengänge von Nationalrat Dürrenmatt lassen sich vielleicht folgendermassen zusammenfassen:

1. Es ist eine Neudefinition der Stellung und Funktionen der grossen Bundesorgane Volk, Kantone, Bundesversammlung und Bundesrat vorzunehmen. Verantwortung und Kompetenzen müssen so verteilt werden, dass einer starken Regierung ein starkes Parlament zur Seite stehen wird. Mit dieser Forderung kommen Fragen zur Sprache wie zum Beispiel die Mitgliederzahl des Bundesrates, die Art seiner Wahl u.a.m.
2. Das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft muss neu überdacht werden. Dieses Kapitel dürfte ebenso umfassend sein wie das vorige und womöglich noch dornenvoller, da beim Aufwerfen dieses Fragenkomplexes gewisse zurzeit schlummernde Konflikte ideologischer Natur wieder erwachen könnten.
3. Die Stellung der Schweiz innerhalb einer sich rasch entwickelnden Welt sollte eingehend überprüft werden. Man wird die Bundesverfassung mit Mitteln ausrüsten müssen, welche es unserem Land erlauben, diese Entwicklung mitzumachen, handle es sich z.B. um die europäische Integration, um den Beitritt zu den Vereinten Nationen usw.

Die beiden Motionäre haben vorgeschlagen, dass der Bundesrat eine Delegation geeigneter Persönlichkeiten ernennen sollte, welche die Revision vorzubereiten hätten. Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes hat im Namen des Bundesrates beide Motionen entgegengenommen und erklärt, dass die vorgesehene Delegation in erster Linie die Aufgabe hätte, Volk und Behörden mit den zahlreichen Problemen vertraut zu machen, so dass diese in der Lage wären zu entscheiden, ob sich eine Gesamtrevision überhaupt aufdrängt oder nicht. Im übrigen hat der Bundesrat hinsichtlich des Termins für eine Volksabstimmung über die Reform keine Verpflichtung übernommen.

Das Problem einer Gesamtrevision der Bundesverfassung ist sicher einer eingehenden Prüfung wert. Sie darf aber keinesfalls Vorwand werden, wichtige Fragen mit dem Hinweis auf die bevorstehende Verfassungsrevision auf die lange Bank zu schieben. Denn entscheidend ist vor allem und einzig, dass der Bund für die drängenden Aufgaben, die sich auftürmen, die dem Geist der Zeit adäquaten Lösungen findet. Es wäre schön, eine moderne Verfassung aus einem Guss zu schaffen. Wir müssen aber feststellen, dass viele Probleme noch derart umstritten sind, dass sie in ihrer Häufung ein Gesamtwerk gefährden. Viele Hunde sind des Hasen Tod. Dies ist m. E. der Haupteinwand gegen eine Gesamtrevision, nicht etwa die Tatsache, dass ein von der öffentlichen Meinung getragener Leitgedanke, wie er bei der Revision von 1874 vorhanden war, heute fehlt. Die Verhältnisse sind viel zu komplex geworden, als dass überhaupt denkbar wäre, die Begeisterung für ein kompliziertes Revisionswerk, das so viel umstrittene Fragen lösen müsste, durch eine einzige grosse Idee entfachen zu können. Die politische Realität besteht darin, dass für die Aenderung von Verhältnissen eine Mehrheit bei Volk und Ständen gesammelt werden kann. Solche Mehrheiten sind einfacher bei Teilrevisionen zu finden. Solange als wichtig empfundene, aber sehr umstrittene Fragen nicht durch Teilrevisionen eine Lösung gefunden haben, wird eine Gesamtrevision schwerlich Erfolg haben. Das Frauenstimmrecht einzuführen und die konfessionellen Ausnahmereartikel auszumerzen stehen vor jeder Gesamtrevision.

Für das wenigste, was wir unter Staatsverdrossenheit oder unter helvetischem Malaise in verschwommener Weise zusammenzufassen geneigt sind, ist die Verfassung als solche verantwortlich zu machen. Verantwortlich ist die Politik und die sie tragenden Behörden und Parteien und schliesslich auch der Souverän selber. Bei aller Selbstkritik, die sich manchmal in einem nationalen Masochismus gefällt, dürfen wir doch sagen, selten ist so viel geleistet worden, wird an so viel Neuem gearbeitet und versucht wie in den letzten Jahren. Auch wenn wir gegen jede Selbstgefälligkeit und Zufriedenheit anzukämpfen haben, so glaube ich doch, dass die Kräfte zur Bewältigung der drängenden Aufgaben in unserem Volke vorhanden und aufgebrochen sind.