

setzte sich auf Anregung des EJPD auch mit der Frage auseinander, ob die Bestimmung über die schrittweise Herabsetzung der Anzahl Bewilligungskontingente überprüft werden sollte, und sie hat diese Frage auch in die Vernehmlassung gestellt. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer hat sich positiv zur Vorlage geäussert. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmer stimmten auch der von der Kommission als Konsultativfrage formulierten Aufhebung der Herabsetzungspflicht der Bewilligungskontingente zu.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme diese Vorlage positiv aufgenommen und bittet Sie um Zustimmung. Ich tue das Gleiche; ich bitte Sie, dieser Vorlage zuzustimmen.

**Hess** Bernhard (–, BE): Ich möchte den Rat klar und deutlich darauf hinweisen, dass in einer denkwürdigen Referendum abstimmen im Jahre 1995 die Lockerung der Lex Friedrich oder Lex Koller vom Volk mit 53 Prozent Neinstimmen abgelehnt wurde. Was wir hier machen, ist einmal mehr eine sattsam bekannte Salamitaktik, indem in einer ersten Phase Wiederverkäufe an Ausländer traktandiert werden und über die Bühne gehen, aber ganz klar mit dem Ziel, die «Lex Metzler», wie sie dereinst vielleicht heißen wird, gänzlich abzuschaffen. Ich werde hier ganz klar Nein stimmen und rufe vor allem auch die Grünen auf, vor allem die welschen Grünen und die SVP, die damals auch dagegen waren, diesem Ansinnen klar nicht stattzugeben.

**Metzler** Ruth, Bundesrätin: Die Ablehnung der Revisionsvorlage zur damaligen Lex Friedrich in der Volksabstimmung von 1995 war hauptsächlich auf die vorgesehenen Lockerungen für den Erwerb von Ferienwohnungen zurückzuführen. Anlässlich der Gesetzesrevision von 1997, mit der der Erwerb von betrieblich genutzten Grundstücken von der Bewilligungspflicht befreit wurde, haben wir deshalb den Bereich der Ferienwohnungen nicht angetastet. Die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU werden sich ebenfalls nicht auf Erwerbe von Ferienwohnungen durch Ausländer auswirken.

Aus diesen Gründen sind die von der Parlamentarischen Initiative verlangten und von der Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates beantragten Lockerungen bezüglich der Kontingentierungspflicht und der Kontingentsfestsetzung durch den Bundesrat vertretbar. Diese Lockerungen werden sich nicht gross auswirken, haben doch ausser dem Kanton Wallis alle anderen Kantone bis heute jeweils ihr jährliches Kontingent nicht ausgeschöpft.

Deshalb stimmt der Bundesrat dem Bericht und den Anträgen der Kommission zu.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**  
**Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**

*Detailberatung – Examen de détail*

**Titel und Ingress, Ziff. I, II**  
*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre et préambule, ch. I, II**  
*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 98.444/1711)*  
Für Annahme des Entwurfes .... 126 Stimmen  
Dagegen .... 1 Stimme

## 01.304

**Standesinitiative Basel-Landschaft.  
Basel-Landschaft.  
Ein Volkanton**

**Initiative cantonale Bâle-Campagne.  
Bâle-Campagne.  
Un canton à part entière**

*Erstrat – Premier Conseil*

Einreichungsdatum 26.06.01

Date de dépôt 26.06.01

Bericht SPK-NR 09.11.01

Rapport CIP-CN 09.11.01

Nationalrat/Conseil national 29.11.01 (Erstrat – Premier Conseil)

## 01.403

**Parlamentarische Initiative  
Janiak Claude.  
Basel-Landschaft und Basel-Stadt.  
Vollberechtigte Kantone**

**Initiative parlementaire  
Janiak Claude.  
Bâle-Ville et Bâle-Campagne.  
Deux cantons de plein droit**

*Erste Phase – Première étape*

Einreichungsdatum 06.03.01

Date de dépôt 06.03.01

Bericht SPK-NR 09.11.01

Rapport CIP-CN 09.11.01

Nationalrat/Conseil national 29.11.01 (Erste Phase – Première étape)

## 01.304, 01.403

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 10 zu 6 Stimmen bei 6 Enthaltungen:

*Mehrheit*

Den Initiativen keine Folge geben

*Minorité*

(Gross Andreas, Antille, Baader Caspar, Giezendanner, Günter, Janiak)

Den Initiativen Folge geben

*Proposition de la commission*

La commission propose, par 10 voix contre 6 et avec 6 absentions:

*Majorité*

Ne pas donner suite aux initiatives

*Minorité*

(Gross Andreas, Antille, Baader Caspar, Giezendanner, Günter, Janiak)

Donner suite aux initiatives

**Vallender** Dorle (R, AR), für die Kommission: Die Standesinitiative Basel-Landschaft und die Parlamentarische Initiative Janiak haben die Aufwertung der beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt zu Kantonen mit zwei Standesvertretern zum Ziel. Ihre Kommission empfiehlt, diesen beiden Initiativen keine Folge zu gegeben. Wenn ich heute als Berichterstatterin der Mehrheit die Gründe für die Ablehnung der Initiativen durch die Mehrheit erläutern darf, so mache ich das auch als Vertreterin des Halbkantons Appenzell Ausserrhoden. Die Überlegungen sind im Einzelnen die folgenden:



1. Die Initianten vertreten beide den Kanton Basel-Landschaft. Die Kantonsverfassung von Basel-Landschaft enthält explizit den Auftrag, für eine Aufwertung des Kantons zu einem Vollkanton besorgt zu sein. Die Anhörung ergab indessen, dass nur und einzige emotionale Motive für die Aufwertung sprechen. Der besondere Status der De-facto-Halbkantone zeigt sich nämlich einzig darin, dass diese nur einen Standesvertreter oder eine Standesvertreterin aufweisen und dass bei der Ermittlung des Ständemehrs diese Kantone halb gezählt werden. Dagegen verzichtet die neue Bundesverfassung auf den Begriff des Halbkantons. Es stellt sich indessen die Frage, ob diese emotionalen Gründe so stark zu gewichten sind, dass sie zwingend zu einer Aufwertung der beiden Basel führen müssen.

2. Zu Recht wurde denn auch in der Kommission immer wieder gefragt, ob es heute denn überhaupt zeitgerecht sei, die Aufwertung der beiden Basel zu verlangen, wenn gleichzeitig zum Beispiel in der Westschweiz die Fusion von so genannten vollwertigen Kantonen diskutiert werde. Die Kommission ist denn auch einhellig der Meinung, dass die Kantongrenzen heute im Interesse der Zusammenarbeit und Regionalisierung überschritten werden. So ist zum Beispiel die Zusammenarbeit in den beiden Appenzell in Sachen Kantonsschule, Kantonspolizei, Kantonstierarzt ebenso selbstverständlich wie in den Kantonen Nidwalden und Obwalden.

3. Auf einer anderen Ebene liegt die Überlegung, dass die Bevölkerungsstärke der beiden Basel mit rund 440 000 Bürgern und Bürgerinnen danach rufe, den beiden Basel je zwei Standesvertreter zu geben. Dies sei denn auch der grosse Unterschied zu den Kantonen Nid- und Obwalden, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden. Diese Sicht ist nun kritisch zu hinterfragen. Die Bevölkerungsstärke bildet den Massstab bei der Wahl des Nationalrates. Daher hat der Kanton Zürich als bevölkerungsstarker Kanton 34 Mitglieder, während der Kanton Appenzell Ausserrhoden mit 54 000 Einwohnern nur zwei Volksvertreter wählen darf.

Dem Ständerat kommt als nicht weisungsgebundene Vertretung der Kantone die Aufgabe zu, die politischen Kräfte zwischen den bevölkerungsschwachen und den bevölkerungsstarken Kantonen auszutarieren. Diese bewährte Balance würde verändert, wenn man die Anzahl der Standesvertreter nach der Bevölkerungsstärke bestimmen würde. Richtigweise müssten dann nämlich den Kantonen Zürich und Bern drei Standesvertreter zugestanden werden, und auch Genf wäre ein Anwärter auf drei Standesvertreter. Dies hätte wiederum nachteilige Auswirkungen auf die politische Ausgleichsfunktion des Ständedes. In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass die USA, von denen wir das Zweikammersystem deckungsgleich übernommen haben, jedem der Gliedstaaten, unabhängig von der Bevölkerungsgröße, gleich viele Senatoren zuordnen.

4. Wenn der Ständerat aber die Aufgabe hat, die politischen Kräfte zwischen den grossen und kleinen Kantonen auszubalancieren, dann ist damit auch gesagt, dass er den nationalen Ausgleich zwischen Land- und Stadtkantonen sucht und damit den Föderalismus stärkt. Unser Föderalismus war wenigstens bisher keine Frage der Grösse der Gliedstaaten, weder gemessen in Bevölkerungszahlen noch nach Quadratkilometern. Bis heute lebt unser Föderalismus vielmehr vom politischen Willen. Wollte man den Ständerat nun ebenfalls nach der Bevölkerungsstärke wählen, dann wäre er zudem nur noch eine Kopie des Nationalrates. Wozu, so ist zu fragen, braucht es dann noch einen Ständerat?

5. Es ist weiter zu bedenken, ob die beiden Basel in Bern besser vertreten wären, wenn sie je zwei Ständeräte hätten. Empirisch überprüft nehmen die Ständeräte ihre Aufgabe nicht anders wahr als die Nationalräte. Sie stehen wie diese für die besonderen Probleme ihrer Kantone ein, dies konnten wir zum Beispiel bei der Lötschberg-Gotthard-Frage sehen, dies werden wir bei der Diskussion des neuen Finanzausgleichs wieder sehen, denn kantonale Befindlichkeiten bestimmen das Verhalten von National- und Ständeräten gleichermaßen.

6. Schliesslich ist zu fragen, ob es staatspolitisch klug wäre, einzige die beiden Basel aufzuwerten. Im Sinne der Gleichbe-

handlung der Kantone wären Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Nid- und Obwalden, die in ihrer Bescheidenheit bis heute keinen derartigen Antrag gestellt haben, gleich zu behandeln. Das würde abermals personelle Veränderungen im Ständerat und bei der Gewichtung der Standesstimmen nach sich ziehen. Dies wiederum würde das Kräfteverhältnis zwischen der Deutschschweiz, der Westschweiz und dem Tessin empfindlich verändern.

Ihre Kommission ist daher der Meinung, dass sich für die beiden Basel aus ihrer Stellung als De-facto-Halbkantone im Augenblick einzig emotionale Nachteile ergeben. Ihre Kommission hält dagegen die Nachteile für den Föderalismus und den Zusammenhalt unseres Staates im Falle einer Aufwertung für sehr gravierend. Die Ablehnung der beiden Initiativen fällt umso leichter, als die Verfassung des Kantons Basel-Stadt zudem einen Wiedervereinigungsartikel enthält und dieser Kanton selber keine Aufwertung verlangt hat. Der Entscheid in Ihrer Kommission fiel mit 10 zu 6 Stimmen bei 6 Enthaltungen.

**Beck** Serge (L, VD), pour la commission: La Commission des institutions politiques a procédé, conformément à la loi sur les rapports entre les conseils, à l'examen préalable conjoint, d'une part de l'initiative transmise le 26 juin 2001 par le canton de Bâle-Campagne, et d'autre part de l'initiative parlementaire Janiak déposée le 6 mars 2001. Ces deux initiatives visent à conférer aux cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville un statut identique à celui dont bénéficient les autres cantons, soit en particulier à élire deux représentants au Conseil des Etats et à représenter chacun une voix entière dans le cadre des votations nécessitant l'approbation de la majorité des cantons.

Il convient de rappeler en préambule que la nouvelle Constitution fédérale n'opère plus de distinction entre cantons et demi-cantons, mais n'a pas modifié les règles historiques dont les auteurs des deux initiatives souhaitent la transformation.

Au plan des constitutions des deux cantons concernés, il est à relever que le canton de Bâle-Campagne a, lors d'une votation populaire le 12 juin 1988, ajouté à sa charte fondamentale, à l'article 1er, un paragraphe chargeant les autorités cantonales d'agir pour que le canton devienne un canton à part entière. Les Chambres fédérales ont d'ailleurs, dans leur décision du 21 juin 1989 sur la garantie apportée à cette constitution, biffé la proposition de réserve du Conseil fédéral, tout en réaffirmant que la disposition constitutionnelle de Bâle-Campagne ainsi ratifiée ne saurait lier les autorités fédérales à l'occasion d'une prochaine décision sur le fond. La constitution du canton de Bâle-Ville, elle, actuellement en révision, contient à son article 58 une disposition prévoyant la réunification des deux Bâle.

Le paysage constitutionnel étant posé, il convient d'examiner l'opportunité de sa modification.

Indéniablement, l'importance démographique et économique des deux Bâle pourrait permettre à chacun de ceux-ci de bénéficier intégralement des droits accordés aux autres cantons. Si toutefois ces éléments objectifs devaient être retenus en matière de modification des structures cantonales de notre pays, c'est à un bouleversement total qu'ils conduiraient puisque, tant au plan de la population que du produit intérieur brut, certains petits cantons actuels ne représentent que la taille d'un district des plus grands cantons.

Si l'on examine les motivations des auteurs des initiatives sous l'angle historique, nous sommes forcés de reconnaître que les conditions générales, sociales, économiques et institutionnelles ont profondément changé depuis la décision de la Diète en 1832, qui entérinait la séparation des deux Bâle. Chacun de ces cantons, au sens de la nouvelle Constitution fédérale, démontre, par le dynamisme de ses structures, qu'il remplit parfaitement les critères d'autonomie et de crédibilité qui devrait lui permettre l'obtention de tous les droits des autres cantons.

Mais l'histoire récente, contemporaine voit se multiplier, d'ailleurs souvent à titre discutable, les propositions et pres-

sions visant au contraire à agrandir les circonscriptions politiques ou administratives et à multiplier les recherches de synergies et de collaborations. Le canton de Bâle-Campagne le démontre lui-même dans l'argumentaire de son initiative en mentionnant les institutions communes mises sur pied en partenariat avec son homologue citadin, comme l'Office de la qualité de l'air, l'Office des forêts, le Service d'expertise des véhicules à moteur. L'on a ainsi l'impression que Bâle-Campagne dit oui avec le cœur et non avec la tête.

Mais c'est sans doute au plan de l'opportunité que la démarche présentée est la plus problématique. Inopportunité ou au minimum précipitation maladroite, dans la mesure où les ordres constitutionnels en vigueur des deux cantons sont encore contradictoires quant à une réunification ou séparation définitive. Cela explique sans doute l'aspect unilatéral de cette démarche, qui la rend rédhibitoire, à la lumière du silence de Bâle-Ville. Le minimum démocratique que l'on est en droit d'attendre pour une démarche touchant à l'avenir institutionnel de deux cantons est qu'elle soit concertée ou même commune.

Au plan de l'opportunité pour l'alliance confédérale, les initiatives sont encore plus défavorables. L'examen de la demande bâloise ne peut être traité isolément sans amener un examen de principe appelant une implication de l'ensemble des anciens demi-cantons. A ce jour, ceux-ci n'ont pas exprimé de revendications similaires à celles des auteurs des initiatives et les membres de la commission provenant de ces cantons ont confirmé que ce sujet n'était pas à l'ordre du jour. Le représentant du gouvernement de Bâle-Campagne, M. le conseiller d'Etat Koellreuter, a d'ailleurs confirmé qu'il n'y avait pas eu de contacts officiels entre le canton de Bâle-Campagne et les autres anciens demi-cantons.

Au-delà de cette situation, c'est l'équilibre complexe de la mosaïque de minorités qui constituent notre pays qui serait touché par le renforcement de certaines délégations au Conseil des Etats ou par une valorisation plus grande de certains cantons à l'occasion des votations. L'équilibre confédéral s'est construit à une époque, le XIXe siècle, où les critères purement matériels étaient nettement moins prééminents qu'aujourd'hui, mêlant à des préoccupations culturelles, linguistiques, religieuses ou historiques. Si c'est à la lumière prépondérante des critères économiques et démographiques que les structures fédérales de notre Etat doivent être revues, cela ne manquerait pas de mettre en danger l'alchimie institutionnelle de la Confédération et la place privilégiée qu'elle fait aux minorités. Les Chambres fédérales l'ont bien compris en rejetant par exemple dans un passé récent les tentatives de réduire drastiquement le nombre des cantons, ou de réduire ou supprimer le rôle du Conseil des Etats.

En conséquence des arguments évoqués ci-dessus, la Commission des institutions politiques a rejeté, par 10 voix contre 6 et avec 6 abstentions, l'initiative parlementaire Janiak et l'initiative cantonale Bâle-Campagne, considérant qu'elles présentaient plus d'inconvénients et surtout de risques pour notre ordre démocratique qu'elles ne présentaient d'avantages.

Au nom de la commission, nous vous invitons à en faire de même.

**Janiak Claude (S, BL):** Was die Initiativen verlangen, war wiederholt Gegenstand von Vorstößen und Debatten in diesem Haus. Mit der Abstimmung über die Gründung des Kantons Jura ist in unserem Staatsaufbau etwas in Bewegung gekommen. Es wurde ein Kanton getrennt, ohne dass Halbkantone gebildet wurden, wie das seinerzeit bei Basel der Fall war. Eine grundlegende Diskussion über die künftige Stellung der Halbkantone wurde allerdings damals für nicht opportun gehalten. Der damalige Bundesrat Furgler vertröstete die Baselbieter mit dem Hinweis darauf, die Abstimmung über die Gründung des Kantons Jura nicht gefährden zu wollen.

Im Zusammenhang mit der Behandlung seiner kurz darauf eingereichten Initiative erging es Nationalrat Allgöwer auch

nicht besser. Die vorberatende Kommission wollte diese stark diskutierten Themen nicht auf den ungewissen Zeitpunkt einer Totalrevision der Bundesverfassung verschieben und deshalb alle mit einer eventuellen Aufwertung der Halbkantone zu Vollkantonen zusammenhängenden Fragen prüfen. Zwei Jahre später war wiederum nicht der geeignete Zeitpunkt: Am 4. März 1981, als die Parlamentarische Initiative Allgöwer beurdigt wurde, versicherte Bundesrat Furgler, dass das Problem auch im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung sehr sorgfältig weiterbehandelt werde. Sie wissen, dass es nicht zu einer Totalrevision kam, sondern lediglich zu einer Nachführung, bei der eine derart grundlegende Frage wiederum nicht aufs Tapet gebracht werden konnte.

Ich stelle fest, dass es den richtigen Zeitpunkt offenbar nicht gibt bzw. dass man mit diesem Argument jede Diskussion auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschieben kann.

Zuletzt wurde die Frage der Aufwertung der beiden Basel zu vollwertigen Kantonen in diesem Rat vor sechs Jahren traktiert. Noch immer trifft zu, was die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission damals festgehalten hat: «Die Kommissionsmehrheit sieht in der Aufwertung der beiden Basel zu Vollkantonen keine Gefährdung des föderalistischen Gleichgewichts der Schweiz. Die beiden Basel gehören zwar zur Deutschschweiz; in politischer und kultureller Hinsicht verbindet sie aber manches mit der Westschweiz.» (AB 1995 N 331) Deshalb dürfte jedenfalls die Romandie gegen eine Aufwertung der beiden Basel kaum etwas einzuwenden haben.

Die neue Verfassung geht vom Grundsatz der Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone aus – dies ist bereits erwähnt worden –, sie kennt den Begriff Halbkanton nicht mehr, sondern behandelt alle Kantone gleich, allerdings mit der einschneidenden Einschränkung bei der Gewichtung der Standesstimme und der Wahl in den Ständerat.

Diese Änderung der Bundesverfassung hätte die SPK eigentlich darin bestärken müssen, dass sie damals bei der Behandlung der Parlamentarischen Initiative Gysin Hans Rudolf (92.444) den richtigen Weg eingeschlagen hatte. Der Mehrheit der Kommission liegt das föderalistische Gleichgewicht heute so am Herzen, dass sie eine Diskriminierung in Kauf nimmt. Sie übersieht damit, dass ein Gleichgewicht nie Basis für eine Diskriminierung sein kann. Die Diskussion in der SPK und mit Vertreterinnen und Vertretern gröserer Kantone in meiner eigenen Fraktion haben mich gelehrt, dass die Bereitschaft, über diskriminierende Vorschriften in der Bundesverfassung zu diskutieren, klein ist und dass Grundsatzfragen wie die Gebietsaufteilung der Schweiz keine Hochkonjunktur haben. Es lebe das Bestehende – ja keine Veränderungen. Da verhalten sich solche, die sich für fortschrittlich halten, nicht anders als viele, die am so genannten Bewährten nichts ändern wollen.

Ich bitte Sie, zur Kenntnis zu nehmen, dass Baselbieterinnen und Baselbieter kein Verständnis dafür haben, dass ihre Diskriminierung bestehen bleiben soll, obwohl heute unbestritten ist, dass das Gebot der Gleichbehandlung der Kantone verletzt wird. In diesem Stadium des Verfahrens verlangen wir nur eines: dass die seit einem Vierteljahrhundert versprochene Diskussion über den Status unseres Halbkantons und damit auch der übrigen Halbkantone endlich aufgenommen und nicht auf Gesprächsverweigerung gemacht wird.

Seit der Behandlung der beiden Initiativen in der SPK hat sich etwas Grundlegendes geändert: Im Kanton Basel-Stadt wird die Verfassung geändert. Der Verfassungsrat hat das Postulat der Wiedervereinigung der beiden Basel zugunsten einer umfassenden Partnerschaft zwischen den beiden Basel fallen gelassen, wie sie schon heute praktiziert wird, übrigens über die Landesgrenzen hinaus.

Ich bitte Sie, einen Beitrag zu leisten, damit die für meinen Kanton wesentliche Frage endlich vertieft behandelt wird. Ich bin mir bewusst, dass die einen oder anderen unter Ihnen dieser Frage keine Priorität beimessen. Ich habe auch durchaus Verständnis für diejenigen, die einer Grundsatzdiskussion über die Gebietsaufteilung der Schweiz den Vorzug



geben. Ich selber würde mir eine solche auch wünschen. Aber Sie haben ja das Schicksal der Parlamentarischen Initiative der Grünen auch mitbekommen.

Deshalb scheinen mir beide Haltungen kein Grund zu sein, um einem Anliegen einer Minderheit die Berechtigung abzusprechen. Es geht um die erste Phase einer Parlamentarischen Initiative, mit anderen Worten nur darum, eine Diskussion nicht abzuklemmen, sondern Bereitschaft zu zeigen, darüber vertieft zu debattieren und ein Versprechen einzulösen, das dieser Rat wiederholt abgegeben hat.

**Gross** Andreas (S, ZH): Die Kommissionen entscheiden ja deshalb nicht über Parlamentarische Initiativen, weil wir uns auch immer wieder vorstellen können, dass sich selbst Kommissionsmehrheiten irren und eine neue Mehrheit im Parlament gefunden werden kann, welche den Irrtum einer Kommission korrigiert.

Aus verschiedenen Gründen möchte ich Sie wirklich bitten, sich zu fragen, ob es wirklich kein staatspolitischer Irrtum ist – der rational nicht zu begründen ist –, dieses Begehr nach Gleichstellung eines bisher nicht gleichgestellten Kantons zu refusieren. Emotional kann man immer verstehen, weshalb die einen die anderen, in ihrem Gefühl diskriminiert zu werden, nicht ernst nehmen. Aber hier gibt es rational eigentlich nur Begründungen, die dafür sprechen. Ich möchte Sie wirklich bitten, dies ernsthaft in Erwägung zu ziehen:

Vor sechs Jahren war die gleiche Kommission – und auch die Mehrheit des Nationalrates – bereit, den Kanton Basel-Landschaft und den Kanton Basel-Stadt mit allen anderen Kantonen gleichzustellen, obwohl wir damals in der Verfassung noch Halbkantone hatten. Heute gibt es keine Halbkantone mehr. Ausgerechnet heute sind wir nicht bereit, oder sollen wir nicht bereit sein, die Konsequenzen aus der Erkenntnis zu ziehen, von der die neue Bundesverfassung getragen wird, dass es nämlich keinen Grund mehr gibt, Kantone zu halbbatischen Mitgliedern der Eidgenossenschaft zu erklären und andere als mehrwertig anzusehen.

Es geht genau um diese Diskriminierung, um dieses Gefühl der Halbkantone, nicht gleichwertig zu sein. Wenn sich Menschen diskriminiert fühlen, können jene, die sich nicht diskriminiert fühlen, den anderen nicht unterstellen, das sei nicht so wichtig, das sei nur emotional. Da stimmt etwas nicht. Da bringt man den anderen nicht den nötigen Respekt entgegen.

Das entscheidende weitere Argument war, dass wir dann alle ehemaligen Halbkantone aufwerten müssten. Das kann schon so sein. Aber wir zwingen niemanden dazu. Die Entstehungsgeschichten der drei Halbkantonspaare sind sehr unterschiedlich. Deshalb ist es sehr verständlich, dass auch die Motivation, den Status zu ändern, sehr unterschiedlich ist. Jene, die nicht gleichgestellt werden wollen, müssen das nicht. Aber jene, die das nicht wollen, dürfen jene, die es möchten, nicht daran hindern, das zu tun. Das wäre unrecht. Wir können nicht einen Teil der Kantone zu Geiseln anderer machen, sie an ihrer Emanzipation hindern, weil der Kanton Appenzell das für sich selber nicht möchte.

Wenn es alle möchten – das ist das dritte Argument – und alle Halbkantone gleichgestellt würden, alle eine volle Stadesstimme und einen zusätzlichen Ständeratssitz bekämen, dann würde genau das das Gleichgewicht nicht ändern, wenn man das alte Gleichgewicht vor der Gründung des Kantons Jura als Massstab nimmt. Es würde nämlich genau die gleichen Relationen wieder herstellen wie vor der Gründung des Kantons Jura. Mit Recht war damals aber das Gleichgewicht kein Argument, denn Gleichgewichte sind sozusagen immer Verständigungslösungen. Verständigungslösungen müssen neue Situationen, neue Entwicklungen ernst nehmen und sie in ein neues Gleichgewicht einzubauen versuchen.

Von daher möchte ich Sie wirklich bitten, ein bisschen Distanz zu dieser Sache zu gewinnen und sie nicht höher zu hängen, als sie es verdient, sondern den Wunsch eines sich diskriminiert fühlenden vormaligen Halbkantons nach Gleichstellung ernst zu nehmen; dies im Bewusstsein, dass

alle, die das auch so sehen, genauso berechtigt sind, das zu tun. In einem zweiten Schritt haben nämlich die Kommission und wir auch die Freiheit, diese Ergänzung zu vollziehen. Wir müssen uns nicht auf den Kanton Basel-Landschaft beschränken, wir müssen uns auch nicht auf den Kanton Basel-Landschaft und den Kanton Basel-Stadt beschränken, sondern wir können die anderen vier Halbkantone fragen, ob sie diese Gleichstellung auch möchten. Sollte das so sein, dann können wir dem auch zustimmen. Sollte das aber nicht so sein, dann sollte die Innerschweiz die beiden Basel nicht daran hindern, das zu tun, was beide Bevölkerungen in Basel-Landschaft und Basel-Stadt schon lange mit Recht von uns verlangen.

**Wirz-von Planta** Christine (L, BS): Es wurde ja ausgeführt, dass die Verfassung des Kantons Basel-Stadt revidiert wird, dass die Frage der Schaffung eines Vollkantons dort wieder zum Thema gemacht und dass ein Vollkanton tendenziell sogar befürwortet wird. Meine Frage lautet nun: Glauben Sie nicht, dass mit einem abschlägigen Entscheid zur Schaffung eines Vollkantons präjudizierender Einfluss auf die Arbeit und auch auf die Meinung eines Verfassungsrates ausgeübt wird?

**Gross** Andreas (S, ZH): Frau Wirz, ich bin Ihnen sehr dankbar für diese Frage, dies aus zwei Gründen:

1. Sie geben mir Gelegenheit, auch Ihnen zu sagen, dass die falsche Vorstellung, wonach der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt eine Aufwertung nicht wolle, viele Mitglieder der Kommissionsmehrheit motiviert hatte, der Initiative keine Folge zu geben. Sie haben jetzt mit Recht gesagt, dass der Verfassungsrat des Kantons Basel-Stadt diese Sache aufgenommen hat und der Grosse Rat vor einigen Wochen nicht aus sachlichen Gründen so unwirsch auf die Initiative der SVP Basel reagiert hat, sondern weil er diese Frage eben im Verfassungsrat behandelt sehen wollte.

2. Ich denke, der Verfassungsrat des Kantons Basel-Stadt wird sich, was auch immer wir hier tun, nicht daran hindern lassen, seine eigene Meinung über die Aufwertung beider Kantone in der neuen Verfassung zu verankern und den alten Wiedervereinigungsartikel wieder zu streichen. Wie Sie selber wahrscheinlich wissen, tun die Kantone das, was sie wollen, und sie würden sich nie von einer Kammer des Bundesstaates daran hindern lassen.

Aber ich finde es wichtig, dass Sie uns darauf aufmerksam machen, dass die damalige Auffassung, wonach Basel-Stadt das nicht möchte, falsch ist. Ich glaube, das kann man anhand der Diskussion im Verfassungsrat vor zwei Wochen in Basel-Stadt belegen.

**Lustenberger** Ruedi (C, LU): Herr Gross, Sie haben gesagt, dass mit diesen Initiativen kein Halbkanton gezwungen werde, seinen Status zu ändern. Ist Ihnen bekannt, dass die Standesinitiative Basel-Landschaft auch für den Kanton Basel-Stadt eine Statusänderung fordert? In diesem Sinne ist Ihre Aussage nicht ganz korrekt.

**Gross** Andreas (S, ZH): Nein, im Gegenteil, Herr Lustenberger. Vor sechs Jahren, als Herr Gysin Hans Rudolf aus dem Kanton Baselland kalte Füsse bekam und seine Parlamentarische Initiative (92.444) leider zu früh zurückzog, hat man dem Kanton Baselland, der damals die Aufwertung und Gleichstellung verlangte, vorgeworfen, er argumentiere zu stark nur für sich. Deshalb wollte der Kanton Baselland mit dieser Formulierung signalisieren, dass er sich nicht besser stellen möchte als der Kanton Basel-Stadt, sondern dass er beiderseits eine Gleichstellung vorsieht. Das ist für ihn aber eine Idee – selbstverständlich ohne irgendwelchen staatspolitisch-juristischen Zwang für den anderen.

Diese Angst, der Kanton Basel-Stadt würde zu etwas gezwungen, was er nicht möchte, ist nicht angebracht. Denn wie ich vorhin ausgeführt habe, hat der Verfassungsrat von Basel-Stadt vor vierzehn Tagen klar signalisiert, dass er dies auch möchte. Von daher sind Ihre freundlichen Bedenken

für einmal nicht notwendig. Sie können also völlig zuverlässig und verständnisvoll gegenüber allen dieser Parlamentarischen Initiative Janiak zustimmen.

**Abstimmung – Vote**

Für Folgegeben .... 55 Stimmen  
Dagegen .... 68 Stimmen

01.414

**Parlamentarische Initiative  
Rechsteiner Paul.**

**Änderung  
des Obligationenrechtes.**

**Regelung  
der Überstunden**

**Initiative parlementaire**

**Rechsteiner Paul.**

**Modification**

**du Code des obligations.**

**Réglementation**

**des heures supplémentaires**

*Erste Phase – Première étape*

Einreichungsdatum 22.03.01

Date de dépôt 22.03.01

Bericht WAK-NR 16.10.01

Rapport CER-CN 16.10.01

Nationalrat/Conseil national 29.11.01 (Erste Phase – Première étape)

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 13 zu 9 Stimmen:

*Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

*Minderheit*

(Rennwald, Berberat, Fässler, Genner, Goll, Gysin Remo, Rechsteiner Paul, Strahm, Studer Heiner)

Der Initiative Folge geben

*Proposition de la commission*

La commission propose, par 13 voix contre 9:

*Majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Minorité*

(Rennwald, Berberat, Fässler, Genner, Goll, Gysin Remo, Rechsteiner Paul, Strahm, Studer Heiner)

Donner suite à l'initiative

**Rechsteiner Paul (S, SG):** Es ist bekanntlich so, dass wir in der Schweiz europaweit die höchsten Arbeitszeiten haben. Im Vergleich mit den Ländern um uns herum sind die Arbeitszeiten in der Schweiz sogar mit Abstand am höchsten. Studien zeigen auch übereinstimmend, dass die Zahl der Überstunden über die ordentlichen Arbeitszeiten hinaus in den Neunzigerjahren ständig stark zugenommen hat. Die Studien zeigen ein zweites Phänomen: Sie zeigen, dass diese Überstunden, obwohl sie je länger desto mehr geleistet werden müssen, immer weniger bezahlt werden und dass immer weniger Zuschläge dafür ausgerichtet werden. Das Obligationenrecht sah ursprünglich vor, dass Überstunden zuschlagspflichtig sind. Sozusagen im Rahmen eines gesetzgeberischen Versehens ist der Zuschlag bei Überstunden vor einigen Jahren beseitigt worden. Das hat zu diesem Problem geführt. Die Zuschlagspflichtigkeit der Überstunden – und darum geht es in dieser Initiative, mit der Priorität Zeitzuschlag, Kompensation durch Freizeit, und nur eventuell Kompensation durch einen Zuschlag in Form von Geld – ist sowohl sozialpolitisch nötig und gerechtfertigt als auch wirtschaftspolitisch richtig.

Zunächst zum Sozialpolitischen: Es ist klar, dass der Stress und die Arbeitsverdichtung in der Schweiz in den letzten Jahren immer mehr zugenommen haben. Das ist ein Spiegel der zunehmenden Produktivität in unserem Land. Aber die Arbeitsverdichtung hat so stark zugenommen, dass der Stress bei der Arbeit und die dadurch verursachten gesundheitlichen Schädigungen heute ein ernsthaftes Problem werden. Das gewiss unverdächtige Staatssekretariat für Wirtschaft hat zu diesem Problem eine Studie erstellen lassen. Es ist festgestellt worden, dass die Stresskosten in der Schweiz jährlich 4,2 Milliarden Franken betragen. Der Stress hat also unmittelbare negative Auswirkungen für die Betroffenen, aber auch sehr negative Auswirkungen für die Gesellschaft. Sowohl gesundheitspolitisch wie natürlich auch für die Betroffenen, für ihre Familien, ist es sehr wichtig, dass die Anzahl Überstunden in Grenzen gehalten werden kann. Es spricht niemand davon, dass nicht gegebenenfalls Überstunden geleistet werden müssen – wenn Auftragsspitzen da sind, wenn Unvorhergesehenes stattfindet –, aber Überstunden sollen eben in Grenzen gehalten werden. Das kann nur mittels eines solchen Zuschlages geschehen.

Es gibt aber auch wirtschaftspolitisch eine zwingende Begründung für die Wiedereinführung dieses Zuschlages. Wenn es nämlich so ist, dass Überstunden zuschlagsfrei geleistet werden müssen, dann werden sie künstlich verbilligt, und sie sind billiger als normale Arbeitsstunden. Woher kam der ursprünglich im Gesetz vorgesehene Zuschlag von 25 Prozent? Er begründete sich dadurch, dass auf den Überstunden kein Anteil des dreizehnten Monatslohns bezahlt werden muss, dass bei den Überstunden der Ferienzuschlag entfällt, dass die Lohnfortzahlung bei Krankheit, Unfall und für Feiertage entfällt – rechnerisch macht das exakt 25 Prozent aus. Den Ansatz von 35 Prozent habe ich nicht selber erfunden, den habe ich vielmehr aus einer CVP-Motion der Herren Heim und Epiney (98.3118) übernommen, die diesen Vorschlag gemacht haben. Er begründet sich sachlich dadurch, dass zu den 25 Prozent auch noch die berufliche Vorsorge dazu kommt. Wenn Überstunden zuschlagsfrei geleistet werden müssen, dann kommen sie den Arbeitgeber billiger zu stehen als eine normale Arbeitsstunde. Das schafft einen ökonomisch vollkommen verfehlten Anreiz, in Überstunden statt zu normalen Arbeitsstunden arbeiten zu lassen; das unterläuft die gesetzlichen Regelungen.

Man wendet ein, dass die Problematik der Überstunden über die Gesamtarbeitsverträge gelöst werden müsse. Dem stimme ich gerne zu – Gesamtarbeitsverträge sind als Lösungen vorzuziehen, sie sind wünschbar. Das Problem ist nur, dass der Abdeckungsgrad durch Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz rund 50 Prozent beträgt. In den übrigen 50 Prozent befinden sich die besonders schutzbedürftigen Arbeitsverhältnisse – diese sind ohne gesetzliche Regelungen schutzlos. Entsprechend ist es notwendig, eine Basisregelung im Gesetz zu treffen, die durch Gesamtarbeitsverträge immer wieder abgeändert werden kann. Hier sind für die einzelnen Branchen besondere konkrete Lösungen denkbar. Eine Basisregelung im Gesetz muss aber gerecht sein, und eine gerechte Regelung bei den Überstunden kann nur mittels Wiedereinführung eines Zuschlages getroffen werden.

**Maitre Jean-Philippe (C, GE), pour la commission:** Par son initiative, M. Rechsteiner Paul veut modifier l'article 321c du Code des obligations qui traite des heures supplémentaires. Ce que propose l'initiative dont nous débattons, c'est que les heures supplémentaires soient compensées par un congé d'une durée égale, majorée de 25 pour cent au moins d'une part, et si d'autre part, la compensation en congé n'est pas possible, que l'employeur soit tenu de rétribuer les heures de travail supplémentaires en versant un salaire majoré de 35 pour cent.

Le droit actuel, l'article 321c dans sa teneur d'aujourd'hui, prescrit que l'employeur – mais avec l'accord du travailleur – peut compenser les heures de travail supplémentaires par

